

## Anexo V Riscos Fiscais

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

---

### Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)</b>	<b>10</b>
3.1	SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB	10
3.1.1	Receitas Administradas pela RFB	10
3.1.2	Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos	12
3.2	SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA	14
3.2.1	Sensibilidade da Despesa Primária aos Parâmetros Macroeconômicos	14
3.3	SENSIBILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA	16
3.3.1	Riscos de Mercado	17
3.3.2	Risco de Refinanciamento	22
3.4	ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES	23
3.4.1	Receitas	23
3.4.2	Despesas	25
3.4.3	Resultado Primário	26
3.4.4	Dívida Pública	27
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS</b>	<b>31</b>
4.1	PASSIVOS CONTINGENTES	31
4.1.1	Demandas Judiciais	32
4.1.2	Passivos Contingentes Administrados pela STN	40
4.1.3	Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação	47
4.2	RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS	48
4.2.1	Dívida Ativa da União	49
4.2.2	Depósitos Judiciais da União	50
4.2.3	Créditos do Banco Central do Brasil	51
4.2.4	Haveres Financeiros da União	51
4.3	OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS	64
4.3.1	Riscos Referentes às Parcerias Público-Privadas e às Concessões Públicas	64
4.3.2	Riscos Referentes às Estatais Federais	70
4.3.3	Riscos Referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	76
4.3.4	Riscos Referentes ao Sistema Financeiro Nacional	81
4.3.5	Riscos Referentes às Mudanças Demográficas	82
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>84</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados .....	9
Tabela 2: Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2018.....	11
Tabela 3: Receitas Atípicas de 2018 .....	11
Tabela 4: Receitas Primárias do Governo Central Indexadas à Parâmetros Macroeconômicos .....	12
Tabela 5: Receita Administrada pela RFB – Impacto % da variação de 1 p.p. em cada parâmetro .....	13
Tabela 6: Receitas - Impacto da Variação de 1 p.p. nas Variáveis Macroeconômicas .....	13
Tabela 7: Despesas Primárias do Governo Central Indexadas à Parâmetros Macroeconômicos .....	14
Tabela 8: Despesas Primárias – Impacto % da variação de 1 p.p. no INPC .....	15
Tabela 9: Despesas Primárias Seleccionadas – Efeito do Salário Mínimo e do INPC.....	15
Tabela 10: Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à EC nº 95/2016 .....	16
Tabela 11: Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária a choques de 1% nas variáveis macroeconômicas - % PIB .....	20
Tabela 12: Sensibilidade da dívida à taxa de juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário .....	21
Tabela 13: Limites e Condições para a realização de operações de crédito .....	29
Tabela 14: Projeção da insuficiência da Regra de Ouro .....	30
Tabela 15: Demandas Judiciais PGU .....	33
Tabela 16: Ações judiciais de natureza tributária no STF.....	34
Tabela 17: Ações judiciais de natureza tributária no STJ .....	36
Tabela 18: Ação judicial sob responsabilidade da PGF.....	37
Tabela 19: Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais .....	38
Tabela 20: Resumo dos riscos com demandas judiciais.....	40
Tabela 21: Obrigações oriundas de passivos contingentes regularizadas em 2017 e 2018 .....	42
Tabela 22: Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar.....	43
Tabela 23: Operações de crédito garantidas pela União .....	43
Tabela 24: Garantias honradas pela União .....	44
Tabela 25: Previsão de honras de garantia a serem realizadas pela União .....	45
Tabela 26: Provisões para devedores duvidosos, por exercício, segundo fundo.....	46
Tabela 27: Recuperação de créditos e estoque de créditos baixados como prejuízo, segundo fundo .....	46
Tabela 28: Exposição do FGE.....	48
Tabela 29: Créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (rating). .....	49
Tabela 30: Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação. ....	50
Tabela 31: Evolução dos créditos do BCB com as instituições em liquidação extrajudicial.....	51
Tabela 32: Impactos da LC nº 156/2016 materializados nos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/1997 .....	55
Tabela 33: Impactos da LC nº 159/2017 materializados nos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/1997, segundo programa por exercício .....	55
Tabela 34: Estoque e fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo ativo/programa .....	56
Tabela 35: Valores a receber, estoque e fluxo estimado, por exercício, segundo ativo/programa .....	57
Tabela 36: Impactos estimados nos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/97, segundo exercício .....	58
Tabela 37: Impactos estimados da LC nº 159/2017 - Regime de Recuperação Fiscal (RRF), segundo estado .....	59
Tabela 38: Contas de Ajuste de Perdas para os créditos .....	59
Tabela 39: Avais honrados e não recuperados registrados na conta contábil 121249818.....	60
Tabela 40: Estoque e fluxos, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.....	62
Tabela 41: Fluxos e riscos fiscais estimados, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.....	64
Tabela 42: Receita de Concessões.....	66
Tabela 43: Receita de Concessões (novas concessões x contratos vigentes) .....	66

Tabela 44: Lista de Concessões Vigentes (por Sessão de Concessão).....	67
Tabela 45: Previsão x Realização Receita Dividendos/Juros sobre Capital Próprio - 2018 .....	72
Tabela 46: Projeções de dividendos/JCP .....	72
Tabela 47: Índices de Capital Requeridos x Observados .....	73
Tabela 48: Resultado Primário das Estatais Federais (abaixo da linha) .....	75
Tabela 49: Saldo devedor por ano de concessão de crédito .....	76
Tabela 50: Exposição ao Risco de Crédito .....	77
Tabela 51: Contratos concedidos entre 2010 e 2017, segundo situação.....	77
Tabela 52: Ajuste para perdas estimadas, segundo rating .....	78
Tabela 53: Contratos e valor da dívida, segundo modalidade de garantia .....	79
Tabela 54: FGEDUC - Atrasos superiores a 360 dias na fase de amortização .....	79

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Riscos Fiscais - classificação e fonte .....	5
Figura 2: Composição do estoque da DPF .....	17
Figura 3: Previsões de sensibilidade do estoque da DPF a choques de 1% nas variáveis macroeconômicas.....	18
Figura 4: Teste de estresse de juros e câmbio sobre a DPF .....	20
Figura 5: Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF .....	22
Figura 6: Espectro de cenários alternativos para Receitas Líquidas (R\$ bilhões) .....	24
Figura 7: Espectro de cenários alternativos para Despesas Totais (R\$ bilhões) .....	25
Figura 8: Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ bilhões) .....	26
Figura 9: Cenários Estocásticos para DBGG/PIB .....	27
Figura 10: Cenários Estocásticos para DLSP/PIB .....	28
Figura 11: Matriz de Risco A - Dividendos .....	71
Figura 12: Matriz de Risco B - Dividendos .....	72
Figura 13: Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação .....	83

## 1 INTRODUÇÃO

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

As possibilidades de ocorrência de eventos capazes de afetar as contas públicas de modo imprevisto são consideradas riscos fiscais no contexto do Anexo de Riscos Fiscais. Para melhor compreensão desses riscos fiscais, será adotada uma classificação alinhada às boas práticas internacionais. Sendo assim, ao longo deste documento, os riscos fiscais serão agrupados em duas categorias: riscos gerais (macroeconômicos) e riscos específicos.

Os riscos fiscais gerais estão relacionados à vulnerabilidade fiscal decorrente de desvios de previsão das variáveis econômicas. Nesse sentido, a análise dos riscos gerais busca avaliar os efeitos nas contas públicas resultantes de variações nos parâmetros econômicos utilizados para a produção das previsões fiscais. Assim, nesta categoria de risco, serão examinados os impactos nos agregados fiscais de oscilações em parâmetros como crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, preços de commodities, indicadores do mercado de trabalho, etc. As análises desenvolvidas procuram identificar choques ou pressões específicas que possam distanciar as finanças públicas das projeções fiscais divulgadas no Anexo de Metas Fiscais dessa Lei<sup>1</sup>.

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

Os riscos fiscais tratados neste documento possuem naturezas diversas e estão associados a diferentes processos relacionados à sua identificação, mensuração e gestão. No contexto brasileiro, em grande parte estão submetidos a um arcabouço institucional e normativo que já estabelece que sua administração se dê no âmbito do desempenho das atribuições de órgãos específicos. Nesse ambiente, que reúne um elevado número de interlocutores que tratam de temas distintos a partir de metodologias diversas, a consolidação das informações deve se pautar pela harmonização de conceitos e padronização dos impactos fiscais. Nesse sentido, nas diferentes análises apresentadas busca-se distinguir, em cada caso, os impactos primários dos impactos financeiros, os riscos fiscais atinentes ao orçamento de 2020 vis-à-vis aos orçamentos futuros, as informações que dizem respeito a fluxos daquelas que representam estoques, bem como a explicitação dos critérios utilizados para a mensuração dos riscos e para a construção de projeções (nos casos em que estas são realizadas).

---

<sup>1</sup> Cabe esclarecer que não faz parte da análise dos riscos gerais a avaliação sobre premissas ou hipóteses alternativas adotadas para a construção do cenário base, como por exemplo os efeitos fiscais de medidas fiscais ou reformas fiscais estruturais pretendidas pelo governo. As considerações sobre as hipóteses utilizadas para a construção do cenário base utilizado são descritas no Anexo de Metas Fiscais.

A Figura 1 a seguir elucida os riscos fiscais apresentados nesse documento, segundo a sua classificação e fonte.

Riscos Gerais (Macroeconômicos)	Riscos Específicos									
<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">                     Desvios das previsões macrofiscais em função dos parâmetros macroeconômicos                 </div> <table border="1"> <tr> <td>PIB</td> <td>Inflação (IPCA e INPC)</td> </tr> <tr> <td>Câmbio</td> <td>Juros</td> </tr> <tr> <td>Preço de <i>Commodities</i></td> <td>Massa Salarial (Salário Mínimo)</td> </tr> </table>	PIB	Inflação (IPCA e INPC)	Câmbio	Juros	Preço de <i>Commodities</i>	Massa Salarial (Salário Mínimo)	<table border="1"> <tr> <td> <b>Passivos Contingentes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandas Judiciais;</li> <li>• Garantias;</li> <li>• FGE; etc</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td> <b>Riscos Associados a Ativos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dívida Ativa;</li> <li>• Haveres Financeiros;</li> <li>• Créditos do BCB; etc</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td> <b>Outros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessões/PPPs;</li> <li>• Empresas Estatais;</li> <li>• Sistema Financeiro;</li> <li>• Mudanças Demográficas;</li> <li>• FIES; etc</li> </ul> </td> </tr> </table>	<b>Passivos Contingentes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandas Judiciais;</li> <li>• Garantias;</li> <li>• FGE; etc</li> </ul>	<b>Riscos Associados a Ativos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dívida Ativa;</li> <li>• Haveres Financeiros;</li> <li>• Créditos do BCB; etc</li> </ul>	<b>Outros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessões/PPPs;</li> <li>• Empresas Estatais;</li> <li>• Sistema Financeiro;</li> <li>• Mudanças Demográficas;</li> <li>• FIES; etc</li> </ul>
PIB	Inflação (IPCA e INPC)									
Câmbio	Juros									
Preço de <i>Commodities</i>	Massa Salarial (Salário Mínimo)									
<b>Passivos Contingentes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demandas Judiciais;</li> <li>• Garantias;</li> <li>• FGE; etc</li> </ul>										
<b>Riscos Associados a Ativos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dívida Ativa;</li> <li>• Haveres Financeiros;</li> <li>• Créditos do BCB; etc</li> </ul>										
<b>Outros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concessões/PPPs;</li> <li>• Empresas Estatais;</li> <li>• Sistema Financeiro;</li> <li>• Mudanças Demográficas;</li> <li>• FIES; etc</li> </ul>										

Elaboração: STN/ME

Figura 1: Riscos Fiscais - classificação e fonte

Tendo a visão geral dos riscos fiscais e as respectivas definições, o presente Anexo de Riscos Fiscais segue estruturado em quatro seções, além desta Introdução: i) Sumário Executivo; ii) Análise dos Riscos Macroeconômicos (Gerais); iii) Análise dos Riscos Específicos, divididos em Passivos Contingentes, Riscos Fiscais associados aos Ativos e Outros Riscos Específicos; e iv) Considerações Finais.

## 2 SUMÁRIO EXECUTIVO

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

### Riscos Fiscais Gerais

- A sensibilidade da receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) revela que a variação de 1 p.p. do PIB tem um impacto de 0,13% na receita previdenciária e 0,64% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 7,1 bilhões;
- O efeito do choque de 1 p.p. na Inflação (IER)<sup>2</sup> tem um impacto de 0,13% na receita previdenciária e 0,61% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 6,8 bilhões;
- O efeito do choque de 1 p.p. na Massa Salarial tem um impacto de 0,80% na receita previdenciária e 0,06% nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 4,1 bilhões;
- O efeito do choque de 1 p.p. do Câmbio e dos Juros tem um impacto de 0,10% e 0,03%, respectivamente, nas demais receitas administradas, o que se traduz em um risco fiscal de R\$ 1,3 bilhão;
- A sensibilidade da despesa primária mostra que cada um real de aumento no salário mínimo gera uma piora de R\$ 298,2 milhões ao ano nas contas do governo;
- O efeito do choque de 1 p.p. da inflação (INPC) gera um acréscimo de R\$ 6,9 bilhões nas contas públicas, especialmente pelas despesas com benefícios previdenciários. Logo, uma elevação concomitante de 1 p.p. da inflação (INPC) e 1 p.p. de inflação (IER) tem efeito líquido de R\$ -0,1 bilhões no resultado primário;
- O efeito do choque de 1 p.p. da inflação (IPCA) no limite das despesas sujeitas à Emenda Constitucional nº 95 causa uma variação de R\$ 14,1 bilhões.
- Devido à elevada taxa de vencimentos de LFT prevista para 2021, a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1% da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa orçamentária esperada para o pagamento da dívida com estes títulos em R\$ 4,7 bilhões.
- No ano 2020 espera-se um percentual de títulos da dívida vencendo em 12 meses acima de 20% por conta de um vencimento de LFT acima da média.
- Os cenários de estresse apresentados para as trajetórias de resultado primário mostram que, no ano de 2020, o cenário identificado com baixa probabilidade pode ser em torno de R\$ 65 bilhões superior ou inferior à meta estabelecida para o Governo Central (R\$ -124,1 bilhões).
- Já para os anos de 2021 e 2022, os resultados das simulações mostram possíveis variações de R\$ 90 e 125 bilhões em torno do centro da meta, havendo probabilidade (ainda que baixa) de atingimento de um superávit fiscal nos anos de 2021 e uma probabilidade média em 2022.

### **Riscos Fiscais Específicos**

- O risco fiscal dos passivos contingentes relativos a demandas judiciais classificadas com probabilidade de perda possível apresentou expressiva elevação no último ano, alcançando, em dezembro de 2018, o estoque de potencial impacto de R\$ 1.528 bilhões, representando uma elevação de 27,9% em relação ao número publicado no PLDO/2019. Esse montante corresponde 113% da despesa primária total realizada em 2018, ao passo que esse mesmo indicador registrado em 2017, 2016 e 2015 era respectivamente 93,4%, 70,8% e 48,5%. O incremento

---

<sup>2</sup> 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

observado se deve principalmente à elevação no montante das demandas judiciais de natureza tributária;

- Os valores realizados de pagamentos associados à execução de demandas judiciais contra a União também tem apresentado elevação nos últimos anos, apesar corresponderem a um montante significativamente menor. No ano de 2018 os valores pagos decorrentes de demandas judiciais contra a União alcançaram o montante de R\$ 35,18 bilhões, correspondentes 2,8% da despesa primária total. Nos anos de 2017, 2016 e 2015 essa proporção era respectivamente de 2,6%, 2,6% e 2,2%.
- Os passivos contingentes em fase de reconhecimento – dívidas decorrentes da extinção de entidades, dívidas diretas e dívidas decorrentes do FCVS - apresentam uma previsão de regularização da ordem de R\$ 18,94 bilhões para 2019 e R\$ 13,86 bilhões para 2020, com uma estimativa de estoque de R\$ 121,76 bilhões;
- As operações de crédito garantidas pela União possuem um saldo devedor de R\$ 258,23 bilhões, representando um crescimento de 263% no período de dezembro de 2012 a dezembro de 2018. Com o agravamento da situação fiscal dos entes subnacionais, no período de 2016 a 2018 a União foi instada a honrar garantias em operações de crédito concedidas aos entes, o que não havia ocorrido no período entre 2005 a 2015. O total de honras pagas pela União em 2018 foi de R\$ 4,82 bilhões, com o Estado do Rio de Janeiro respondendo por 83,5% do total. A previsão dos valores a serem honrados em 2019 e 2020 são de R\$ 8,42 bilhões e R\$ 10,96 bilhões, respectivamente;
- Os bancos administradores dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO) estimam valores de despesas com provisão para devedores duvidosos da ordem de R\$ 1,27 bilhão e R\$ 1,30 bilhão para 2019 e 2020, respectivamente. O valor de estoque baixado como prejuízo relativo a operações com risco dos fundos alcançou, em dezembro de 2018, R\$ 16,3 bilhões. Em 2018, foram recuperados R\$ 693,1 milhões desse estoque, o que equivale a aproximadamente 4,25% do estoque de créditos baixados como prejuízo. A Despesa com Provisão Para Devedores Duvidosos afeta a rubrica de resultado dos fundos constitucionais que, por sua vez, impacta o resultado primário do Governo Central. Por outro lado, os créditos baixados como prejuízo e registrados em contas de compensação podem ser futuramente recuperados, mesmo que em pequena fração. Estes créditos, que outrora geraram impacto fiscal negativo no momento da provisão, poderão afetar positivamente o resultado primário na eventualidade de recuperação.
- Os passivos contingentes relacionados às operações no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação (SCE), com risco de acionamento do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), somam o estoque total de US\$ 13,50 bilhões em dezembro de 2018, declínio em relação à posição observada em dezembro de 2017, no total de US\$ 18,3 bilhões. Esse total se divide em duas categorias: US\$ 2,40 bilhões se referem a operações aprovadas (tramitadas nas instâncias decisórias, porém ainda sem emissão de apólice) e possuem prazo residual distribuído em até 15 anos; e US\$ 11,09 bilhões correspondem a operações concretizadas (com apólice emitida), distribuídas em até 25 anos;
- O estoque da Dívida Ativa da União, ao final de 2018, alcançou o valor de R\$ 2.181,1 bilhões, representando um crescimento de 9,26% em relação ao exercício anterior. Desse valor, aproximadamente 82%, R\$ 1.783,5 bilhões são tratados como perdas, ou seja, há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 397,6 bilhões com impacto maioritariamente primário.

- Ao final de 2018, os créditos do Banco Central do Brasil (BCB) com instituições em liquidação extrajudicial, originários de operações do Proer, foram avaliados em R\$ 24,8 bilhões, já considerando R\$ 7,4 bilhões relativos ao ajuste a valor recuperável;
- O estoque de haveres financeiros da União relacionados aos entes federativos, ao final de 2018, totalizavam R\$ 621,43 bilhões e apresentaram, naquele exercício, um fluxo de R\$ 25,88 bilhões, 7,1% abaixo do estimado. A previsão de valores a receber em 2019 e 2020 é de R\$ 24,2 bilhões e R\$ 24,3 bilhões, respectivamente;
- O montante de avais honrados e não recuperados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) foi de R\$ 1,7 bilhão em 2017 e R\$ 8,4 bilhões em 2018;
- Os fluxos e os riscos fiscais dos haveres financeiros da União não relacionados aos entes federativos estão estimados para 2019 em R\$ 38,4 bilhões e R\$ 2,5 bilhões, respectivamente. Os valores recebidos entre 2016 e 2018 superaram as previsões devido às liquidações antecipadas do BNDES em seus contratos junto a STN, totalizando, no período, R\$ 293 bilhões;
- Com respeito aos riscos fiscais de médio prazo, identifica-se que a mudança demográfica prevista nos próximos anos eleva a pressão por expansão nos serviços de saúde correspondendo a um aumento nas despesas de R\$ 10,6 bilhões, em 2027. Em contrapartida, para esse mesmo ano, a pressão por gastos na educação diminui em R\$ 1,1 bilhão. A demanda adicional total, no montante de R\$ 9,4 bilhões, representa 10,1% do valor despendido em 2018 nas mesmas funções;
- Estima-se que algumas empresas estatais não dependentes, com destaque para Casa da Moeda, Infraero, Correios, Serpro e Companhias Docas, podem apresentar dificuldades de caixa para 2020. Dessa forma, o risco da demanda de aporte de capital em 2020 em alguma dessas estatais pode ser considerado médio;
- O valor da exposição ao risco de crédito relativo às operações do Fies, em 31/12/18, era de R\$ 98,9 bilhões. A União submete-se a uma exposição adicional de R\$ 11,7 bilhões em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de R\$ 110,6 bilhões. O saldo devedor integral dos contratos considerados inadimplentes alcançou o valor de R\$ 11,0 bilhões, representando 36,8% do valor total da dívida na fase de amortização.

Cumprir destacar que o monitoramento dos riscos fiscais no exercício 2020 se realizará ao longo da execução financeira do orçamento, em alinhamento ao disposto no Art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, que disciplina o processo de revisões bimestrais de receitas e despesas e estabelece que os Poderes e o Ministério Público devem promover, por ato próprio, limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário compatível com o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

Não obstante, o presente documento contribui para a formulação do orçamento na medida em que identifica fluxos financeiros com materialização provável. Da mesma forma, o documento contribui para a avaliação da sustentabilidade das finanças públicas de médio prazo, na medida em que identifica e monitora a variação dos estoques associados a Riscos Específicos que tem o potencial de se materializar em algum momento no futuro.

A Tabela 1 consolida a base de incidência dos Riscos Fiscais Específicos relacionados por grupos de riscos apresentados neste Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2020, classificados pelo tipo de impacto potencial, financeiro ou primário. Na desagregação da seção de Passivos Contingentes,



tem-se que os riscos fiscais, na hipótese de se materializarem, associados ao Seguro de Crédito à Exportação e os Passivos Contingentes da União a Regularizar têm impacto financeiro, constando na primeira parte da tabela, enquanto os Passivos relacionados a Demandas Judiciais e aos Fundos Constitucionais têm impacto primário, constando, portanto, na segunda parte da tabela.

Quanto aos itens desagregados dos Riscos Associados aos Ativos, tem-se que as Dívidas Garantidas pela União, os Créditos do Banco Central do Brasil (BCB) com instituições financeiras em liquidação extrajudicial no âmbito do PROER, os Haveres financeiros relacionados e os não relacionados a entes federativos estão classificados como tendo impacto financeiro. Os demais itens desse grupo, como a Dívida Ativa e os Depósitos Judiciais a favor da União estão classificados como tendo impacto primário. Especificamente sobre a Dívida Ativa, vale ressaltar que cada ação judicial tem natureza específica, a despeito da maior parte delas ser de natureza tributária e, portanto, com impacto primário. Ainda sobre a Dívida Ativa é mister considerar que o valor total é elevado e, em tese, seria suficiente para sanear as contas públicas. Entretanto, segundo a PGFN, 82% do montante do saldo de Dívida Ativa de 2018 são tratados como perdas, ou seja, há uma expectativa de recuperação de apenas R\$ 397 bilhões, como pode ser visto na subseção 4.2.1.

Dentre os Outros Riscos Específicos estimados no Anexo de Riscos Fiscais, os referentes à concessão de crédito do Fies têm impacto predominantemente primário. Os riscos fiscais com impacto positivo sobre a receita e classificados como primário são aqueles decorrentes dos contratos de Concessões e PPPs. Os demais itens, a despeito de terem repercussão sobre a receita, como Dividendos das Estatais, não apresentam estimativas para este documento por se tratarem de valores menores ou por não terem sido informados.

Tabela 1: Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados

Em R\$ milhões

Item	Impacto Financeiro (F) Primário (P)	Tipo de Impacto potencial	Estoque		% do Total Geral 2018	Fluxos		Tabelas de referência
			2017	2018		2019	2020	
Passivos contingentes da União a regularizar	F	↑ despesa	102.400,00	121.760,50	3,5%	18.941,20	13.869,00	Tabela 22
Dívidas Garantidas pela União	F	↑ despesa	233.348,93	258.226,55	7,3%	8.426,26	10.963,99	Tabela 23 e Tabela 25
Créditos do BCB	F	↓ receita	28.075,60	24.824,10	0,7%	ND	ND	Tabela 31
Haveres Financeiros Relacionados a Entes Federativos	F	↓ receita	580.397,90	621.427,90	17,6%	24.239,00	24.286,30	Tabela 34 e Tabela 35
Haveres Financeiros não relacionados a entes federativos	F	↓ receita	510.068,90	395.132,40	11,2%	38.382,40	35.289,60	Tabela 40 e Tabela 41
<b>Subtotal Financeiro</b>			<b>1.454.291,33</b>	<b>1.421.371,45</b>	<b>43,5%</b>	<b>89.988,86</b>	<b>84.408,89</b>	
Seguro de Crédito à Exportação <sup>1</sup>	P	↑ despesa	60.223,47	51.898,05	1,5%	ND	ND	Tabela 28
Passivos relacionados a Demandas Judiciais	P	↑ despesa	1.195.090,00	1.528.000,00	43,3%	ND	ND	Tabela 20
Passivos relacionados aos Fundos Constitucionais	P	↑ despesa	15.912,10	16.327,60	0,5%	1.271,70	1.295,70	Tabela 26 e Tabela 27
Concessão de crédito do Fies <sup>2</sup>	P	↑ despesa	85.590,50	110.655,90	3,1%	ND	ND	Tabela 50
Dívida Ativa <sup>2</sup>	P	↓ receita	ND	397.617,00	11,3%	ND	ND	Tabela 29
Concessões e PPPs <sup>3</sup>	P	↓ receita	NA	NA	-	16.923,00	ND	Seção 4.3.1
Dividendos das Estatais <sup>3</sup>	P	↓ receita	NA	NA	-	6.720,00	ND	Seção 4.3.2.1
<b>Subtotal Primário</b>			<b>1.356.816,07</b>	<b>2.104.498,55</b>	<b>56,5%</b>	<b>24.914,70</b>	<b>1.295,70</b>	
<b>Total Geral</b>	<b>P e F</b>		<b>2.811.107,40</b>	<b>3.525.870,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>114.903,56</b>	<b>85.704,59</b>	

Item	Impacto Financeiro (F) Primário (P)	Tipo de Impacto potencial	Estoque		% do Total Geral 2018	Fluxos		Tabelas de referência
			2017	2018		2019	2020	
<b>Subtotal Riscos</b>	P e F	↑ despesa	<b>1.632.341,53</b>	<b>2.034.970,55</b>	<b>57,7%</b>	<b>28.639,16</b>	<b>26.128,69</b>	
<b>Subtotal Riscos</b>	P e F	↓ receita	<b>1.118.542,40</b>	<b>1.439.001,40</b>	<b>40,8%</b>	<b>62.621,40</b>	<b>59.575,90</b>	

NA: Não Aplicável ND - Não Disponível

(1) O valor do Seguro de Crédito à Exportação está referenciado em dólar e foi convertido pela taxa de câmbio do último dia útil do mês.

(2) Impacto predominantemente primário

(3) Os dados dos fluxos correspondentes a 2019 em Concessões e PPPs e Dividendos de Estatais foram obtidos a partir do Relatório Bimestral de Avaliação de receitas e despesas primárias.

Elaboração: STN/ME.

### 3 ANÁLISE DOS RISCOS MACROECONÔMICOS (GERAIS)

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

#### 3.1 SENSIBILIDADE DAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB

Esse item está subdividido em duas partes. A subseção 3.1.1 tem o objetivo de apresentar a diferença entre os valores previstos das receitas administradas pela RFB para 2018 e os valores efetivamente arrecadados. Já a subseção 3.1.2 apresenta a análise de sensibilidade das receitas administradas pela RFB em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

##### 3.1.1 Receitas Administradas pela RFB

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

As principais premissas desse cenário são descritas no Anexo de Metas Fiscais da LDO e norteiam a elaboração dos demais Anexos do projeto de lei, quais sejam: (i) Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, que trata da projeção da arrecadação para os anos futuros e o espaço fiscal existente para o aumento da despesa de forma compatível com as metas de superávit primário futuras estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais; (ii) Objetivos das Políticas Monetárias, Creditícia e Cambial; e (iii) Anexo de Renúncias Tributárias. Todavia, é importante salientar que o próprio lapso temporal entre a elaboração da LDO e o início do ano a que ela se aplica resulta na majoração dos riscos em torno da consecução do cenário base originalmente projetado.

Como exemplo desse processo de sensibilização do cenário base pela ocorrência de riscos, sejam relacionados a parâmetros macroeconômicos ou não, a Tabela 2 evidencia as diferentes previsões de receitas elaboradas para o ano de 2018 e os montantes efetivamente arrecadados.

O comportamento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) foi determinado, principalmente, pelo comportamento da produção industrial em 2018. O desempenho do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) é explicado, principalmente, pela melhora do resultado das empresas. O comportamento do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) foi influenciado pelo crescimento do volume de vendas em 2018. Cabe destacar que houve desoneração do PIS/Cofins e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre o óleo diesel. O desempenho do item Outras Receitas Administradas pela RFB é explicado pelas reclassificações das receitas de parcelamentos em 2018. Por fim, o desempenho da Receita Previdenciária é explicado, principalmente, pelo comportamento da massa salarial ao longo de 2018. Ressalta-se que a previsão da LOA 2018 considerou um cenário para a desoneração da folha diferente daquele que foi concretizado com a Lei nº 13.670/2018.

Tabela 2: Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2018

Em R\$ milhões

RECEITAS	LEGISLATIVO LOA/2018	EXECUTIVO (RFB/CETAD)						ARRECAÇÃO EFETIVA 2018
		DEC. Nº 9.276/2018	DEC. Nº 9.323/2018	DEC. Nº 9.390/2018	DEC. Nº 9.452/2018	DEC. Nº 9.515/2018	DEC. Nº 9.590/2018	
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	38.411	38.776	39.054	41.427	42.246	43.534	41.818	40.678
IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS	52.322	54.674	56.270	57.305	58.434	57.767	56.206	55.427
IMPOSTO SOBRE A RENDA	352.436	340.247	346.265	346.636	353.296	354.296	355.844	362.757
I.O.F. - IMPOSTO S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	38.134	37.869	36.636	36.726	36.914	36.764	36.779	36.786
COFINS - CONTRIBUIÇÃO SEGURIDADE SOCIAL	243.079	244.221	249.371	248.247	249.176	250.375	250.477	251.466
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	65.159	65.831	66.467	66.192	66.338	66.323	66.182	66.125
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	72.243	72.080	74.377	74.237	75.933	77.308	77.318	78.549
CIDE - COMBUSTÍVEIS	6.378	5.999	5.829	5.721	4.131	3.964	3.934	3.963
OUTRAS ADMINISTRADAS PELA RFB	22.093	21.227	19.769	20.710	14.924	14.761	15.110	9.300
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>890.255</b>	<b>880.924</b>	<b>894.037</b>	<b>897.201</b>	<b>901.393</b>	<b>905.091</b>	<b>903.668</b>	<b>905.052</b>
<b>PREVIDENCIÁRIA (B)</b>	<b>393.791</b>	<b>390.952</b>	<b>382.037</b>	<b>379.752</b>	<b>378.836</b>	<b>377.195</b>	<b>376.208</b>	<b>377.647</b>
<b>TOTAL (A)+(B)</b>	<b>1.284.046</b>	<b>1.271.876</b>	<b>1.276.074</b>	<b>1.276.953</b>	<b>1.280.229</b>	<b>1.282.285</b>	<b>1.279.876</b>	<b>1.282.700</b>

Fonte e Elaboração: RFB/ME

Ainda tomando como exemplo a arrecadação federal para o ano de 2018, a Tabela 3 a seguir elenca eventos e riscos de caráter não macroeconômico que contribuíram positivamente para as receitas, sem os quais seu valor teria sido R\$ 14,5 bilhões menor.

Tabela 3: Receitas Atípicas de 2018

Em R\$ Milhões

Receitas	Valor	Principais Fatores Originários
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	7.003	Antecipações de recolhimentos do PERT/PRT
IRPJ	2.735	Arrecadações extraordinárias em abertura de capital, empresas não financeiras
IRRF - REND. RESID. EXTERIOR	2.600	Arrecadações extraordinárias, de rendimentos do trabalho assalariado
CSLL	1.175	Arrecadações extraordinárias em abertura de capital
IRRF - REND. CAPITAL	718	Arrecadações atípicas, em operações de SWAP
COFINS	215	Arrecadações atípicas, de empresas do setor financeiro
PIS/PASEP	45	Arrecadações atípicas, de empresas do setor financeiro
<b>Total</b>	<b>14.491</b>	

### 3.1.2 Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB aos Parâmetros Macroeconômicos

A avaliação da sensibilidade da receita compreende, inicialmente, a identificação das linhas que possuem relação com o ciclo econômico. No âmbito do orçamento, as receitas são apresentadas em três grandes grupos: Receitas Administradas pela RFB, líquidas de restituições; Arrecadação Líquida para o RGPS; e Receitas não administradas pela RFB. A Tabela 4 mostra a participação de cada grupo na receita primária total de 2018.

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

Itens de Receitas relacionados a parâmetros macroeconômicos	Receita em 2018 (R\$ milhões)	Participação na Receita Primária Total	Indexadores
Receitas Administradas pela RFB	905.052	61,0%	PIB, Inflação, Câmbio, Massa Salarial, Juros (Over)
Receitas Previdenciárias	391.182	26,4%	PIB, Inflação, Massa Salarial
Receitas Não Administradas pela RFB			
Contribuição do Salário Educação	22.048	1,5%	PIB, Inflação
Exploração de Recursos Naturais	59.914	4,0%	Preços de Petróleo, Minério de Ferro, Câmbio
<b>Total dos Itens</b>	<b>1.378.196</b>	<b>92,9%</b>	

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME

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

De forma semelhante, a base tributária das receitas previdenciárias é a folha salarial e esta é ligada ao ciclo econômico, com elevação dos salários e do nível de emprego nas expansões e comportamento oposto nas recessões.

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

A Tabela 5 mostra o efeito da variação de 1 ponto percentual dos principais parâmetros sobre o total de tributos que compõem a receita administrada pela RFB, tomando-se como base os parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica (SPE/ME). A análise de sensibilidade mostra que a taxa de crescimento econômico e de inflação são os parâmetros que mais afetam a receita total administrada pela RFB. Observa-se que os tributos são afetados ao mesmo

tempo por mais de um parâmetro e, portanto, o efeito da variação desses parâmetros na receita é resultado da combinação de dois fatores: preço e quantidade.

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

Parâmetro	Impacto sobre a Receita Administrada pela RFB	
	Exceto Previdenciária	Previdenciária
PIB	0,64%	0,13%
Inflação (IER) <sup>(1)</sup>	0,61%	0,13%
Câmbio	0,10%	-
Massa Salarial	0,06%	0,80%
Juros (Over)	0,03%	-

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

Fonte: RFB/ME

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

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

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

Em termos nominais, o PIB é a variável que produz o maior impacto nas receitas primárias. Uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, *ceteris paribus*, um aumento de R\$ 7,1 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas receitas administradas pela RFB (R\$ 6,6 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação, com tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R\$ 6,8 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todos as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia um aumento da receita de R\$ 19,5 bilhões.

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

Itens de receitas	Variáveis				
	PIB	Inflação (IER) <sup>(1)</sup>	Câmbio	Massa Salarial	Juros (Over)
Receitas Administradas pela RFB	6.567	6.259	1.026	616	308
Receitas Previdenciárias	574	574	-	3.533	-
<b>Total</b>	<b>7.141</b>	<b>6.833</b>	<b>1.026</b>	<b>4.149</b>	<b>308</b>

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

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME.

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

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

- a) Mudanças na composição do PIB, que podem levar a que bases tributárias específicas cresçam mais ou menos rapidamente do que a economia como um todo;
- b) Alterações na alíquota de imposto efetiva paga em cada base de imposto devido a políticas públicas ou outros fatores;
- c) 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;
- d) Queda das taxas de imposto efetivas de mudanças nos padrões de emprego, em particular a mudança do status do emprego formal para o trabalho autônomo ou desses para emprego informal; e
- e) Aumento ou redução do uso de recursos naturais, como petróleo, minério de ferro e outros, com consequentes efeitos sobre a economia como um todo.

## **3.2 SENSIBILIDADE DA DESPESA PRIMÁRIA**

As despesas primárias consistem em gastos com folha de pagamento, benefícios da previdência, benefícios assistenciais vinculados ao salário mínimo (abono salarial, seguro desemprego, subsídios), etc. Os riscos de previsão<sup>3</sup> decorrem, em geral, de variações nos parâmetros macroeconômicos e nos quantitativos estimados. Dessa forma, a subseção a seguir apresenta a análise de sensibilidade das despesas primárias do Governo Central em relação aos parâmetros macroeconômicos usados para a elaboração da LOA.

### **3.2.1 Sensibilidade da Despesa Primária aos 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 LDO, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o Salário-Mínimo (SM). As despesas diretamente impactadas por esses parâmetros são os benefícios previdenciários e assistenciais, o abono salarial e o seguro-desemprego, que, juntos, corresponderam a 51,5% das despesas primárias do Governo Central em 2018.

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

Em R\$ milhões

<sup>3</sup> Os desvios em relação às projeções também podem se originar do resultado do julgamento de ações judiciais em andamento, assunto tratado na Seção 4.1 deste documento, que apresenta análise de riscos de passivos contingentes.

Itens de Despesa com Indexação à Parâmetros Macroeconômicos	Despesa em 2018	Participação na Despesa Primária Total	Indexador
Pessoal e Encargos Sociais <sup>(1)</sup>	298.020,9	22,0%	Reajustes Acordados e INPC
Benefícios Previdenciários	586.378,8	43,4%	Salário Mínimo e INPC
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	56.156,0	4,2%	Salário Mínimo
Seguro Desemprego	36.316,5	2,7%	Salário Mínimo e INPC
Abono Salarial	17.236,8	1,3%	Salário Mínimo
<b>Total dos itens selecionados</b>	<b>994.109,0</b>	<b>73,5%</b>	

(1) Para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, o impacto do risco relacionado ao índice de preços é baixo, uma vez que este índice é parâmetro de correção apenas das aposentadorias e pensões dos servidores que migraram para a inatividade sem direito à paridade.

Fonte e Elaboração: STN/ME.

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

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

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

Despesa Primária	Impacto decorrente da variação de 1 p. p. no INPC
Benefícios Previdenciários	1,00%
RMV	1,00%
BPC/LOAS	1,00%
Abono Salarial	1,00%
Seguro-Desemprego	0,75%

Fonte e elaboração: STN/ME.

Na Tabela 9 a sensibilidade das despesas é mostrada em termos de milhões de reais em resposta à variação de R\$ 1,00 no salário mínimo ou de 0,1 p.p. no INPC<sup>4</sup>. Conforme se pode observar, cada um real de aumento no salário mínimo gera um incremento de R\$ 298,2 milhões ao ano nas despesas do governo. Por seu turno, a variação de 0,1 p.p. no INPC gera um acréscimo de R\$ 689,1 milhões nas contas públicas.

Tabela 9: Despesas Primárias Selecionadas – Efeito do Salário Mínimo e do INPC

Em R\$ milhões

<sup>4</sup> Equivalente a um aumento de R\$ 0,998 nos benefícios de até um salário mínimo.

Despesa Primária	Aumento de R\$ 1,00 no Salário Mínimo	Aumento de 0,1 p.p. no INPC <sup>(1)</sup>		
	Benefícios de 1 Salário Mínimo	Benefícios de 1 Salário Mínimo	Benefícios acima de 1 Salário Mínimo	Total
I. Arrecadação do RGPS	38,8	38,7	6,6	45,3
II. Benefícios Previdenciários	245,0	244,5	381,1	625,6
III. Déficit do RGPS (II – I)	206,2	205,8	374,6	580,3
IV. Benefícios Assistenciais	61,1	61,0	0,0	61,0
IV.1 RMV	1,1	1,1	0,0	1,1
IV.2 BPC/LOAS	60,0	59,9	0,0	59,9
V. FAT	30,9	30,9	16,9	47,8
V.1 Abono Salarial	17,5	17,5	0,0	17,5
V.2 Seguro-Desemprego	13,4	13,4	16,9	30,3
<b>Total (III + IV + V)</b>	<b>298,2</b>	<b>297,6</b>	<b>391,5</b>	<b>689,1</b>

(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.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Outra análise possível em relação à variação dos parâmetros macroeconômicos é a do impacto do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no limite das despesas sujeitas à Emenda Constitucional nº 95/2016<sup>5</sup>, uma vez que o limite é corrigido pela variação do IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Para 2020, como demonstra a tabela abaixo, o desvio de 0,1 p.p. da variação estimada do IPCA causa uma variação de R\$ 1.407,1 milhões no limite de despesas.

Tabela 10: Efeito da variação de 0,1 p.p. no IPCA no limite das despesas sujeitas à EC nº 95/2016

Em R\$ milhões

Discriminação	2019	2020	2020
	Limite de despesas sujeitas à EC nº 95	Projeção do limite de despesas sujeitas à EC nº 95 <sup>(1)</sup>	Varição de 0,1 p.p. do IPCA no Limite
DESPEAS SUJEITAS AO TETO DA EC 95/2016	1.407.052,6	1.453.063,2	1.407,1

(1) Projeção com base na estimativa de variação do IPCA acumulada em doze meses encerrados em junho de 2019, conforme grade de parâmetros da SPE/ME.

Fonte e elaboração: STN/ME.

### 3.3 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. 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.

<sup>5</sup> A EC nº 95/2016 instituiu o Teto de Gastos que vigorará por vinte exercícios financeiros. Para o exercício de 2020, o Teto de 2019 será corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o período de doze meses encerrado em junho de 2019.



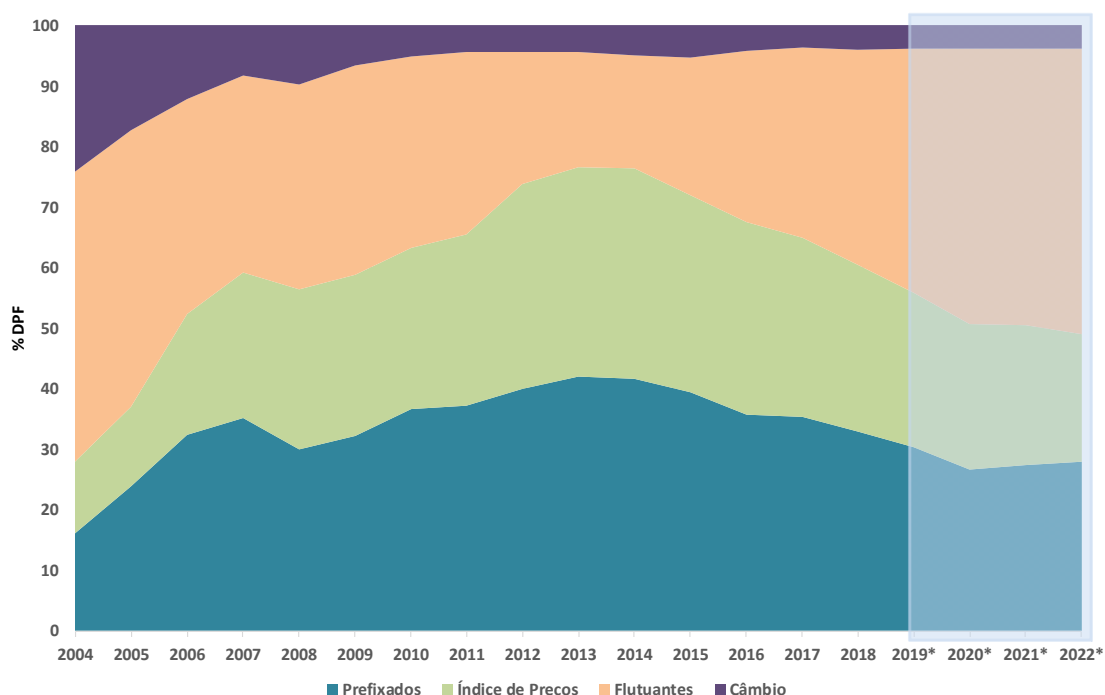
### 3.3.1 Riscos de Mercado

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

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

Este crescimento na participação de flutuantes, preponderantemente LFT, está diretamente relacionado à sequência de déficits fiscais primários no orçamento, uma vez que a incerteza sobre a efetivação da consolidação fiscal torna mais caro o custo de emissão de títulos prefixados e remunerados por índice de preços. No curto prazo, os instrumentos com juros flutuantes em geral permitem refinar em torno de 100% dos vencimentos de principal e juros do ano. Além disso, as LFT são emitidas com prazo em torno de 6 anos, o que evita a concentração de vencimentos no curto prazo, mostrando-se uma alternativa aos títulos prefixados de curto prazo. Por outro lado, o crescimento desses instrumentos na composição da dívida pública eleva o risco de mercado via maior vulnerabilidade da DPF a elevações nas taxas de juros.

Figura 2: Composição do estoque da DPF



\* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2019.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Cabe pontuar que esse resultado reflete movimentos conjunturais e não implicam em alterações das diretrizes observadas pela gestão da DPF para médio e longo prazos. Tais diretrizes são definidas com base no portfólio benchmark, resultado de um exercício quantitativo que aponta para uma situação desejável de estrutura de dívida no longo prazo. O PAF 2019 não contemplou revisão do benchmark em relação a 2018. Observa-se nos anos recentes um desvio em relação à composição ótima. A maior exposição a títulos flutuantes impacta diretamente o balanço de riscos da composição da DPF, aumentando a vulnerabilidade em decorrência de elevações na taxa de juros. A reversão dessa tendência depende da implementação de reformas fiscais estruturais de contenção da despesa pública, fator determinante para a melhora dos resultados fiscais e das condições econômicas.

O PAF 2019 traz uma análise da participação de flutuantes na DPF, inclusive em abordagem alternativa que inclui as compromissadas para análise de risco de juros no curto prazo e de repactuação, este último captando tanto a mudança de composição da dívida quanto de seu perfil de vencimentos.

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

### 3.3.1.1 Sensibilidade da Dívida Pública aos Parâmetros Macroeconômicos

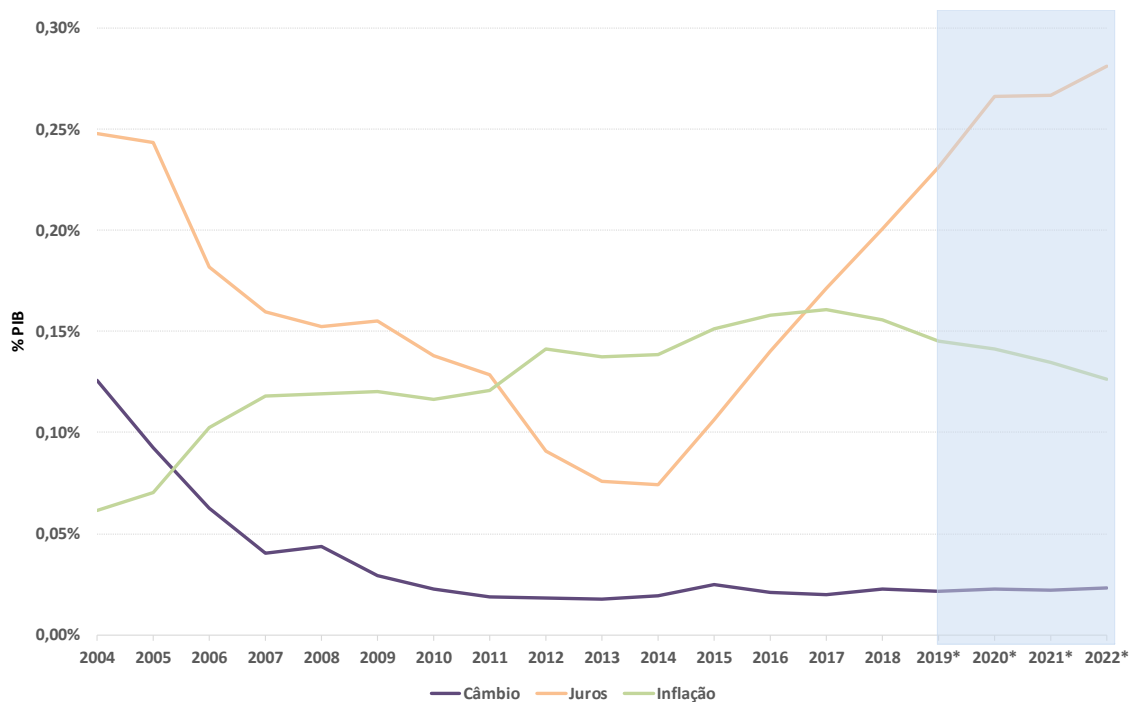
#### 3.3.1.1.1 Riscos da Dívida Pública Federal (DPF)

Uma forma de se avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor de seu estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas<sup>6</sup>. Neste caso, para uma melhor análise, toma-se como parâmetro a relação DPF/PIB. Os efeitos de um aumento (redução) de 1% nas taxas de câmbio (Real/Dólar), de inflação e de juros (Selic) podem ser observados na Figura 3.

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

---

<sup>6</sup> Trata-se de uma análise estática, onde analisa-se o efeito isolado da variação de apenas uma variável (taxa de câmbio, taxa de juros ou inflação) sobre os indicadores desejados (DPF, Despesa Orçamentária e DLSP). Dessa forma, não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre as outras variáveis. Também não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre outros fatores da economia que poderiam também afetar os indicadores desejados, tais como resultado fiscal, PIB e necessidade líquida de financiamento do setor público.



\* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2019.  
 Fonte e elaboração: STN/ME.

Numa perspectiva histórica, destaca-se o aumento da sensibilidade da DPF a alterações nos juros e maior estabilidade de sua sensibilidade a alterações no câmbio e inflação. Este panorama reflete o aumento na participação da DPF de títulos com taxas de juros flutuantes, a mudança de composição observada desde 2015 e de continuidade de um cenário de desafios fiscais de curto e médio prazos.

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

Por sua vez, o risco em virtude de variações da taxa de câmbio encontra-se em patamar aderente a estrutura de dívida proposta pelo portfólio *benchmark*. Ademais, os efeitos transbordamentos de uma crise cambial encontram forte proteção diante do atual volume de reservas internacionais administradas pelo Banco Central do Brasil (BCB)<sup>7</sup>.

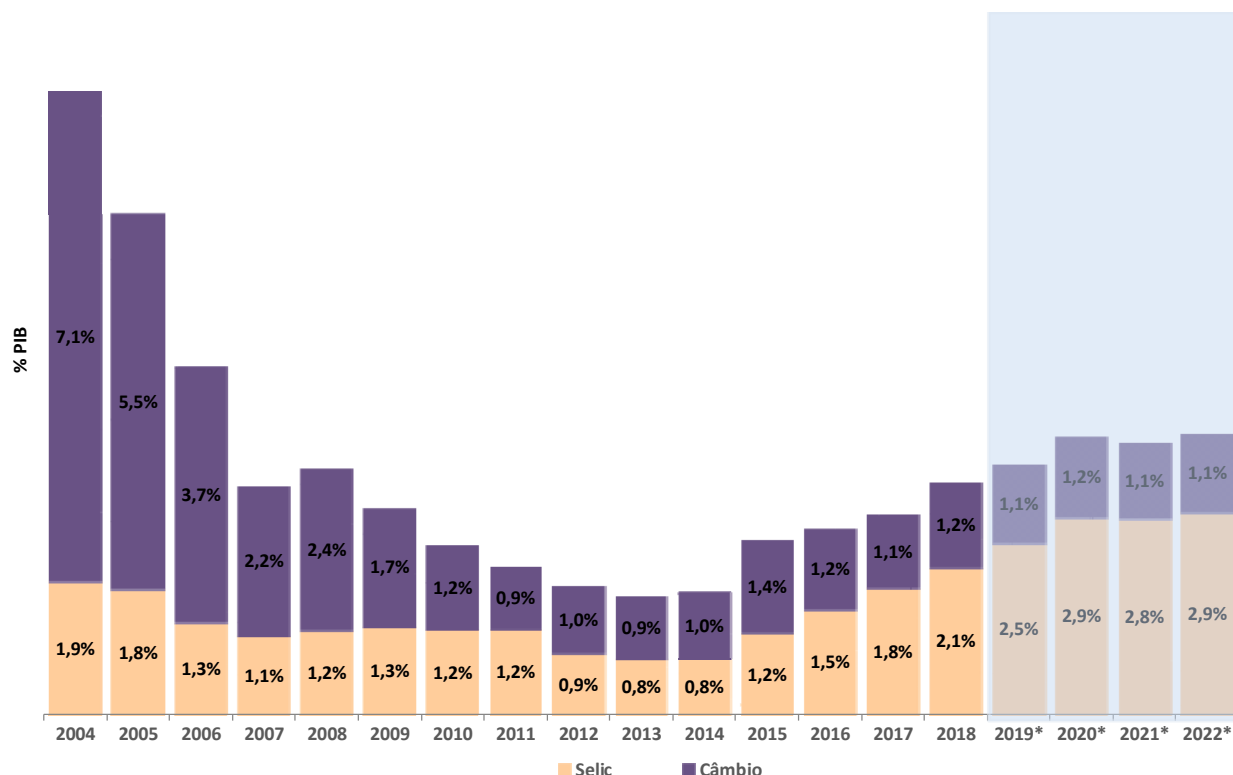
De forma complementar à análise de sensibilidade, a

*Figura 4* apresenta o teste de estresse do estoque da DPF a choques reais nos juros e câmbio, de forma a evidenciar potenciais impactos em situações de grandes e persistentes turbulências<sup>8</sup>. Considerando o estoque de dívida em final de período, o impacto de um cenário de estresse corresponderia a um incremento da dívida de 3,6% do PIB em 2019, bem inferior aos 9,0% do PIB estimados 2004.

<sup>7</sup> A posição das reservas em fevereiro de 2019 é da ordem de US\$ 378,4 bilhões.

<sup>8</sup> 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.

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



\* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2019.  
Fonte e elaboração: STN/ME.

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

Ademais da análise de impactos no estoque, exercício interessante consiste na avaliação do cronograma de maturação e da sensibilidade da despesa orçamentária da dívida àquelas mesmas variáveis macroeconômicas. Tendo como referência projeções baseadas na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2019 e considerando os vencimentos de dívida previstos entre 2019 e 2022, os efeitos de um aumento (redução) de 1% nas taxas de câmbio, de inflação e de juros podem ser observadas na Tabela 11.

Tabela 11: Previsões de sensibilidade da despesa orçamentária a choques de 1% nas variáveis macroeconômicas - % PIB

Variáveis Macroeconômicas	2019		2020		2021		2022	
	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$	% PIB	Milhões R\$
Câmbio	0,002	129	0,001	110	0,004	301	0,002	220
Inflação	0,021	1.510	0,017	1.358	0,021	1.811	0,025	2.314
Juros	0,009	672	0,023	1.812	0,055	4.715	0,028	2.572

A sensibilidade apresentada na Tabela 10 varia conforme o cronograma de maturação dos títulos da DPF, de forma que será maior em relação à determinada variável econômica nos anos em que houver grandes vencimentos de títulos indexados àquela mesma variável. Note-se que a sensibilidade da despesa orçamentária é bem menor que àquela correspondente ao estoque da DPF, exatamente porque considera apenas o montante da dívida que está vencendo em determinado exercício. Não obstante, é uma sensibilidade relevante porque mede o impacto de curto prazo na gestão da despesa orçamentária para o pagamento da dívida. Especificamente em relação aos riscos de taxa de juros à despesa orçamentária, note que devido à elevada torre de vencimentos de LFT prevista para 2021, a sensibilidade quanto à elevação/redução de 1% da taxa de juros elevaria/reduziria a despesa esperada com estes títulos em R\$ 4,7 bilhões.

### 3.3.1.1.2 Riscos da DLSP e da DBGG

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

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

Inicialmente, foi gerado um cenário base para a projeção da DLSP/PIB e DBGG/PIB para o período de 2019 a 2022. Sobre este cenário foram feitas análises de risco de taxa de juros, da taxa de crescimento do PIB e de variações no resultado primário. A Tabela 12 mostra uma análise de estática comparativa<sup>9</sup> nas projeções, sempre em relação ao cenário base, para mostrar o aumento na dívida/PIB decorrente de uma variação de 1 ponto percentual na taxa SELIC para cima, uma variação da taxa de crescimento PIB de 1 ponto percentual para baixo, e de um déficit primário pior em 1% do PIB. Os impactos são computados isoladamente para cada um desses choques e, posteriormente, assumindo-se um choque combinado nessas variáveis.

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

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

Diferença em relação ao Cenário Base.

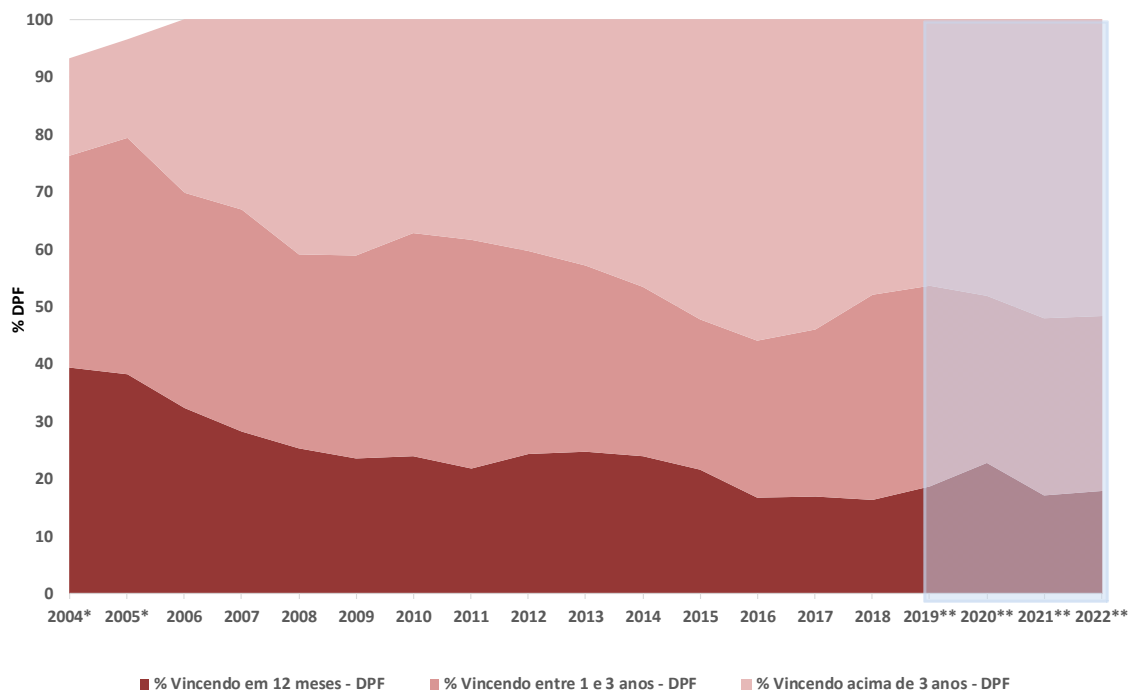
<sup>9</sup> Esta análise tem a fragilidade de não capturar os efeitos e correlações de mudanças em uma variável sobre a outra. Por exemplo, a análise pode subestimar os efeitos do aumento do PIB real por não alterar o resultado fiscal em função deste novo PIB, o mesmo raciocínio vale para a redução do PIB real, que não se reflete em um cenário de fiscal mais deteriorado. Entretanto, a análise é importante por mostrar o quão sensível as projeções de dívida são às alterações isoladas em cada uma das variáveis.

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

### 3.3.2 Risco de Refinanciamento

O risco de refinanciamento é consequência do perfil de maturação da dívida e representa a possibilidade de o Tesouro Nacional ter de suportar elevados custos para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar seus vencimentos. A redução do percentual vincendo em 12 meses é um importante passo para a diminuição desse risco, pois essa métrica indica a proporção do estoque da dívida que deverá ser honrada no curto prazo. Na Figura 5, ademais deste indicador, também são apresentados indicadores adicionais sobre a estrutura de vencimentos da DPF.

Figura 5: Perfil de Vencimentos do Estoque da DPF



\* Dados de 2004 e 2005 incluem apenas estrutura da DPMFi.

\*\* Projeções com base na estratégia de médio prazo elaborada no âmbito do PAF 2019.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Apesar do aumento esperado no percentual vincendo em 12 meses, o indicador vem se mantendo em valores inferiores a 20% da DPF, que é um patamar historicamente baixo. No ano 2020 espera-se um percentual acima de 20% por conta de um vencimento de LFT acima da média que entra na janela capturada pelo percentual vincendo em 12 meses. A melhora na trajetória do perfil de vencimentos de curto prazo é complementada por um aumento no percentual do estoque com vencimentos em prazos superiores a 3 anos.

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

### **3.4 ESTRESSE DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS E SIMULAÇÕES**

As avaliações de estresse de indicadores macroeconômicos utilizaram como ponto médio da distribuição os valores da Grade de Parâmetros fornecida pela SPE/ME<sup>10</sup>, a qual serviu como mediana (cenário base) para todos os indicadores.

Para calcular os cenários de estresse dos parâmetros macroeconômicos foi utilizada uma 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 oficial e a matriz de variância-covariância, segundo elemento necessário à distribuição normal, é estimada por meio do histórico de dados dos parâmetros macroeconômicos.<sup>11</sup> É importante ressaltar que este método permite a construção de cenários economicamente consistentes, ou seja, as relações diretas e inversas entre as variáveis são adequadamente refletidas nos resultados. A título de exemplo, nota-se que cenários em que há maior taxa de juros estão, em geral, associados a menores níveis de crescimento.

Foram realizados quinhentos choques com base na metodologia acima descrita, os quais geraram quinhentas trajetórias distintas para as variáveis macroeconômicas. A partir disso, considerando-se as variáveis relevantes para cada item, foram estimadas trajetórias de receitas, despesas, resultado primário e dívida pública. É importante ressaltar que as probabilidades de realização são menores quanto mais afastado se está do centro da projeção. Dessa forma, valores nos pontos extremos possuem uma probabilidade de apenas 10% de realização.

#### **3.4.1 Receitas**

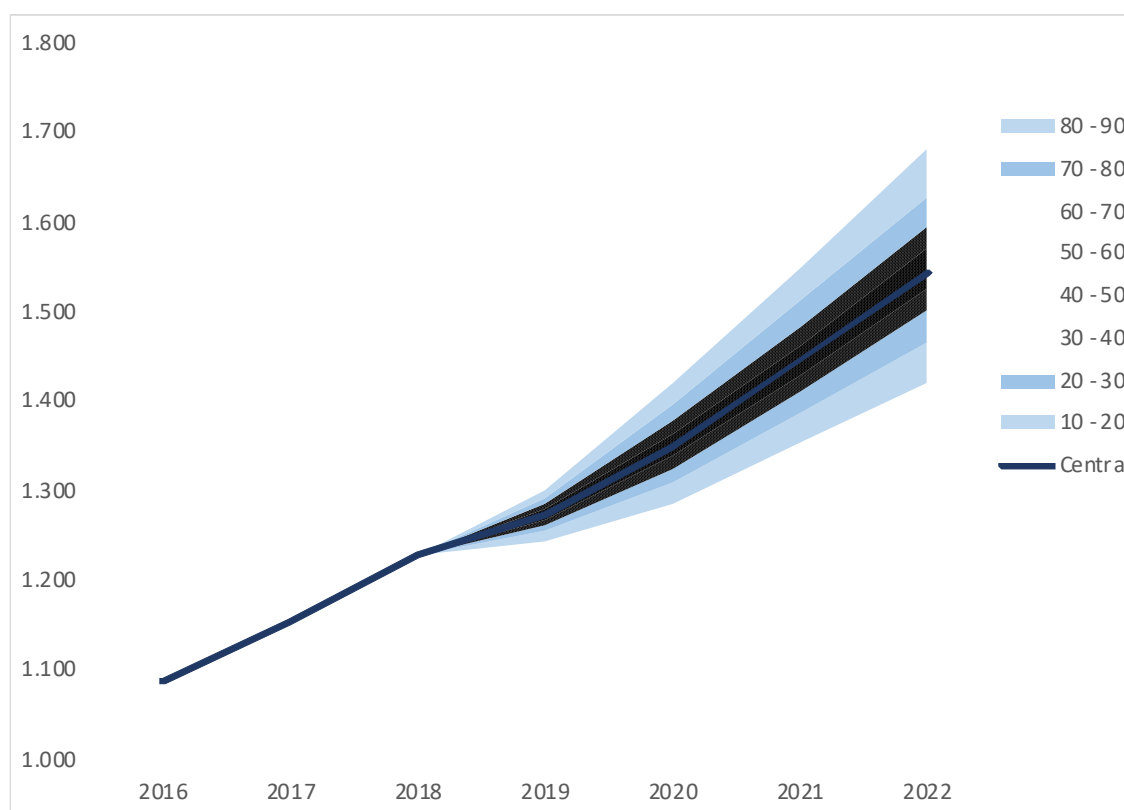
---

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

<sup>11</sup> 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.

Os cenários macroeconômicos gerados foram aplicados às Receitas Administradas pela RFB, exceto previdenciárias, às Receitas Previdenciárias, e às receitas de Contribuição do Salário Educação e Exploração de Recursos Naturais (conforme Tabela 4), que corresponderam a aproximadamente 93% da arrecadação em 2018. As premissas utilizadas para realização deste exercício seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais, ou seja, não são consideradas reformas fiscais nem receitas extraordinárias. Os resultados, apresentados a seguir, dispõem uma nuvem de possibilidades de realizações alternativas ao cenário central apresentado no Anexo de Metas Fiscais desta LDO.

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



Fonte e Elaboração: STN/ME.

As simulações realizadas mostram que a receita líquida pode variar significativamente ao longo do tempo, refletindo a alta variância relacionada às variáveis macroeconômicas e seu impacto nas receitas. Com efeito, a arrecadação é o componente mais sujeito às mudanças no ciclo



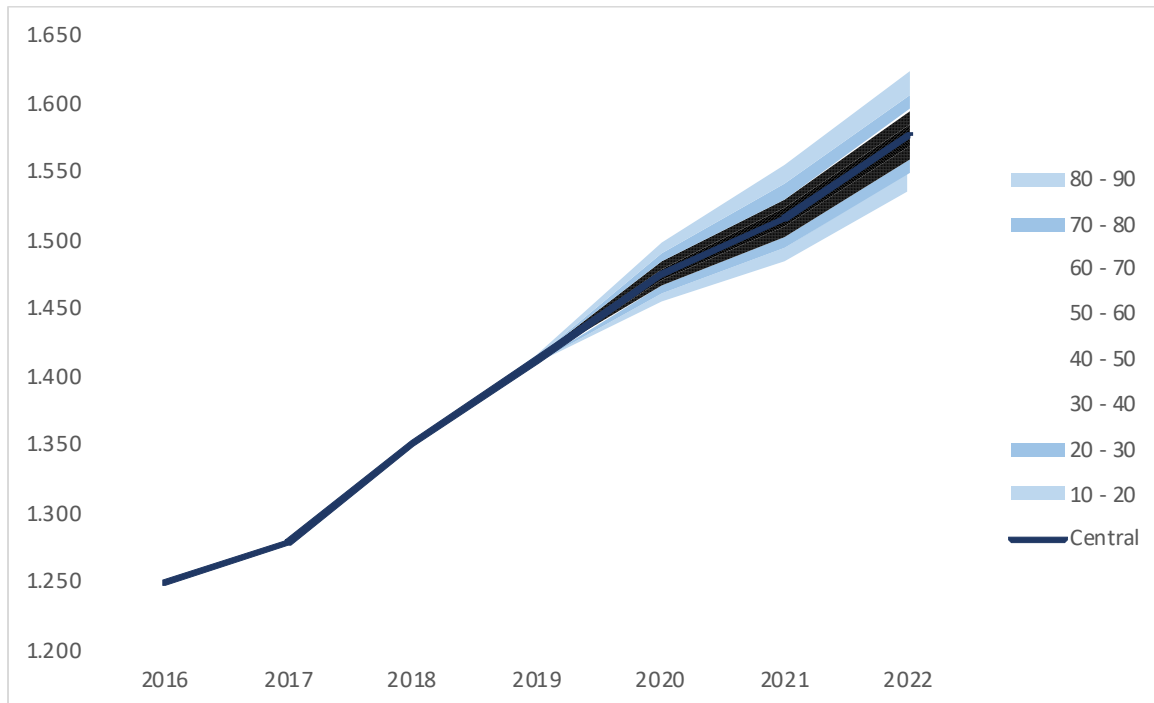
econômico e/ou de preços no âmbito do orçamento. Como era de se esperar, nos períodos mais distantes do ponto inicial as nuvens de probabilidades se ampliam em função da crescente incerteza.

Para o ano de 2020, as estimativas constantes no Anexo de Metas Fiscais apontam uma receita líquida no montante de R\$ 1.351 bilhões, valor que pode ser reduzido em até R\$ 65 bilhões, caso haja a realização do caso extremo inferior<sup>12</sup>. Para os anos de 2021 e 2022, análise similar mostra uma possível queda de até R\$ 95 bilhões e R\$ 125 bilhões, respectivamente. Por outro lado, caso se realizasse o caso extremo superior, poderia haver uma elevação das receitas nos mesmos valores apontados acima, para os respectivos anos.

### 3.4.2 Despesas

As trajetórias de despesas foram construídas aplicando-se os diferentes cenários macroeconômicos às regras de despesas, especialmente as despesas com Benefícios Previdenciários, Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV), Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Para este exercício específico, não foram considerados os impactos em Pessoal e Encargos, uma vez que esta variável está sob o controle do governo<sup>13</sup>. Por sua vez, as despesas com controle de fluxo do Poder Executivo variam de acordo com a inflação. As premissas utilizadas para realização deste exercício seguem as mesmas detalhadas no Anexo de Metas Fiscais, ou seja, parte-se da legislação vigente, o que implica em correção do salário mínimo para manter seu poder de compra e ausência de reajuste para pessoal. Também não se incluiu o efeito de qualquer reforma fiscal, como a previdenciária.

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



<sup>12</sup> Em termos técnicos, os casos extremos da distribuição apresentada no gráfico estariam relacionados aos percentis 10 e 90.

<sup>13</sup> Embora haja algum nível de indexação ao INPC de benefícios da seguridade social aos servidores públicos que migraram para a inatividade sem direito à paridade, esse montante é pouco significativo no contexto das despesas de pessoal e encargos sociais.

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

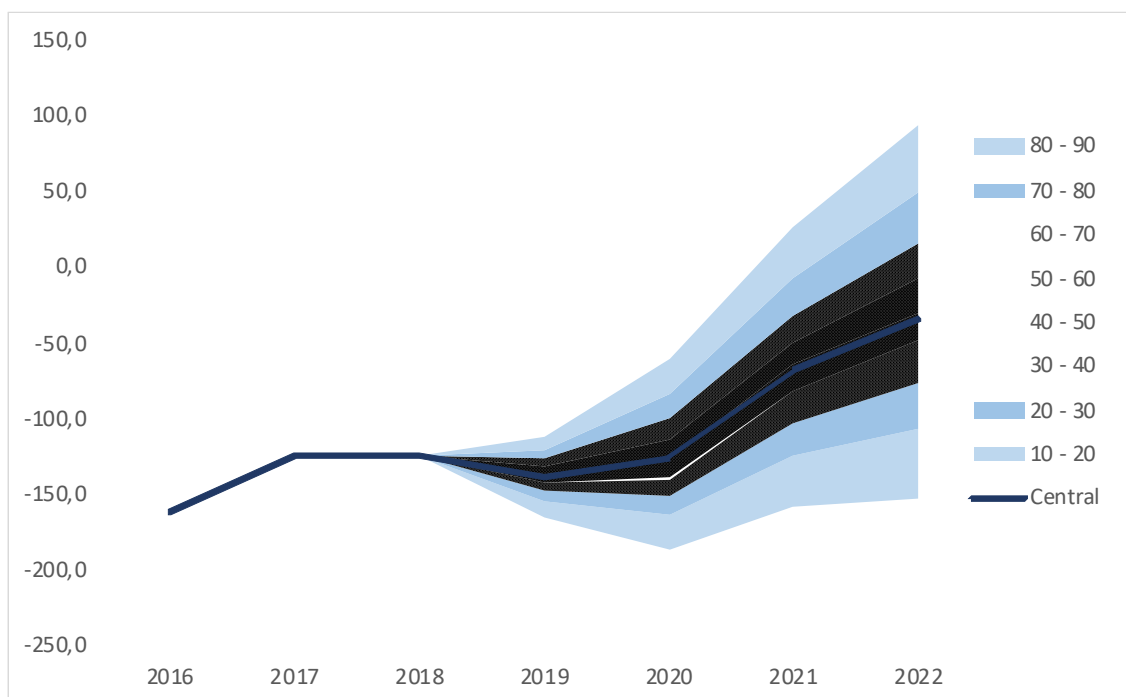
Dessa forma, espera-se que em casos extremos, cuja probabilidade associada é pequena, haja uma variação nas despesas, para mais ou para menos, em torno de R\$ 22 bilhões em 2020, de R\$ 35 bilhões em 2021 e R\$ 45 bilhões em 2022. Esses valores não incluem eventuais cortes ou aumentos de despesas discricionárias, que podem ampliar ou reduzir os valores apresentados, mas como estão sob o controle do governo, não são considerados nesta análise.

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

### **3.4.3 Resultado Primário**

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

Figura 8: Espectro de cenários alternativos para Resultado Primário (R\$ bilhões)



Fonte e Elaboração: STN/ME

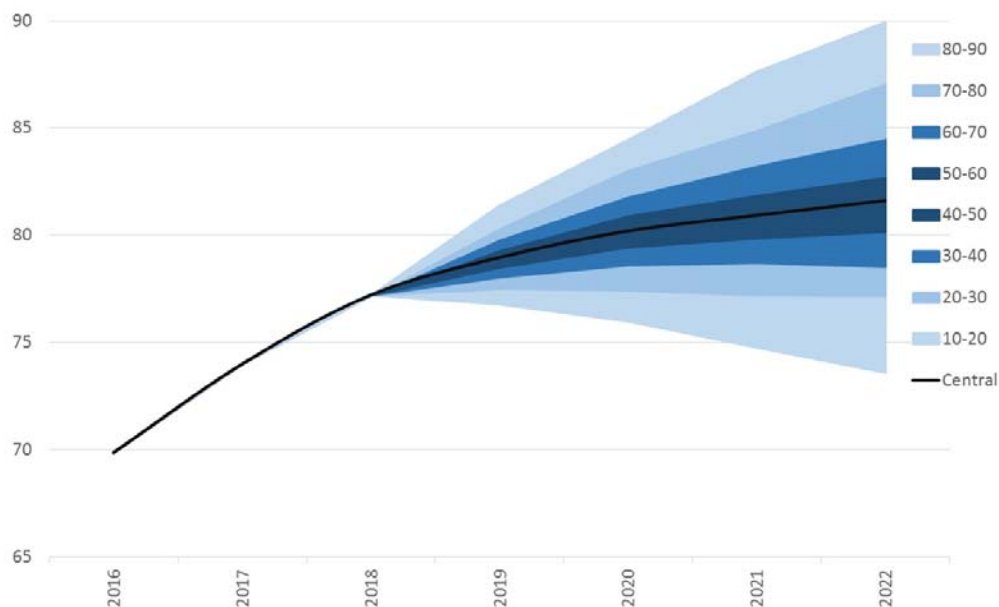
As trajetórias de resultado primário apresentadas mostram que, no ano de 2020, os cenários extremos superior e inferior (cuja probabilidade é muito baixa) podem ser em torno de R\$ 65 bilhões maiores ou menores que meta estabelecida para o Governo Central (R\$ -124,1 bilhões). Já para os anos de 2021 e 2022, os resultados relacionados aos mesmos casos mostram uma melhora ou piora de R\$ 90 e 125 bilhões, havendo probabilidade de atingimento de um superávit fiscal nos anos de 2021 (baixa probabilidade) e 2022 (probabilidade média) na parte superior da distribuição apresentada acima.

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

#### 3.4.4 Dívida Pública

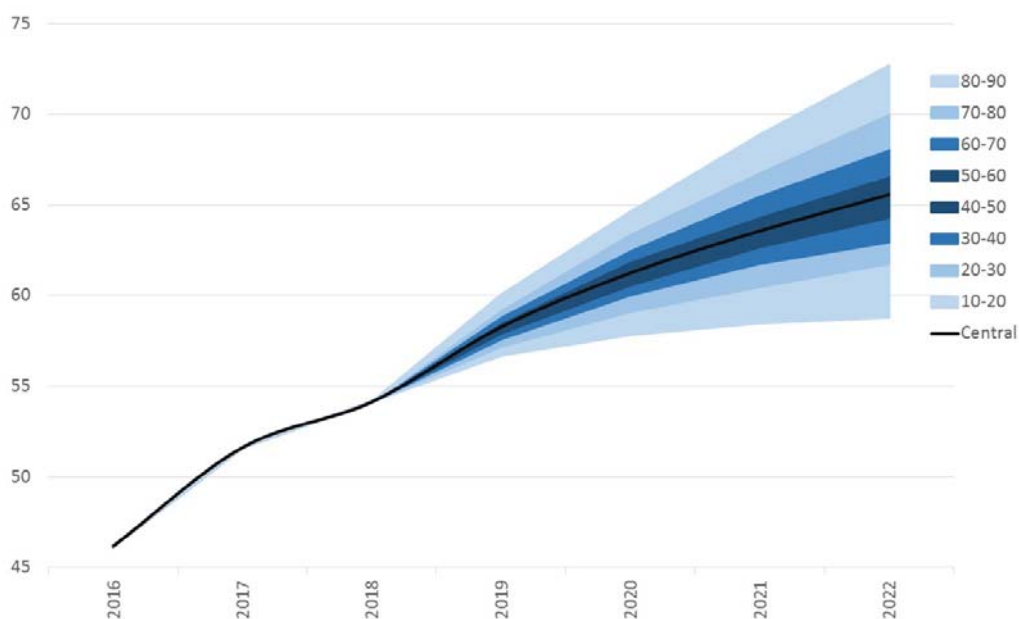
Nas figuras a seguir são mostrados os resultados estocásticos das simulações de DLSP e DBGG. As trajetórias do cenário base destes indicadores são muito próximas àquelas das medianas das distribuições e consistem na linha sólida dos respectivos gráficos.

Figura 9: Cenários Estocásticos para DBGG/PIB



Fonte e Elaboração: STN/ME.

Figura 10: Cenários Estocásticos para DLSP/PIB



Fonte e Elaboração: STN/ME.

Ambos indicadores apresentam trajetórias crescentes no horizonte do PLDO 2020, muito embora não se possa inferir sobre comportamento explosivo no médio prazo em cenários alternativos em que não se vislumbre forte descontinuidade (na direção pessimista) em relação ao cenário base. A consolidação fiscal é premissa fundamental para se prospectar uma reversão das trajetórias de crescimento destes indicadores de endividamento.

### 3.4.4.1 Riscos Legais

Para fins desta seção, consideramos como riscos legais para a gestão da Dívida Pública Federal aqueles decorrentes de eventual descumprimento de algum limite ou condição para a realização de operações de crédito, estabelecido pelo atual arcabouço legal. Nesse caso, ficaria vedada a realização de operações de crédito pelo governo, podendo impedir, em algumas situações, até mesmo as emissões de títulos no âmbito da dívida pública mobiliária federal<sup>14</sup>.

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 em 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, Saúde e Reforma Agrária, dentre outros. Na Lei Orçamentária de 2019, por exemplo, estavam previstas nas dotações iniciais a execução de R\$ 259,2 bilhões de despesas correntes primárias com recursos de emissão de dívida.

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

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

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

<b>Limites e Condições</b>	<b>Norma</b>
Aplicação Mínima em Saúde	Art.198, § 2º, inciso I da CF
Aplicação Mínima em Educação	Art. 212 da CF
Publicação do RREO até 30 dias após encerramento do bimestre	At. 165, § 3o da CF e Art. 52, caput e § 2 da LRF
Regra de Ouro	Art. 167, inciso III da CF; Art. 32 da LRF; Art. 6º da RSF 48
Autorização, no texto da lei orçamentária, para contratação de operação de crédito	Art. 32, inciso I da LRF
Limite de Operações de Crédito	Art. 32, § 1º, inciso III da LRF; Art. 7º, inciso I da RSF 48
Limite de despesas de pessoal da União	
Limite de despesas de pessoal do Legislativo e respectiva repartição entre seus órgãos	Arts. 20,22 e 23 da LRF
Limite de despesas de pessoal do Judiciário e respectiva repartição entre	

<sup>14</sup> De maneira geral, a legislação vigente permite a continuidade das operações destinadas ao refinanciamento do principal da dívida mobiliária. É o caso, por exemplo, de eventual descumprimento de algum limite de pessoal, situação que restringiria a realização de operações de crédito, mas ficariam ressalvadas também as operações de crédito para refinanciamento da dívida mobiliária e aquelas que visem à redução das despesas com pessoal, conforme inciso III, § 3º, art. 23 da LRF.

Limites e Condições	Norma
seus órgãos	
Limite de despesas de pessoal do Ministério Público	
Ausência de operações nulas e/ou vedadas.	Arts. 33, 35 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, caput e Art. 55, §§ 2º e 3º da LRF
Transparência da Gestão Fiscal	Art. 48, §§ 2º, 3º e 4º da LRF

Fonte e Elaboração: STN/ME.

Dentre esses riscos, destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro, estabelecida pelo inciso III do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Isso porque as projeções apontam que, dado o cenário fiscal esperado, haveria necessidade de se recorrer a operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital tanto para 2020 quanto para 2021 e 2022, conforme Tabela 14.

Tabela 14: Projeção da insuficiência da Regra de Ouro

Cenário	Em R\$ milhões		
	2020	2021	2022
Cenário base	264.868,7	146.940,0	157.523,6

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

Fonte e Elaboração: STN/ME.

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

É importante destacar que este cenário de excesso de operações de crédito já ocorre no orçamento deste ano de 2019. A lei orçamentária deste ano indica que R\$ 248,9 bilhões de despesas a serem pagas com recursos da dívida estão condicionadas a aprovação de crédito suplementar ou especial nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição Federal, pois tais operações de crédito estariam acima do montante previsto para as despesas de capital do exercício.

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

## 4 ANÁLISE DOS RISCOS ESPECÍFICOS

### 4.1 PASSIVOS CONTINGENTES

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

Há passivos contingentes que não são mensuráveis com suficiente segurança em razão de ainda não terem sido apurados, auditados ou periciados, por restarem dúvidas sobre sua exigibilidade total ou parcial, ou por envolverem análises e decisões que não se pode prever, como é o caso das demandas judiciais. Nestes casos, são incluídas no presente Anexo as demais informações disponíveis sobre o risco, como tema em discussão, objeto da ação, natureza da ação ou passivo e instância judicial, conforme recomenda a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 03 (Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes), editada pelo Conselho Federal de Contabilidade e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia.

Ainda em relação às demandas judiciais, com exceção da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) que utiliza critérios próprios, a avaliação dos passivos contingentes da União toma por base os parâmetros definidos na Portaria Advocacia-Geral da União (AGU) nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018, que estabelece critérios e procedimentos a serem adotados pela AGU na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais. O mencionado normativo prevê que sejam informadas as ações ou grupos de ações semelhantes com impacto financeiro estimado em, no mínimo, R\$ 1 bilhão. Além disso, define critérios para classificação dos processos quanto à probabilidade de perda (risco provável, possível ou remoto), levando em consideração especialmente a fase processual das ações.

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

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

Os riscos decorrentes de passivos contingentes estão classificados neste Anexo de acordo com a natureza dos fatores que lhes dão origem e os órgãos responsáveis pela sua gestão, conforme se segue:

- a) Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União – PGU;
- b) Demandas Judiciais de Natureza Tributária – PGFN;
- c) Demandas Judiciais Contra as Autarquias e Fundações – PGF;

- d) Demandas Judiciais das Empresas Estatais;
- e) Demandas Judiciais Contra o Banco Central – PGBC;
- f) Passivos Contingentes Administrados pela STN; e
- g) Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação.

#### **4.1.1 Demandas Judiciais**

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

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

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

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

É importante destacar que as informações apresentadas no Anexo de Riscos Fiscais não implicam qualquer reconhecimento pela União quanto à efetiva sucumbência ou mesmo acerca das teses em debate, mas apenas eventual risco que tais demandas possam oferecer ao orçamento federal, em face de seu elevado valor, caso a União não saia vencedora.

##### **4.1.1.1 Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União - Procuradoria Geral da União (PGU)**

Compete à AGU, por intermédio da PGU, a representação judicial e extrajudicial da Administração Direta da União. A Tabela 15 relaciona as ações judiciais sob a responsabilidade da PGU que são classificadas com risco possível, conforme os parâmetros definidos na Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018.



Tabela 15: Demandas Judiciais PGU

Em R\$ bilhões

Ações judiciais	Objeto da ação	Processo de referência	Estimativa de impacto ou cálculo atualizado
Política tarifária do setor aéreo. Órgão sujeito ao eventual pagamento da pendência: Ministério da Economia	Indenização de prejuízos sofridos pelas empresas aéreas em razão da política tarifária estabelecida no período de outubro de 1987 a janeiro de 1992. Observação: Recurso Especial provido reconhecendo o dever da União de indenizar a autora. Embargos de declaração da União providos para definir a liquidação do julgado por arbitramento. Pendem embargos de declaração interpostos pela Vasp.	RESP 1.248.237/DF	R\$ 2,2
Medicamentos – SUS. Órgão sujeito ao eventual pagamento da pendência: Ministério da Saúde	Definição de requisitos para a concessão de medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS. Estimativa de impacto fornecida pelo Ministério da Saúde. Após julgamento do STJ, foram interpostos Recursos Extraordinários pela União e pelo Estado do Rio de Janeiro.	RESP 1.657.156 - Tema 106-STJ	R\$ 1,5

Fonte: AGU. Elaboração: STN/ME.

#### 4.1.1.2 Demandas Judiciais Contra a União de Natureza Tributária, Inclusive Previdenciária – PGFN

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

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

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

É importante ressaltar, ainda, que as estimativas de cálculo são fornecidas pela RFB e levam em consideração, na maioria dos casos, a perda total de arrecadação anual e uma estimativa de impacto de devolução, considerados os últimos cinco anos e a totalidade dos contribuintes, de modo que representa o máximo de impacto ao erário, que pode não se concretizar em sua totalidade.

##### 4.1.1.2.1 Ações de Repercussão Geral Reconhecida no STF – PGFN

O instituto da repercussão geral passou a ser adotado pelo STF a partir de 2007, com suporte na Emenda Constitucional nº 45/2004. Uma vez que um tema em discussão da

Suprema Corte por meio de recurso extraordinário é reconhecido como de repercussão geral, sua decisão final aplica-se a todas as ações judiciais em que essa mesma questão esteja sendo versada.

Dentre as ações que tramitam atualmente perante o Supremo Tribunal Federal, há 163 temas tributários com repercussão geral reconhecida e que podem ter algum risco fiscal ao Orçamento da União. No atual estágio dos processos em referência, o risco fiscal da maioria absoluta é classificado como remoto. É importante ressaltar que a nova classificação de riscos estabelecida pela Portaria AGU nº 318/2018, promoveu profunda alteração na classificação registrada nas edições anteriores do Anexo de Riscos Fiscais, de modo que a maioria dos processos passou a ser classificada como de risco possível.

A Tabela 16 apresenta a relação das ações judiciais, com classificação de risco possível quanto à materialização, que tramitam no Supremo Tribunal Federal, conforme os parâmetros definidos na Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018.

Tabela 16: Ações judiciais de natureza tributária no STF

Ações Judiciais	Objeto da Ação	Processo de referência	Estimativa de impacto ou cálculo atualizado
PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ICMS. Ré: União	Questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ICMS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS (sistemática da tributação por dentro). Julgado pelo Plenário do STF em repercussão geral desfavorável à Fazenda Pública, mas com embargos de declaração opostos pela PGFN postulando a modulação dos efeitos da decisão, pendente de decisão.	RE 574.706	Cálculo para 01 ano: R\$ 45,8 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 229 bilhões.
Creditamento de IPI de insumos adquiridos da Zona Franca de Manaus. Autor: União	Discussão a respeito da possibilidade de empresa situada fora da Zona Franca de Manaus obter créditos de IPI quanto aos insumos isentos, não tributados e sujeitos à alíquota zero adquiridos das empresas que se encontram na Zona Franca de Manaus, com base no princípio da não-cumulatividade e nos benefícios setoriais concedidos à Zona Franca. Há precedente antigo do STF desfavorável à Fazenda Pública, além do mais o julgamento já foi iniciado e há 3 votos contrários.	RE 592.891 e RE 596.614	Cálculo para 01 ano: R\$ 13,6 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 49,7 bilhões.
PIS/COFINS das instituições financeiras. Autor: União	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	Cálculo para 01 ano: R\$ 19 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 94,5 bilhões.
IPI na revenda de produto importado. Ré: União	Discussão a respeito da possibilidade de incidência de IPI sobre a revenda do produto importado no mercado interno pelo estabelecimento importador.	RE 946.648 e RE 979.626.	Cálculo para 01 ano: R\$ 10,2 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 68,6 bilhões.
Inclusão do IPI na base de cálculo do PIS/COFINS no regime de substituição tributária. Ré: União	Discussão a respeito da inclusão do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na base de cálculo das contribuições PIS e Cofins exigidas e recolhidas pelas montadoras de veículos em regime de substituição tributária.	RE 605.506	Cálculo para 01 ano: R\$ 1,6 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 8,9 bilhões.
CIDE sobre remessas ao exterior. Ré: União	Discussão a respeito da incidência da contribuição de intervenção no domínio econômico criada pela Lei nº 10.168, de 29/12/2000, destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.	RE 928.943	Cálculo para 01 ano: R\$ 3,3 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 17,7 bilhões.
Imunidade das entidades beneficentes de assistência social para contribuição previdenciária patronal. Ré: União	Discute-se sobre a possibilidade de regulamentação, por lei ordinária, da disciplina sobre as exigências legais para a concessão da imunidade prevista no artigo 195, § 7º da Constituição. O recorrente sustenta, em síntese, que o acórdão impugnado violou o disposto no artigo 146, II, da Constituição Federal, ao concluir pela constitucionalidade da regulamentação do artigo 195, § 7º, da Constituição Federal, por lei ordinária, no caso, pelo artigo 55 da Lei nº 8.212/91. Há ADIs e uma repercussão geral sobre o mesmo tema sendo	RE 566.622	Cálculo para 01 ano: R\$ 15,6 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 76,1 bilhões.

<b>Ações Judiciais</b>	<b>Objeto da Ação</b>	<b>Processo de referência</b>	<b>Estimativa de impacto ou cálculo atualizado</b>
	julgadas em conjunto. O resultado do julgamento das ADIs (mais favorável à União) divergiu do resultado da repercussão geral (menos favorável à União). Houve oposição de EDcl pela Fazenda Nacional postulando modulação dos efeitos da decisão além da correção do resultado tendo em conta o quanto decidido nas ADIs.		
PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ISS. Réu: União	Questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ISS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS (sistemática da tributação por dentro). Há precedente recente do Plenário contrário à União quanto à inclusão do ICMS (que pode impactar no julgamento da presente tese) e relevância do caso para os cofres públicos.	RE 592.616	Cálculo para 01 ano: R\$ 6,54 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 32,7 bilhões.
PIS/COFINS. Regime não-cumulativo. Prestadoras de serviços e demais Empresas. Réu: União	Questiona-se a constitucionalidade das Medidas Provisórias nº 66/02 e 135/2003, as quais inauguraram a sistemática da não cumulatividade das contribuições para o PIS e a COFINS, com a consequente majoração da alíquota associada à possibilidade de aproveitamento de créditos compensáveis para a apuração do valor efetivamente devido. Observação: Julgamento já iniciado com votação parcial favorável à União (7x0).	RE 607.642	Cálculo para 01 ano: R\$ 24 bilhões para prestadoras de serviço e R\$ 29,7 bilhões para demais empresas; cálculo para 05 anos: R\$ 107,8 bilhões para prestadoras de serviço e R\$ 179,2 bilhões para demais empresas.
Multa por indeferimento administrativo de pedidos de ressarcimento, compensação e restituição. Autor: União	Discussão sobre a aplicação das multas de 50% (cinquenta por cento) dos §§ 15 e 17 do art. 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, na redação que lhes foi conferida pelo art. 62 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, em caso de indeferimento de pedidos de ressarcimento de compensação já efetuados (ou que venham a ser efetuados), ressaltando-se a possibilidade da incidência de multa em caso de má-fé do contribuinte.	RE 796.939	R\$ 32 bilhões.
PIS sobre locação de bens imóveis. Autor: União	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	Cálculo para 01 ano: R\$ 1,3 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 5,6 bilhões.
PIS/COFINS e CSLL sobre atos cooperativos. Autor: União	Discussão sobre a incidência do PIS, COFINS e CSLL sobre os valores resultantes dos atos cooperativos próprios das sociedades cooperativas.	RE 672.215	Cálculo para 01 ano: R\$ 4,6 bilhões para cooperativas ligadas ao sistema financeiro e R\$ 14,1 bilhões para todas as cooperativas; cálculo para 05 anos: R\$ 12,9 bilhões para cooperativas ligadas ao sistema financeiro e R\$ 108,7 bilhões para todas as cooperativas.
Contribuição previdenciária sobre o salário maternidade. Ré: União	Discussão sobre a incidência contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre os valores pagos a suas empregadas a título de salário-maternidade.	RE 576.967	Cálculo para 01 ano: R\$ 1,2 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 6 bilhões.
Contribuições para o SEBRAE, APEX, ABDI e INCRA. Ré: União	Discussão sobre a constitucionalidade das contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDes) pagas ao SEBRAE, APEX, ABDI e INCRA.	RE 603.624	Cálculo para 01 ano: R\$ 3,5 bilhões para o SEBRAE, R\$ 520 milhões para o APEX, R\$ 85 milhões para o ABDI e R\$ 1,5 bilhões para o INCRA; cálculo para 05 anos: R\$ 19,8 bilhões para o SEBRAE, R\$ 2,9 bilhões para o APEX, R\$ 420 milhões para o ABDI e R\$ 8,4 bilhões para o INCRA
Contribuição ao SENAR. Ré: União	Discussão sobre a constitucionalidade da incidência da contribuição destinada ao SENAR sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, nos termos do art. 2º da Lei 8.540/1992, com as alterações posteriores do art. 6º da Lei 9.528/1997 e do art. 3º da Lei 10.256/2001.	RE 816.830	Cálculo para 01 ano: R\$ 830 milhões; cálculo para 05 anos: R\$ 3,2 bilhões.
Contribuição da Agroindústria. Ré: União	Discussão sobre a constitucionalidade da contribuição para a seguridade social a cargo das agroindústrias sobre a receita bruta prevista na Lei n.º 10.256/2001.	RE 700.922	Cálculo para 01 ano: R\$ 1,7 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 8,3 bilhões.
Contribuição Previdenciária dos Segurados Especiais. Ré: União	Discussão sobre a validade da contribuição a ser recolhida pelo produtor rural pessoa física que desempenha suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, sobre a receita bruta proveniente da comercialização de sua produção	RE 761.263	Cálculo para 01 ano: R\$ 3,4 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 14,9 bilhões.
Aumento da alíquota do PIS/COFINS por Decreto. Ré: União	Discussão sobre a possibilidade de as alíquotas da contribuição ao PIS e da COFINS serem reduzidas e restabelecidas por regulamento infralegal, nos termos do art. 27, § 2º, da Lei nº. 10.865/2004.	RE 1.043.313	Cálculo para 01 ano: R\$ 10,3 bilhões; cálculo para 04 anos (2015 a 2018): R\$ 32,8 bilhões.
Imposto de renda	Se discute, à luz dos arts. 97 e 153, III, da Constituição Federal,	RE 855.091	Conforme dados da Receita Federal do

Ações Judiciais	Objeto da Ação	Processo de referência	Estimativa de impacto ou cálculo atualizado
pessoa física sobre juros de mora. Autor: União	a constitucionalidade dos arts. 3º, § 1º, da Lei 7.713/1988 e 43, II, § 1º, do Código Tributário Nacional, de modo a definir a incidência, ou não, de imposto de renda sobre os juros moratórios recebidos por pessoa física.		Brasil, cálculo para 05 anos: R\$ 1,191 bilhões.
Contribuição previdenciária de militares inativos. Autor: Estado de Minas Gerais (União como amicus curiae)	Discussão sobre a cobrança de contribuições previdenciárias sobre pensão e proventos de Militares inativos. EC 20/98 e 41/03.	RE 596.701	Conforme dados da Receita Federal do Brasil, cálculo para 05 anos: R\$ 2,03 bilhões.
Contribuição social da LC 110/2001. Réu: União	Discute se uma vez constatado o exaurimento do objetivo em razão do qual foi instituída a contribuição social do Art. 1º da LC 110/2001 deve ser o tributo extinto ou admitida a perpetuação da cobrança ainda que o produto da arrecadação seja destinado a fim diverso do original.	RE 878.313	Conforme dados fornecidos pela Superintendência do FGTS na CAIXA, o cálculo para 01 ano é de: R\$ 4,3 bilhões; cálculo para 05 anos: R\$ 21,5 bilhões.

Fonte: PGACET/PGFN-ME. Elaboração: STN/ME

#### 4.1.1.2.2 Ações junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ)

A Tabela 17 apresenta as ações judiciais de natureza tributária que representam riscos fiscais **possíveis** à União, em trâmite no Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme os parâmetros definidos na Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018.

Tabela 17: Ações judiciais de natureza tributária no STJ

Ações Judiciais	Objeto da Ação	Processo de referência	Estimativa de impacto ou cálculo atualizado
Aproveitamento de crédito de PIS e COFINS. Réu: União	Julgar-se-á acerca do aproveitamento de créditos de PIS e COFINS apurados no regime não cumulativo (decorrente da venda 'facilitada' de aparelhos celulares) aos débitos existentes no regime cumulativo de apuração daqueles tributos (decorrente da prestação de serviços de telecomunicação). Julgamento monocrático contra a Fazenda Pública, em parte, no RESP 1.492.526 (Agravo Interno fazendário pendente. Embargos de Declaração da empresa julgados). No RESP 1.655.706, julgamento não iniciado.	RESP 1.492.526 e 1.655.706	Cálculo para 1 ano: R\$ 1 bilhão; cálculo para 5 anos: R\$ 5,9 bilhões.
Creditamento de insumos na base de cálculo do PIS e da COFINS. Réu: União	Julgar-se-á o conceito de insumos para fins de abatimento de crédito do valor a ser pago de PIS/COFINS no regime não cumulativo. Houve julgamento desfavorável na Primeira Seção, com Embargos de Declaração fazendários rejeitados, na sequência. Pende a admissibilidade do Recurso Extraordinário da UNIÃO (Fazenda Nacional).	RESP 1.221.170	Cálculo para 1 ano: R\$ 58 bilhões; cálculo para 5 anos: R\$ 316 bilhões.
Ação regressiva contra a União. Juros e correção monetária. Empréstimos compulsórios. Réu: União	Julgar-se-á a possibilidade de execução regressiva da ELETROBRÁS contra a União, em razão de condenações à devolução das diferenças de juros e correção monetária do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica. O julgamento conta voto favorável à União, da Relatoria. Houve pedido de vista.	RESP 1.576.254 e 1.583.323	Metade do valor indicado no Formulário de Referência 2018 da ELETROBRAS, por se tratar de ação regressiva por suposta dívida solidária: R\$ 7,9 bilhões.
Valor aduaneiro e inclusão dos gastos relativos à descarga de mercadorias no território nacional. Autora e Réu: União	Julgar-se-á a possibilidade de inclusão das despesas de capatazia no valor aduaneiro. Reflexos em todos os tributos que tenham por base de cálculo o valor aduaneiro. O julgamento foi iniciado. Houve pedido de vista.	RESP 1.641.228 e 1.592.971	Cálculo para 1 ano: R\$ 3,4 bilhões; cálculo para 5 anos: R\$ 21,2 bilhões.
Legalidade da Portaria nº 257/2011 do Ministro da Fazenda – majoração da alíquota do Siscomex. Autora e Réu: União	Julgar-se-á a ilegalidade da portaria nº 257/2011 do Ministro da Fazenda, que com base no prescrito pela Lei 9.716/98 (art. 3º), majorou a alíquota do Siscomex de 29,05 reais para aproximadamente 185 reais. Nos Recursos 1.709.375 e 1.707.341, houve julgamento desfavorável à União. No RESP 1.705.753, houve devolução dos autos ao Tribunal de origem, para manifestação quanto aos investimentos no Siscomex. Com a Nota SEI n. 73/2018/CRJ/PGACET/PGFN-MF, houve dispensa parcial da Carreira de PFN para contestar e recorrer quanto ao tema, ressalvada, contudo, a	RESP 1.709.375, RESP 1.707.341 e RESP 1.705.753.	Cálculo para 1 ano: R\$ 460 milhões; cálculo para 5 anos: R\$ 2,6 bilhões.

Ações Judiciais	Objeto da Ação	Processo de referência	Estimativa de impacto ou cálculo atualizado
	discussão sobre o índice de correção monetária aplicável, no período.		

Fonte: PGACET/PGFN/ME. Elaboração: STN/ME

#### 4.1.1.3 Demandas Judiciais Contra as Autarquias e Fundações - Procuradoria-Geral Federal – PGF

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

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

A Tabela 18 apresenta ação judicial classificada como risco fiscal possível, sob a responsabilidade da PGF, conforme os parâmetros definidos na Portaria AGU nº 40/2015, com as alterações promovidas pela Portaria AGU nº 318/2018.

Tabela 18: Ação judicial sob responsabilidade da PGF

Em R\$ bilhões

Ações judiciais	Objeto da Ação	Processo de referência	Estimativa de impacto
Extensão do acréscimo de 25% sobre o valor do benefício previdenciário, previsto no artigo 45 da Lei 8.213/1991, a todas as modalidades de aposentadoria - adicional de grande invalidez.  Órgão sujeito ao eventual pagamento da pendência: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	Tratam-se dos Resps nº 1.720.805/RJ e REsp 1.648.305/RS, afetados como representativos de controvérsia sob o tema 982, cuja questão submetida a julgamento consiste em “aferir a possibilidade da concessão do acréscimo de 25%, previsto no art. 45 da Lei 8.213/91, sobre o valor do benefício, em caso de o segurado necessitar de assistência permanente de outra pessoa, independentemente da espécie de aposentadoria”.	RESPs 1.720.805 e 1.648.305	R\$ 3,5

Fonte: AGU. Elaboração: STN/ME

#### 4.1.1.4 Demandas Judiciais das Empresas Estatais Dependentes da União

Segundo as informações prestadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - SEST, órgão responsável pela supervisão e controle das empresas estatais federais, coletadas junto às empresas, as ações judiciais em que o risco de perda foi considerado possível e, portanto, classificadas como passivos contingentes totalizam R\$ 2,02 bilhões.

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

As reclamações trabalhistas totalizam R\$ 842,04 milhões. Em geral, estas ações advêm de litígios por reivindicação de atualização salarial ou recomposição de perdas decorrentes de índices utilizados por ocasião dos Planos Econômicos, como as ações de reposição dos 28,8% do Plano Bresser e dos 3,17% do Plano Real. Também estão incluídas neste grupo as demais ações relativas aos empregados como solicitações de pagamento de horas extras, descumprimento de dissídio coletivo, pagamento de diárias, adicional noturno, adicional de periculosidade e insalubridade e incorporação de gratificação.

As lides da ordem tributária somam R\$ 39,84 milhões e derivam de não recolhimento de impostos pelas Empresas, notadamente os devidos aos estados e municípios. As demandas previdenciárias totalizaram R\$ 9,66 milhões e correspondem àquelas em que as Empresas são acionadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias de seus empregados.

Tabela 19: Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais

Em R\$ milhões

Empresa	Tipo de Risco				Total
	Trabalhista	Cível	Previdenciário	Tributário	
Empresa de Planejamento e Logística - EPL	0,8	49,4	-	-	50,3
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSEH	50,4	39,1	-	-	89,5
Empresa Pesquisa Energética EPE	-	-	-	-	-
Empresa Brasil de Comunicação EBC	93,3	31,0	9,6	1,6	135,6
Cia Bras. De Trens Urbanos CBTU	268,0	76,2	-	3,1	347,3
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	5,2	1,0	-	-	6,2
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. INB	114,1	95,6	-	24,8	234,4
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A NUCLEP	57,1	4,9	-	1,7	63,7
Hosp. Clínica Porto Alegre HCPA	-	-	-	-	-
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	0,1	-	-	-	0,1
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A TRENSURB	77,8	0,3	-	3,6	81,7
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária EMBRAPA	-	-	-	-	-
Indústria de Material Bélico do Brasil IMBEL	24,9	2,6	0,0	0,0	27,6
Cia Nacional de Abastecimento CONAB	72,4	202,5	-	-	274,9
Cia Desenv. V. S. Francisco e Parnaíba CODEVASF	22,3	117,2	-	4,9	144,5
Engenharia, Construções e Ferrovias VALEC	51,6	509,8	-	-	561,4
Grupo Hospitalar Conceição GHC	1,2	0,8	-	-	2,0
Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A CEITEC	2,7	0,0	-	-	2,8
<b>Total</b>	<b>842,0</b>	<b>1.130,4</b>	<b>9,7</b>	<b>39,8</b>	<b>2.022,0</b>

Fonte: SEST/ME. Elaboração: STN/ME.

As ações cíveis se referem a pleitos de direito de natureza civil, ou seja, não-criminal, podendo se tratar de conflitos nas áreas familiar, sucessória, obrigacional ou real. No caso das empresas estatais federais, as ações se referem a uma diversidade de questionamentos, como indenizações por danos materiais, acidentes, desapropriação, garantia de participação do impetrante em contratos de opção e leilões eletrônicos, ação de cobrança, protesto de títulos, suspensão dos efeitos dos atos administrativos, suspensão de multa, dentre outros. As ações cíveis das Estatais Federais somaram R\$ 1,13 bilhão.

#### 4.1.1.5 Demandas Judiciais Contra o Banco Central do Brasil (BCB)

O Banco Central do Brasil (BCB), em 31 de dezembro de 2018, era parte em 9.552 ações, sendo 2.865 no polo ativo, 6.513 no polo passivo e 174 tendo o BCB como parte interessada, referentes a assuntos diversos, entre os quais planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e privatizações.

A área jurídica do BCB avalia todas as ações judiciais levando em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda, que é calculado com base em decisões ocorridas no processo, na jurisprudência aplicável e em precedentes para casos similares. São contabilizadas provisões de 100% do valor em risco (incluindo uma estimativa de honorários de sucumbência) para todas as ações em que o risco de perda seja classificado como provável, ou seja, em que o risco de perda seja avaliado como maior do que 50%. Em 31 de dezembro de 2018 foram contabilizadas provisões para 891 ações, totalizando R\$ 8,83 bilhões.

As ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram classificadas como passivos contingentes e assim não foram provisionadas. Em 31 de dezembro de 2018 havia 826 ações nessa situação, totalizando R\$ 5,92 bilhões.

##### 4.1.1.5.1 Passivos Contingentes e Riscos Fiscais Decorrentes de Ações Judiciais Contra o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro)

O Proagro era parte em 497 ações judiciais em 31 de dezembro de 2018, sendo 3 no polo ativo, 492 no polo passivo e 2 tendo o BCB como parte interessada, referentes a ações judiciais relacionadas, principalmente, a contestação das decisões tomadas no âmbito do Programa sobre os pedidos de cobertura dos produtores rurais.

São contabilizadas provisões de 100% do valor em risco (incluindo uma estimativa de honorários de sucumbência) para todas as ações em que o risco de perda seja classificado como provável, ou seja, em que o risco de perda seja avaliado como maior do que 50%. Em 31 de dezembro de 2018, foram contabilizadas provisões para 167 ações, totalizando R\$ 175 milhões.

As ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram consideradas como passivos contingentes e assim não foram provisionadas. Em 31 de dezembro de 2018, havia 192 ações nessa situação, totalizando R\$ 71 milhões.

#### 4.1.1.6 Avaliação de Risco das Demandas Judiciais

Conforme apresentado nas subseções acima, as Demandas Judiciais somadas alcançam o montante de R\$ 1.528 bilhões. É importante ressaltar que se trata de um valor estimado de perda de ações de risco possível, sendo que as ações de risco provável não constam neste documento, uma vez que para estas é realizado o devido provisionamento no BGU. A mudança dos critérios de classificação de riscos, promovida pela Portaria AGU nº 318/2018, levou à reclassificação de parcela significativa dos processos antes identificados como de risco provável para risco possível. Reflexo dessa alteração é percebida na elevação do estoque das ações objeto deste Anexo.

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

De qualquer forma, o comportamento crescente dos valores apresentados nesta e nas últimas edições do Anexo de Riscos Fiscais revelam a necessidade de uma especial atenção ao tema. A dificuldade de previsão de concretização dessas perdas pode ser ilustrada pela comparação entre a evolução do valor do estoque estimado das causas de perda possível com a evolução do valor efetivamente executado pela União com despesas oriundas de ações judiciais, conforme apresentado na

Tabela 20.

O risco fiscal dos passivos contingentes relativos a demandas judiciais classificadas com probabilidade de perda possível apresentou expressiva elevação no último ano, alcançando, em dezembro de 2018, o estoque de potencial impacto de R\$ 1.528 bilhões, representando uma elevação de 27,9% em relação ao número publicado no PLDO/2019. Esse montante corresponde 113% da despesa primária total realizada em 2018, ao passo que esse mesmo indicador registrado em 2017, 2016 e 2015 era respectivamente 93,4%, 70,8% e 48,5%. O incremento observado se deve principalmente à elevação no montante das demandas judiciais de natureza tributária;

Os valores realizados de pagamentos associados à execução de demandas judiciais contra a União também tem apresentado elevação nos últimos anos, apesar corresponderem a um montante significativamente menor. No ano de 2018 os valores pagos decorrentes de demandas judiciais contra a União alcançaram o montante de R\$ 35,18 bilhões, correspondentes 2,8% da despesa primária total. Nos anos de 2017, 2016 e 2015 essa proporção era respectivamente de 2,6%, 2,6% e 2,2%.

Tabela 20: Resumo dos riscos com demandas judiciais

Em R\$ bilhões

RISCO POSSÍVEL	ANO BASE						
	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Contra a Administração Direta - PGU	3,73	3,09	4,00	1,00	2,10	321,85	204,84
Natureza tributária (inclusive previdenciária) - PGFN	1.512,76	1.139,51	828,29	326,98	345,08	458,21	289,56
Contra Autarquias e Fundações - PGF	3,51	8,30	8,30	194,70	60,80	58,50	96,4
Contra empresas estatais dependentes - SEST/ME	2,02	2,12	2,04	2,00	2,09	4,09	3,79
Contra o Banco Central - PGBC	5,98	42,07	41,32	40,37	68,66	66,04	73,25
<b>TOTAL DEMANDAS - RISCO POSSÍVEL (A)</b>	<b>1.528,00</b>	<b>1.195,09</b>	<b>883,95</b>	<b>565,05</b>	<b>478,73</b>	<b>908,66</b>	<b>667,84</b>
<b>VALORES PAGOS<sup>(1)</sup> - AÇÕES JUDICIAIS (B)</b>	<b>38,25</b>	<b>33,67</b>	<b>32,02</b>	<b>25,93</b>	<b>19,81</b>	<b>16,34</b>	<b>14,61</b>
<b>DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (C)</b>	<b>1.351,76</b>	<b>1.279,01</b>	<b>1.249,39</b>	<b>1.164,46</b>	<b>1.046,50</b>	<b>924,93</b>	<b>815,91</b>
<b>% Despesa Primária (A/C)</b>	<b>113,0%</b>	<b>93,4%</b>	<b>70,8%</b>	<b>48,5%</b>	<b>45,7%</b>	<b>98,2%</b>	<b>81,9%</b>
<b>% Despesa Primária (B/C)</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,2%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,8%</b>

(1) Valores Pagos refere-se a todas as despesas da união em cumprimento a sentenças judiciais

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

#### 4.1.2 Passivos Contingentes Administrados pela STN

Os passivos contingentes administrados pelo Tesouro Nacional são divididos em três grandes grupos, quais sejam:



- a) Passivos contingentes em fase de reconhecimento;
- b) Garantias prestadas pelo Tesouro;
- c) Passivos contingentes referentes aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO).

#### 4.1.2.1 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento

Os passivos contingentes da União em processo de regularização no âmbito da STN, também chamados de dívidas em processo de reconhecimento, podem ser classificados como: Dívidas Decorrentes da Extinção/Dissolução de Entidades da Administração Federal; Dívidas Diretas da União; e Dívidas Decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

Salvo exceções, os pagamentos dos mencionados passivos aos credores são feitos mediante títulos da dívida pública mobiliária federal, modalidade denominada securitização.

##### *I. Dívidas Decorrentes da Extinção/Dissolução de Entidades*

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

##### *II. Dívidas Diretas*

As dívidas de responsabilidade direta da União originam-se de eventos como: (i) atribuição à União dos compromissos decorrentes dos investimentos feitos por ocasião da criação dos Estados de Roraima, Amapá e Tocantins, conforme determinação constitucional; e (ii) autorizações legais para que instituições financeiras federais prestem auxílio financeiro ou participem de políticas públicas, com o compromisso de posterior ressarcimento pela União.

##### *III. Dívidas Decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)*

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

A Medida Provisória nº 513, de 26 de novembro de 2010, convertida na Lei nº 12.409/2011, autorizou o FCVS a assumir, na forma disciplinada em ato do seu Conselho Curador (CCFCVS), direitos e obrigações do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação

(SH/SFH) e oferecer cobertura direta a contratos de financiamento habitacional averbados na Apólice do SH/SFH, constituindo-se assim o “FCVS – Garantia”.

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

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

#### IV. Resumo / Consolidação

A Tabela 21 e a

Tabela 22 resumem as regularizações ocorridas nos exercícios de 2017 e de 2018, bem como a estimativa dos estoques das obrigações remanescentes e a previsão acerca das que poderão vir a ser liquidadas proximamente.

Tabela 21: Obrigações oriundas de passivos contingentes regularizadas em 2017 e 2018

Em R\$ milhões

Classificação	Regularizado em 2017 (Pos. dez/2017)		Regularizado em 2018 (Pos. dez/2018)		Títulos utilizados no pagamento
	Executado	Previsto (LOA)	Executado	Previsto (LOA)	
Extinção de entidades	3.408,4 <sup>(a)</sup>	4.600,0	146,9 <sup>(d)</sup>	5.500,0	NTN-B 2022, 2023, 2024, 2030 e 2040
Dívida direta	-		-		
FCVS VAFs 1 e 2	810,0 <sup>(b)</sup>	12.500,0	1.185,3 <sup>(e)</sup>	12.500,0	CVS (A, B, C, D) 2027 CVSB 2027
FCVS VAFs 3 e 4	163,3 <sup>(c)</sup>		445,3 <sup>(f)</sup>		
<b>Total</b>	<b>4.381,7</b>	<b>17.100,0</b>	<b>1.777,5</b>	<b>18.000,0</b>	

a) Foi celebrado um contrato, com a Fundação REFER, decorrente de dívida da ex-RFFSA. Trata-se do Contrato nº 23/2017/PGFN/CAF, de 31/10/2017 (Contrato de Assunção Legal, com Reconhecimento de Dívida, entre a União e a REFER), o qual estabeleceu o pagamento por meio da emissão de títulos da dívida pública federal. Essa emissão, no valor de R\$3.408.426.539,17, foi autorizada pela Portaria STN nº 972, de 22/11/2017.

(b) Foram celebrados três contratos de novação com agentes financeiros do SFH ou seus cessionários.

(c) Foram celebrados três contratos de assunção com o FGTS, com a interveniência dos agentes financeiros do SFH ou de seus cessionários.

(d) Foi celebrado um contrato com o Instituto GEIPREV decorrente de dívida da ex-EBTU. Trata-se do Contrato nº 14/2018/PGFN/CAF, de 6/6/2018 (Contrato de Assunção, Reconhecimento, Renegociação e Quitação de Dívida, entre a União e o GEIPREV), o qual estabeleceu o pagamento por meio da emissão de títulos da dívida pública federal. Essa emissão, no valor de R\$146.902.487,72, foi autorizada pela Portaria STN nº 381, de 12/6/2018.

(e) Foram celebrados dois contratos de novação com agentes financeiros do SFH ou seus cessionários.

(f) Foram celebrados onze contratos de assunção com o FGTS, com a interveniência dos agentes financeiros do SFH ou de seus cessionários.

Fonte e Elaboração: STN/MF.

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

previstos, como se verifica na Tabela 21. A superveniência de apontamentos do órgão de controle interno mantém a incerteza quanto ao efetivo cumprimento da previsão de emissão de títulos CVS em 2019, de R\$13,75 bilhões.

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

Tabela 22: Obrigações oriundas de passivos contingentes a regularizar

Em R\$ milhões

Classificação	Credores	Previsão de regularização 2019	Previsão de regularização 2020	Estimativa do Estoque	BGU 28/2/2019
Extinção de entidades	Diversos	92,0	119,0	282,3 <sup>(a)</sup>	282,3 <sup>(a)</sup>
Dívida direta	Caixa	5.099,2 <sup>(b)</sup>	-	5.099,2	5.099,2
FCVS VAFs 1 e 2	Agentes do SFH ou seus cessionários	12.840,0	12.840,0	108.600,0	123.000,0 <sup>(c) (d)</sup> (14.400,0) <sup>(e)</sup>
FCVS VAFs 3 e 4	FGTS, com eventual repasse aos agentes do SFH ou seus cessionários	910,0	910,0	7.779,0	7.779,0
<b>Total</b>		<b>18.941,2</b>	<b>13.869,0</b>	<b>121.760,5</b>	<b>121.760,5</b>

(a) A estimativa do estoque de obrigações decorrentes da extinção de entidades leva em conta as etapas já cumpridas do projeto em andamento, desde 2018, de levantamento da situação dos processos de regularização que ingressaram na STN e que deverão ser formal e definitivamente encerrados.

(b) A Dívida direta com a Caixa não tem relação com o FCVS. Esses R\$ 5,099 bi referem-se a passivos contingentes da União com a Caixa, pendentes de pleno reconhecimento que possibilite o andamento dos respectivos processos administrativos de regularização. No BGU, esse passivo compõem a categoria "Riscos Fiscais".

(c) Estimativa para fev/2019 a partir da avaliação atuarial elaborada pela DuoCons Consultoria, para a Caixa.

(d) Passivo

(e) Ativo

Fonte: STN/ME e Caixa.

#### 4.1.2.2 Garantias e Contragarantias Prestadas pelo Tesouro a Operações de Crédito

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

A STN também 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 23 sintetiza o saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União conforme relatório do terceiro quadrimestre de 2018, segundo as diferentes origens das operações.

Tabela 23: Operações de crédito garantidas pela União

Em R\$ milhões

Operações de Crédito	Valor
Interna	114.316,24
Externa	143.910,31
<b>Total</b>	<b>258.226,55</b>

Fonte e Elaboração: STN/ME

O saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União apresenta um crescimento de aproximadamente 263% no período entre dezembro de 2012 e dezembro de 2018, saindo de R\$ 71,23 bilhões para os atuais R\$ 258,23 bilhões.

Entre os credores, destacam-se os bancos federais (BNDES, BB e CAIXA), concentrando 95,9% (R\$ 109,68 bilhões) das operações de crédito internas, e os organismos multilaterais (BIRD, BID e CAF), respondendo por 86,7% (R\$ 124,72 bilhões) das operações de crédito externas. Entre os mutuários, os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo são os que apresentam o maior saldo em operações de crédito garantidas, com 14,3% (R\$ 36,84 bilhões) e 12,4% (R\$ 31,95 bilhões) do total, respectivamente.

Quanto às honras de parcelas inadimplidas por mutuários, entre 2005 e 2015, não houve necessidade de a União honrar compromissos de garantias prestadas a antes da federação e entidades da administração indireta. Entretanto, desde 2016, a União honrou dívidas referentes a contratos de responsabilidade de estados e municípios, no montante de R\$ 11.260,56 milhões, sendo que o Estado do Rio de Janeiro representou 90,98% do total honrado entre 2016 e 2018.

Em 2018, o total pago pela União em parcelas garantidas foi de R\$ 4,82 bilhões, com o Estado do Rio de Janeiro respondendo por 83,51% (R\$ 4,03 bilhões) do total honrado no ano.

A Tabela 24 detalha o histórico de honras ocorridas entre 1999 e 2018.

Tabela 24: Garantias honradas pela União

Em R\$ milhões	
Anos	Valor dos Pagamentos
1999/2000	187,33
2001	15,27
2002	28,02
2003	6,49
2004	36,13
2005 a 2015	-
2016	2.377,68
2017	4.059,80
2018	4.823,09

Fonte e Elaboração: STN/ME

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

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

Com a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal - instituído pela Lei Complementar nº 159/2017 e homologado em 5 de setembro de 2017 – a recuperação das contragarantias de honras realizadas pela União em parcelas inadimplidas pelo estado passou a estar bloqueada. De acordo com o art. 17 da referida lei, o montante honrado e não recuperado irá compor saldo de conta gráfica, que será capitalizado e cobrado apenas depois de 36 meses. Registre-se, ainda, que outros estados já manifestaram a intenção de aderir ao Regime de Recuperação Fiscal.

Finalmente, na Tabela 25, são apresentadas as estimativas do total a ser honrado pela União, ao longo de 2019 e de 2020, em operações de crédito garantidas.

Tabela 25: Previsão de honras de garantia a serem realizadas pela União

Em R\$ milhões	
Ano	Fluxo Previsto
2019	8.426,26
2020	10.963,99

Fonte e Elaboração: STN/ME

#### 4.1.2.3 Dos Passivos Contingentes Referentes aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste

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

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

A Portaria Interministerial nº 11, de 28 de dezembro de 2005, editada pelos Ministérios da Integração Nacional – MI e da Fazenda – MF, estabelece as normas de contabilização e de estruturação dos balanços dos fundos FNO, FNE e FCO, bem como os critérios para provisões e registro de prejuízos. De acordo com os critérios estabelecidos em seu artigo 3º, nas operações em que os Fundos detenham o risco integral ou compartilhado, o banco administrador de cada Fundo deve constituir provisão para créditos de liquidação duvidosa

referentes às parcelas do principal e encargos vencidos há mais de cento e oitenta dias. Tais provisionamentos resultam em déficit primário no momento de sua ocorrência.

Com base no balanço dos Fundos Constitucionais de 31 de dezembro de 2018 para o FCO, o FNE e o FNO, constata-se que as despesas com provisões para devedores duvidosos somaram em 2018, respectivamente, R\$ 17,1 milhões, R\$ 885,9 milhões e R\$ 333,1 milhões, totalizando R\$ 1.236,3 milhões. Tais valores estão apresentados nas contas de resultado dos balanços dos respectivos fundos. Adicionalmente, os bancos administradores destes fundos projetam os valores de provisão esperados para os anos futuros. A Tabela 26 resume essas informações.

Tabela 26: Provisões para devedores duvidosos, por exercício, segundo fundo

Em R\$ milhões

Fundos	Anos				
	2018	2019	2020	2021	2022
FCO	17,3	9,5	8,7	8,0	7,4
FNE	885,9	881,7	881,7	878,4	870,8
FNO	333,1	380,5	405,3	431,7	459,8
<b>Total</b>	<b>1.236,3</b>	<b>1.271,7</b>	<b>1.295,7</b>	<b>1.318,2</b>	<b>1.338,0</b>

Valores projetados com base no resultado observado de 2018.

A Despesa com Provisão Para Devedores Duvidosos afeta a rubrica de resultado dos fundos constitucionais que, por sua vez, impacta o resultado primário do Governo Central.

Fonte: Informações enviadas pelos Bancos Administradores dos Fundos Constitucionais.

Elaboração: STN/ME.

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

Com base nos balanços de dezembro de 2018, para o FCO, o FNE e o FNO, os valores baixados como prejuízo relativos a operações com risco dos fundos foram de R\$ 3.013,9 milhões para o FCO, R\$ 9.776,7 milhões para o FNE e R\$ 3.337,0 milhões para o FNO, totalizando R\$ 16.327,6 milhões. Também em 2018, foram recuperados R\$ 693,1 milhões, o que equivale a aproximadamente 4,25% do estoque de créditos baixados como prejuízo.

Tabela 27: Recuperação de créditos e estoque de créditos baixados como prejuízo, segundo fundo

Em R\$ milhões

Fundos	Recuperação de créditos baixados como prejuízo (A)	Estoque de créditos baixados como prejuízo (B)	Quociente de recuperação (A/B)
--------	--	--	--------------------------------

FCO	2,4	3.013,9	0,08%
FNE	477,5	9.776,7	4,88%
FNO	213,2	3.537,0	6,03%
<b>Total</b>	<b>693,1</b>	<b>16.327,6</b>	<b>4,25%</b>

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

Elaboração: STN/ME.

O impacto das operações dos fundos constitucionais nas estatísticas fiscais, seja de provisão ou de recuperação de créditos, se dá na rubrica de resultado dos fundos constitucionais e afeta o resultado primário do Governo Central, previsto inicialmente na LOA e monitorado quando da elaboração do Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, bem como o montante da despesa sujeito aos limites da Emenda Constitucional nº 95/2016.

#### **4.1.3 Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação**

O Seguro de Crédito à Exportação (SCE), lastreado no Fundo de Garantia à Exportação (FGE), tem a finalidade de garantir as operações de crédito à exportação contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar:

- a) a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira;
- b) as exportações brasileiras de bens e serviços;
- c) as exportações estrangeiras de bens e serviços, desde que estejam associadas a exportações brasileiras de bens e serviços ou contenham componentes produzidos ou serviços prestados por empresas brasileiras, com o correspondente compartilhamento de risco com agências de crédito à exportação estrangeiras, seguradoras, resseguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais, observado o disposto no artigo.

O SCE poderá ser utilizado por exportadores e por instituições financeiras, agências de crédito à exportação, seguradoras, resseguradoras, fundos de investimento e organismos internacionais que financiem, refinanciem ou garantirem a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira e as exportações brasileiras de bens e serviços, assegurado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para as micro e pequenas empresas.

De acordo com a Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, e a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, a União poderá, por intermédio do Ministério da Fazenda, conceder garantia da cobertura dos riscos comerciais e dos riscos políticos e extraordinários assumidos em virtude do SCE e contratar instituição habilitada a operar o SCE para a execução de todos os serviços a ele relacionados, inclusive análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia e de recuperação de créditos sinistrados.

Nos últimos anos, o Anexo de Riscos Fiscais, ao tratar do FGE, relacionou as operações do SCE segundo a situação de "aprovada", "concretizada" e "notificada", somando os valores ao final. Assim, a informação, na forma de apresentação corrente, indica que os passivos contingentes do FGE se acumulam de forma contínua desde 2004.

Entretanto, muitas dessas operações foram concluídas, ou seja, houve o transcurso do prazo do crédito sem a necessidade de acionamento do Fundo. Outras operações

foram canceladas antes de serem concretizadas. Consequentemente, esses casos não estão mais abarcados pela cobertura do SCE; e, por conseguinte, não representam um risco de acionamento do FGE.

A Tabela 28 apresenta a atual exposição do FGE, com referência à posição em dezembro de 2018, refletindo os passivos contingentes ligados a essa atividade. As operações aprovadas dizem respeito às tramitadas nas instâncias decisórias, tendo ocorrido emissão de oferta de cobertura por parte do FGE, porém ainda sem emissão de apólice. As operações concretizadas correspondem àquelas em que já ocorreu emissão de apólice de seguro de crédito à exportação. A exposição total nos dois grupos de operações alcançou o montante de US\$ 13,5 bilhões e declinou em relação à posição de dezembro de 2017, que era equivalente a US\$ 18,3 bilhões de dólares.

Tabela 28: Exposição do FGE

Em US\$ milhões

Prazo Residual (em anos)	Aprovadas <sup>(1)</sup> (Operações s/ emissão apólice)				Concretizadas <sup>(2)</sup> (Operações c/ emissão de apólice)				Total			
	Exposição (US\$)	%	Qt	%	Exposição (US\$)	%	Qt	%	Exposição (US\$)	%	Qt	%
00 - 05	148,6	6,2	4	33,3	4.643,1	41,8	247	85,5	4.791,7	35,5	251	83,4
05 - 10	180,7	7,5	3	25,0	4.280,0	38,6	31	10,7	4.460,8	33,0	34	11,3
10 - 15	2.074,7	86,3	5	41,7	1.223,5	11,0	5	1,7	3.298,2	24,4	10	3,3
15 - 20	-	-	-	-	815,4	7,3	5	1,7	815,4	6,0	5	1,7
20 - 25	-	-	-	-	136,7	1,2	1	0,3	136,7	1,0	1	0,3
<b>Total</b>	<b>2.404,0</b>	<b>100,0</b>	<b>12</b>	<b>100,0</b>	<b>11.098,7</b>	<b>100,0</b>	<b>289</b>	<b>100,0</b>	<b>13.502,8</b>	<b>100,0</b>	<b>301</b>	<b>100,0</b>

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

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

Fonte e Elaboração: CAMEX/ME

## 4.2 RISCOS FISCAIS ASSOCIADOS AOS ATIVOS

Os riscos fiscais associados aos passivos contingentes podem gerar despesas extras para a União caso se materializem. Há um outro grupo de riscos fiscais, associados aos ativos da União, cujo o risco está em não receber o retorno do ativo ou não o reaver em prazo aceitável (IFI, 2018)<sup>15</sup>. Nesse contexto, existem os ativos contingentes, que são possíveis direitos que são cobrados, judicial ou administrativamente, os quais somente são confirmados após a ocorrência de um evento incerto que não está sob o controle das entidades envolvidas (por exemplo, o julgamento da lide). Esses direitos, quando confirmada a sua exigibilidade, são reconhecidos como ativos e passam a integrar as demonstrações contábeis e, neste caso geram receitas. Os riscos associados aos ativos da União, suas autarquias e fundações, são apresentados e estimados segundo as seguintes categorias:

- a) Dívida Ativa da União;
- b) Depósitos Judiciais;

<sup>15</sup> Nota Técnica nº 24, de 1/11/2018, da Instituição Fiscal Independente (IFI).



- c) Créditos do Banco Central do Brasil;
- d) Haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional.

#### 4.2.1 Dívida Ativa da União

A Dívida Ativa constitui-se em um conjunto de direitos ou créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, com prazos estabelecidos na legislação pertinente, vencidos e não pagos pelos devedores, por meio de órgão ou unidade específica instituída para fins de cobrança na forma da lei.

A inscrição de créditos em Dívida Ativa gera um ativo para a União, sujeito a juros, multa e atualização monetária que, segundo a Lei nº 4.320/1964, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. Por esta razão, considera-se a Dívida Ativa um ativo contingente.

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

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

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

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

Conforme a Portaria, 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 29 apresenta os créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (*rating*).

Tabela 29: Créditos por exercício segundo o tipo de crédito e classe (*rating*).

Em R\$ milhões

Tipo de Crédito	Rating	2017	2018	Varição <sup>(1)</sup> (%)	Impacto Financeiro (F) Primário (P)
Crédito Tributário Não Previdenciário	A	238.938	157.588	(34,05)	P
	B	256.231	352.351	37,51	P
	C	189.018	306.096	61,94	P
	D	758.004	735.139	(3,02)	P
	Subtotal	1.442.191	1.551.173	7,56	P
Crédito Tributário Previdenciário	A	41.489	37.855	(8,76)	P
	B	116.440	136.070	16,86	P
	C	95.804	158.592	65,54	P
	D	173.631	158.692	(8,60)	P
	Subtotal	427.364	491.209	14,94	P
Crédito Não Tributário	A	16.404	11.435	(30,29)	
	B	18.451	17.184	(6,86)	
	C	15.202	22.743	49,61	
	D	76.649	87.339	13,95	
	Subtotal	126.705	138.701	9,47	
<b>Total</b>		<b>1.996.260</b>	<b>2.181.082</b>	<b>9,26</b>	

(1) Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte: BGU 2018. Elaboração STN/ME

Segundo a PGFN, a partir do histórico de adimplemento, por classe, nos últimos dez anos, as expectativas de recuperação dos créditos das classes “A” e “B” nos próximos dez anos são, respectivamente, 70% e 50%, por conseguinte, os ajustes para perdas são, respectivamente, 30% e 50%. Assim, do saldo de R\$ 2.181.083 milhões, aproximadamente 82%, R\$ 1.783.466 milhões são tratados como perdas, ou seja, há uma expectativa de recuperação/arrecadação de R\$ 397.617 milhões com impacto majoritariamente primário.

#### 4.2.2 Depósitos Judiciais da União

Os depósitos judiciais são efetuados a favor da União, antes mesmo da decisão final da ação, com a finalidade de garantir o pagamento de dívidas, relativas a tributos e contribuições previdenciárias, que estão sendo discutidas judicialmente. Como estes depósitos ingressaram na conta única do Tesouro Nacional, a sua variação líquida, de um exercício para o outro, afeta a apuração do resultado primário.

Em relação à evolução do fluxo dos depósitos judiciais, a Tabela 30 apresenta o histórico dos valores realizados por exercício, segundo a movimentação. Os valores pertinentes aos estoques dos depósitos judiciais em favor da União, bem como as previsões dos fluxos relativos aos exercícios de 2019 e 2020 não foram disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal. Vale ressaltar que, a cada ano dentro da execução orçamentária, a estimativa dos fluxos pertinentes aos depósitos judiciais é revisada bimestralmente no âmbito dos Relatórios de Avaliação de Despesas e Receitas Primárias, momento no qual eventuais desvios em relação a programação orçamentária-financeira são reorganizados.

Tabela 30: Evolução do fluxo dos depósitos judiciais por exercício, segundo movimentação.

Em R\$ milhões

Movimentação	Fluxo				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	Valor Realizado (\$)				
	Variação <sup>(1)</sup> (%)				
	2015	2016	2017	2018	
Depósito	14.436,2 42,3	11.485,0 (20,4)	14.211,1 23,7	17.244,2 21,3	P
Devolução ao depositante	8.056,0 130,6	5.638,2 (30,0)	3.442,2 (38,9)	6.185,4 79,7	P
<b>Saldo</b>	<b>6.380,3</b> <b>(4,0)</b>	<b>5.846,8</b> <b>(8,4)</b>	<b>10.768,9</b> <b>84,2</b>	<b>11.058,9</b> <b>2,7</b>	<b>P</b>

(1) Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte: RFB/ME. Elaboração: STN/ME.

#### 4.2.3 Créditos do Banco Central do Brasil

Os riscos fiscais pertinentes aos ativos do Banco Central do Brasil (BCB) referem-se aos créditos com as instituições em liquidação, originários de operações do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Os créditos do BCB com as instituições em liquidação extrajudicial por exercício estão discriminados na

Tabela 31.

Tabela 31: Evolução dos créditos do BCB com as instituições em liquidação extrajudicial

Em R\$ milhões

Instituições em Liquidação Extrajudicial	Crédito		
	Custo Amortizado (\$)		
	Ajuste a Valor Recuperável (\$)		
	2016	2017	2018
Banco Nacional	28.788,6 (8.784,2) 20.004,4	27.860,0 (6.262,5) 21.597,5	23.790,6 (5.254,9) 18.535,7
Banco Econômico	10.174,9 (4.369,2) 5.805,7	9.883,0 (3.584,7) 6.298,3	8.184,8 (2.059,6) 6.125,1
Banco Banorte	366,8 (243,3) 123,5	330,9 (151,2) 179,7	270,1 (106,9) 163,2
<b>Total</b>	<b>39.330,2</b> <b>(13.396,6)</b> <b>25.933,6</b>	<b>38.074,0</b> <b>(9.998,4)</b> <b>28.075,6</b>	<b>32.245,5</b> <b>(7.421,4)</b> <b>24.824,1</b>

Fonte: BCB. Elaboração: STN/ME.

Os riscos pertinentes a ativos do BCB relativos às operações de liquidação extrajudicial são mensurados e devidamente reconhecidos na contabilidade por meio de ajustes a valor recuperável, os quais consideram o valor presente dos fluxos de caixa contratados, apurado por meio da utilização de taxas de mercado equivalentes, ajustadas por um prêmio de risco que reflete a capacidade de pagamento da instituição em liquidação extrajudicial.

#### 4.2.4 Haveres Financeiros da União

Os haveres financeiros da União são classificados nas seguintes classes:

- a) haveres financeiros relacionados aos entes federativos;
- b) haveres financeiros não relacionados aos entes federativos.

#### 4.2.4.1 Haveres Financeiros Relacionados aos Entes Federativos

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

Ao longo deste tópico utiliza-se a denominação “programa” para cada conjunto de contratos firmados com entes subnacionais ao amparo de uma mesma norma, sendo que tais contratos apresentam aspectos contratuais e financeiros em comum. Por exemplo, ao se referir ao programa “Lei nº 9.496/1997”, faz-se referência aos contratos de entes subnacionais firmados sob a égide da Lei em questão.

Os haveres financeiros da União relacionados aos entes federativos são categorizados segundo as normas ou atos que lhe deram origem em:

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

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

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

##### *II. Renegociação da Dívida Externa do Setor Público*

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

##### *III. Retorno de Repasses de Recursos Externos*

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

#### *IV. Saneamento de Instituições Financeiras Federais*

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

#### *V. Aquisição de Créditos Relativos a Participações Governamentais*

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

#### *VI. Contragarantias Relativas a Avais Honrados pela União em Operações de Crédito Externas e Internas*

Trata-se de créditos a receber decorrentes de empréstimos inadimplidos por Estados e Municípios junto a instituições financeiras nacionais e estrangeiras, honrados pela União, a quem cabe, nesse caso, a recuperação de tais valores mediante execução de contragarantias.

#### *VII. Regime de Recuperação Fiscal (RRF)*

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

#### 4.2.4.1.1 Riscos Fiscais mapeados e mensurados

No tocante aos riscos fiscais relativos aos haveres e créditos relacionados aos entes federativos sob gestão da STN, três riscos são identificados e descritos a seguir.

##### *I. Riscos relativos às ações judiciais*

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

No que tange à carteira supracitada, composta por 365 contratos, dos quais 52 referentes a avais honrados, atualmente há 31 ações judiciais, com impacto financeiro de R\$ 26,2 bilhões. Desse total, o Estado de Minas Gerais é responsável por R\$ 10,5 bilhões e o Estado do Rio Grande do Sul, R\$ 8,8 bilhões. Além disso, existem outras ações que podem no futuro implicar frustração parcial ou total de recebimentos, conforme o caso, dos créditos da União envolvidos nas lides.

Em condições de normalidade, a recuperação desses haveres – prazos, periodicidade, encargos, garantias, etc., atende estritamente ao que a legislação específica determina, e está

claramente definida nos instrumentos contratuais. Alterações dessas condições são atualmente vedadas pelo art. 35 da LRF.

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

*II. Riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais aos haveres sob gestão da STN*

As receitas previstas apresentam o risco de redução e até não recebimento em determinados períodos em decorrência de novas legislações que se traduzam em carências de pagamento aos mutuários ou abatimentos nos estoques dos ativos junto aos Estados e Municípios. Atualmente estes riscos estão relacionados à LC nº 159/2017 – Regime de Recuperação Fiscal - RRF, aplicável às dívidas estaduais a serem incluídas no âmbito do referido Regime. A adesão de Estados ao RRF pode suspender o pagamento de valores devidos à União durante o seu período de vigência. Até o momento, somente o Estado do Rio de Janeiro aderiu às condições da LC nº 159/2017, havendo possibilidade de adesão por parte dos Estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

*III. 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:

- a) variações nos indexadores das dívidas: as receitas previstas para os exercícios subsequentes são estimadas pela STN de acordo com premissas conservadoras, utilizando cenários de indexadores fornecidos pela própria STN e encaminhadas anualmente para a SE/ME de forma a compor o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), do ano subsequente;
- b) inadimplementos pontuais: inadimplementos dos mutuários apontados pelos agentes financeiros; e
- c) inadimplementos sistemáticos: a ocorrência de inadimplementos sistemáticos (inadimplências durante períodos superiores a 180 dias), totais ou parciais, decorre em geral de situações em que o Tesouro Nacional fica impedido de utilizar o mecanismo de execução de garantias para quitação dos valores inadimplidos.

4.2.4.1.2 Medidas de mitigação ou providências

- 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. Ressalta-se que essas operações são financeiras e o impacto fiscal da ocorrência dos riscos se dá sobre o endividamento público;
- b) *Riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais aos haveres gestão da STN*: não há medidas de mitigação aplicáveis;
- 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 que compõem o PLOA. Por sua vez, a ocorrência de inadimplementos pontuais é mitigada por meio do mecanismo de execução de

garantias previstas em contrato. Finalmente, a ocorrência de inadimplimentos sistemáticos (inadimplências durante períodos superiores a 180 dias) pode ser mitigada por meio da intensificação dos trabalhos juntamente com a AGU e suas procuradorias regionais e seccionais, conforme mencionado anteriormente.

#### 4.2.4.1.3 Histórico dos riscos, apresentados nos Anexos de Riscos Fiscais, de anos anteriores com os valores efetivamente materializados

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

- a) Lei Complementar nº 156/2016, aplicável aos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.192/2001.

A

Tabela 32 apresenta os impactos materializados sobre os fluxos das receitas segundo exercício, quando da implementação da referida Lei Complementar.

Tabela 32: Impactos da LC nº 156/2016 materializados nos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/1997

Exercício	Impacto Estimados	Impacto Materializado	Em R\$ milhões
			Varição <sup>(1)</sup> (%)
2016 (jun a dez)	12.597,3	13.903,0	10,4
2017	21.224,2	18.429,1	(13,2)
2018	10.335,9	13.706,5	32,6
<b>Total</b>	<b>44.157,4</b>	<b>46.038,6</b>	<b>4,3</b>

(1) Variação entre os valores estimados e realizados.

Obs.: A estimativa do impacto decorrente da LC nº 156/2016 foi efetuada desconsiderando os impactos referentes à adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), a partir do mês de junho/2017. A Tabela 33 apresenta os impactos verificados da adesão do Estado do Rio de Janeiro ao RRF.

Fonte e elaboração: STN/ME.

- b) Lei Complementar nº 159/2017 - Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aplicável às dívidas estaduais a serem incluídos no âmbito do referido Regime. A Tabela 33 apresenta os impactos materializados sobre os fluxos das receitas, segundo programa, quando da implementação da referida Lei Complementar para o Estado do Rio de Janeiro, nos exercício de 2017 e 2018. A estimativa original, elaborada em 2017, contemplou somente os programas geridos pela STN (art. 9º da LC nº 159/2016), dada a indisponibilidade, à época, de informações mais abrangentes sobre os avais a serem honrados (art. 17 da LC nº 159/2016). Já os valores materializados, contemplam tanto os programas geridos pela STN quanto aos avais honrados.

Tabela 33: Impactos da LC nº 159/2017 materializados nos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/1997, segundo programa por exercício

Em R\$ milhões

Programa	Impacto	
	Estimado (\$)	Materializado (\$)
	Variação <sup>(1)</sup> (%)	
	2017	2018
RIO DE JANEIRO - exceto Avais Honrados	3.159,4	6.405,5
	9.406,7	16.468,3
	198,0	157,1
Avais Honrados	-	-
	3.089,9	7.776,4
	-	-
<b>Total</b>	<b>3.159,4</b>	<b>6.405,5</b>
	<b>12.496,6</b>	<b>24.244,7</b>
	<b>295,5</b>	<b>278,5</b>

(1) Variação entre os valores estimados e materializados.

Obs.: A estimativa de impacto foi efetuada em 2017 sem considerar os eventuais avais honrados.

Fonte e elaboração: STN/ME.

#### 4.2.4.1.4 Evolução dos estoques e fluxos

No tocante à evolução dos estoques e fluxos de haveres e créditos, a Tabela 34 apresenta o histórico dos valores, do estoque e dos fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo ativo/programa.

Tabela 34: Estoque e fluxos, estimados e realizados, por exercício, segundo ativo/programa

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Estoque				Fluxo			Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	Valor (\$)				Valor Estimado (\$)			
	Variação <sup>(1)</sup> (%)				Valor Realizado (\$)			
	2016	2017	2018	Carteira (%)	2016	2017	2018	
Ac. Brasil-França	14,3	12,5 (12,6)	9,6 (23,2)	0,0	3,8 3,9 2,6	3,9 4,1 5,1	4,4 4,7 6,8	F
Carteira de Saneamento	621,9	546,9 (12,1)	435,5 (20,4)	0,1	133,1 141,2 6,1	118,4 130,0 9,8	115,8 154,9 33,8	F
DMLP	5.057,2	5.105,7 1,0	5.883,1 15,2	0,9	269,7 239,4 (11,2)	194,2 216,7 11,6	230,9 273,6 18,5	F
Contratos de Cessão - Royalties	3.404,2	2.226,5 (34,6)	1.212,5 (45,5)	0,2	1.608,8 1.630,6 1,4	1.402,5 1.456,0 3,8	411,3 1.322,8 221,6	F
Lei nº 8.727/93 - Receitas da União	11.347,2	9.735,3 (14,2)	7.986,2 18,0	1,3	667,3 641,1 (3,9)	506,9 564,4 11,3	566,7 481,7 (15,0)	F



Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Estoque				Fluxo			Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	Valor (\$) Variação <sup>(1)</sup> (%)				Valor Estimado (\$) Valor Realizado (\$) Variação <sup>(2)</sup> (%)			
	2016	2017	2018	Carteira (%)	2016	2017	2018	
Lei nº 8.727/93 - Demais Credores					1.546,4 1.074,3 (30,5)	1.599,2 841,6 (47,4)	1.211,6 598,1 (50,6)	F
Lei nº 9.496/97	488.083,6	503.078,3 3,1	534.755,4 6,3	86,1	13.995,5 14.791,2 5,7	13.129,2 13.982,0 6,5	22.230,5 19.098,5 (14,1)	F
MP nº 2.185	32.364,3	31.753,0 (1,9)	31.389,6 (1,1)	5,1	3.248,2 2.877,8 (11,4)	3.092,3 3.082,7 (0,3)	3.095,5 3.141,1 1,5	F
RJ/BANERJ-ct. 069-cessão de crédito -Bacen	15.394,8	15.112,3 (1,8)	14.916,4 (1,3)	2,4	1.148,7 1.406,3 22,4	137,0 442,2 222,8	-	F
PNAFE	53,6	-	-	-	121,8 122,7 0,7	56,6 51,7 (8,7)	-	F
Aval Honrado - Conta A	-	503,5	592,6 17,7	0,1	-	-	-	F
Avais Honrados	-	134,6	2,2 (98,4)	0,0	- 2.013,7 -	- 1.012,2 -	- 805,6 -	F
Regime de Recuperação Fiscal - Avais Honrados	-	2.782,6	7.776,4 179,5	1,3	-	-	-	F
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/97	-	7.667,7	12.366,4 61,3	2,0	-	-	-	F
Regime de Recuperação Fiscal - BACEN-BANERJ	-	1.739,0	4.101,9 135,9	0,7	-	-	-	F
<b>Total</b>	<b>556.341,1</b>	<b>580.397,9</b> <b>4,3</b>	<b>621.427,9</b> <b>7,1</b>	<b>100,0</b>	<b>22.743,2</b> <b>24.942,3</b> <b>9,7</b>	<b>20.240,3</b> <b>21.783,5</b> <b>7,6</b>	<b>27.866,8</b> <b>25.881,0</b> <b>(7,1)</b>	

(1) Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

(2) Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Quanto às estimativas de fluxo, a

Tabela 35 apresenta os respectivos valores a receber, por exercício, segundo ativo/programa sob gestão da STN, bem como a categorização do impacto gerado em financeiro ou primário.

No caso do refinanciamento aos Estados amparados pela Lei nº 9.496/1997, as receitas estimadas já incorporam as condições das Leis Complementares nºs 148/2014, 156/2016 e 159/2017, esta última concernente ao RRF. Finalmente, para o refinanciamento aos Municípios amparados pela MP nº 2.185/2001, as receitas projetadas já incorporam as condições da LC nº 148/2014.

Tabela 35: Valores a receber, estoque e fluxo estimado, por exercício, segundo ativo/programa

Em R\$ milhões

Ativo/Programa	Estoque Valor (\$)	Fluxo Valor Estimado (\$)				Impacto Financeiro (F) Primário (P)
		2018 <sup>(1)</sup>	2019	2020	2021	
Ac. Brasil-França	9,6	3,9	3,8	0,7	-	F
Carteira de Saneamento	435,5	71,2	63,2	55,0	49,9	F
DMLP	5.883,1	253,8	255,0	256,0	260,1	F
Contratos de Cessão - Royalties	1.212,5	1.153,1	658,3	12,1	-	F
Lei nº 8.727/93 - Receitas da União	5.207,6	580,6	545,1	553,9	562,7	F
Lei nº 8.727/93 - Demais Credores	2.769,2	442,4	226,8	143,8	47,6	F
Lei nº 9.496/97	534.755,4	18.476,6	19.103,4	21.393,3	26.022,2	F
MP nº 2.185	31.389,6	3.255,4	3.347,3	3.478,8	3.614,9	F
RJ/BANERJ-ct. 069-cessão de crédito -Bacen	14.916,4	-	83,2	1.077,7	2.388,3	F
Aval Honrado - Conta A	592,6	-	-	-	-	F
Avais Honorados	2,2	2,2	-	-	-	F
Regime de Recuperação Fiscal - Avais Honorados	7.776,4	-	-	-	-	F
Regime de Recuperação Fiscal - Lei nº 9.496/97	12.366,4	-	-	-	-	F
Regime de Recuperação Fiscal - BACEN-BANERJ	4.101,9	-	-	-	-	F
<b>Total</b>	<b>621.418,5</b>	<b>24.239,0</b>	<b>24.286,3</b>	<b>26.971,4</b>	<b>32.945,8</b>	

(1) Posição em 31/12/2018.

Fonte e elaboração: STN/ME.

#### 4.2.4.1.5 Estimativa de impacto nas contas públicas

##### I. Riscos relativos às ações judiciais

Não mensurável com suficiente segurança. Todavia, os valores concernentes às ações são registrados por seu valor integral em contas de ajustes, as quais são redutoras do ativo gerido pela STN, conforme indicado na Tabela 38.

##### II. Riscos de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais aos haveres sob gestão da STN

- a) Lei Complementar nº 156/2016, aplicável aos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.192/2001. A
- b)
- c)

- d) *Tabela 36* apresenta os impactos estimados, em 2016, sobre os fluxos das receitas segundo exercício, quando da eventual implementação da referida Lei Complementar.

Tabela 36: Impactos estimados nos refinanciamentos amparados pela Lei nº 9.496/97, segundo exercício

Em R\$ milhões

Exercício	LC nº 148/2014 (A)	LC nº 156/2016 (PLC nº 257/2016) (B)	Impacto Estimado (A - B)
2016 (jun a dez)	17.206,7	4.609,4	12.597,3
2017	36.246,0	15.021,8	21.224,2
2018	39.167,4	28.831,5	10.335,9
2019	41.318,1	32.409,3	8.908,8
<b>Total</b>	<b>133.938,2</b>	<b>80.872,0</b>	<b>53.066,2</b>

Fonte e elaboração: STN/ME.

- e) Lei Complementar nº 159/2017 - Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aplicável às dívidas estaduais a serem incluídos no âmbito do referido Regime. A Tabela 37 apresenta os impactos estimados, em 2017, sobre os fluxos das receitas, segundo estado, quando da eventual implementação da referida Lei Complementar.

Tabela 37: Impactos estimados da LC nº 159/2017 - Regime de Recuperação Fiscal (RRF), segundo estado

Em R\$ milhões

Estado	2017	2018	2019	Total
Minas Gerais	2.307,1	4.834,8	5.331,5	12.473,4
Rio grande do Sul	1.513,6	3.319,8	3.656,7	8.490,2
Rio de Janeiro	3.159,4	6.405,5	6.676,1	16.240,9
<b>Total</b>	<b>6.980,1</b>	<b>14.560,1</b>	<b>15.664,3</b>	<b>37.204,5</b>

Fonte e elaboração: STN/ME.

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

Não mensurável com suficiente segurança. A Tabela 34 apresenta a comparação entre as receitas estimadas versus as realizadas para os exercícios de 2016 a 2018, segundo o ativo/programa.

#### 4.2.4.1.6 Valores provisionados no BGU referentes aos riscos apresentados

Os valores relativos às ações judiciais incidentes sobre empréstimos da União estão contabilizados nas contas de ajuste 121119904 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos), 121149904 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Estados) e 121159904 (Ajuste de Perdas – Empréstimos Concedidos – Municípios), e são apresentados na Tabela 38. Tratam-se de contas redutoras do ativo da STN.

Os valores relativos aos avais honrados e não recuperados pela STN em virtude de liminares judiciais encontram-se registrados na conta contábil 121249818 - CRÉDITOS SUB-ROGADOS do longo prazo (ativo não circulante), nas contas correntes "Estado do Rio de Janeiro - RRF" e "Conta A", apresentados na Tabela 39. Os avais honrados cujos valores estão registrados na conta corrente "Estado do Rio de Janeiro - RRF" correspondem à parcela do saldo da conta gráfica do Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

Tabela 38: Contas de Ajuste de Perdas para os créditos

Item	Ajuste de Perdas		Variação <sup>(1)</sup> (%)
	Curto Prazo (\$)	Longo Prazo (\$)	
	2017	2018	Total (\$)
LC nº 148/2014	102,0	48,3	(52,6)
	1.399,8	906,0	(35,3)
	1.501,7	954,4	(36,4)
Estados	68,3	28,5	(58,4)
	907,9	378,1	(58,4)
	976,3	406,5	(58,4)
Municípios	33,6	19,9	(40,9)
	491,8	528,0	7,3
	525,5	547,8	4,3
Perda estimada dos créditos com liquidação duvidosa	-	-	-
	56.873,0	23.033,5	(59,5)
	56.873,0	23.033,5	(59,5)
Estados	-	-	-
	54.950,1	19.587,6	(64,4)
	54.950,1	19.587,6	(64,4)
Municípios	-	-	-
	1.797,0	1.913,8	6,5
	1.797,0	1.913,8	6,5
Administração Indireta de Estados e Municípios	-	-	-
	125,9	1.532,2	1.117,3
	125,9	1.532,2	1.117,3
<b>Total</b>	<b>102,0</b>	<b>48,3</b>	<b>(52,6)</b>
	<b>58.272,8</b>	<b>23.939,5</b>	<b>(58,9)</b>
	<b>58.374,7</b>	<b>23.987,9</b>	<b>(58,9)</b>

(1) Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

Fonte e elaboração: STN/ME.

Tabela 39: Avais honrados e não recuperados registrados na conta contábil 121249818

Detalhamento	Em R\$ milhões		
	2017	2018	Variação <sup>(1)</sup>

			(%)
Estado do Rio Janeiro - RRF	1.676,2	7.776,4	363,9%
Conta TIPO A	-	592,6	-
<b>Total</b>	<b>1.676,2</b>	<b>8.369,0</b>	<b>399,3%</b>

(1) Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.  
Fonte e elaboração: STN/ME.

#### 4.2.4.2 Riscos Fiscais não mais considerados

A seguir estão relacionados os riscos fiscais mencionados no Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2019, os quais não estão sendo considerados na presente versão, e as respectivas razões que embasaram a exclusão destes riscos.

##### *I. Risco de frustração de receitas em decorrência da aplicação de dispositivos legais aos haveres*

- a) Lei Complementar nº 148/2014: os impactos decorrentes da implementação das condições da referida LC já foram absorvidos e refletidos nos refinanciamentos ao amparo da Lei nº 9.496/97 e da MP nº 2.185/01. Por esse motivo, esse risco foi excluído do escopo do Anexo de Riscos Fiscais;
- b) Lei Complementar nº 156/2016: os impactos decorrentes da implementação das condições da referida LC já foram em sua maior parte absorvidos e refletidos nos refinanciamentos ao amparo da Lei nº 9.496/97 e da MP nº 2.185/01. Por esse motivo, tal risco foi excluído do escopo do Anexo de Riscos Fiscais, e somente foram mencionados os impactos previstos anteriormente e materializados até dezembro/2018.

##### *II. Risco decorrente de avais honrados pela União*

Os avais somente se tornam um risco a partir do momento em que são honrados, uma vez que a recuperação dos valores associados pode ser impedida por decisões judiciais. Esse tipo de risco, entretanto, já está enquadrado no âmbito dos riscos decorrentes de ações judiciais, mencionados no escopo deste Anexo.

##### *III. Riscos de não cumprimento pelos Estados de requisitos e obrigações constantes para da LC nº 156/2016*

O descumprimento de requisitos e obrigações impõe como sanção o retorno às condições originalmente contratadas pelos devedores, o que implicaria elevação de receitas da União, motivo pelo qual não caberia considerar tal aspecto como risco.

##### *IV. LC nº 159/2017 - Risco de não adesão Regime de Recuperação Fiscal*

A não adesão ao RRF por entes que já não se encontram honrando suas obrigações já está contemplada no âmbito de risco associado a ações judiciais.

##### *V. Riscos relativos à execução das despesas*

- a) Despesas Obrigatórias:
  - i. Programa 0905 – Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações), Ação 0272 – Dívidas Internas das Administrações Direta e Indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, refinanciadas pela União - Lei nº 8.727/1993: como a parcela da Lei nº 8.727/93 que acarreta despesas obrigatórias para a União (repasse ao credor original CAIXA) já está em sua fase final, com valores decrescentes de recebimentos e repasses, esse

risco foi excluído no ARF. Ademais, a respectiva ação orçamentária está consignada na Lei Orçamentária Anual – LOA;

- ii. Programa 0905 – Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações), Ação 00PQ – Ressarcimento a Municípios de Dívidas Contratuais Internas assumidas e refinanciadas pela União (Lei Complementar nº 148/2014): este risco também foi excluído do rol de riscos do ARF, tendo em vista que todas as devoluções aos Municípios credores no âmbito da LC nº 148/14 já foram efetivadas.
- b) Despesas Discricionárias - Programa 0911 – Operações Especiais: Remuneração de Agentes Financeiros Ação 00M4 Plano Orçamentário 000N – Remuneração do Agente Financeiro: este risco também foi excluído do ARF tendo em vista que a Carteira de Saneamento também se encontra em fase final, com recebimentos decrescentes e, conseqüentemente, taxas de administração com valores mensais cada vez menores, com pouca materialidade face aos valores administrados pela STN.

#### 4.2.4.3 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 em cinco categorias, conforme a norma ou ato que lhe deu origem, sendo elas:

##### *I. Haveres Originários de Empréstimos concedidos às Instituições Financeiras*

Este grupo é composto pelos haveres oriundos da concessão de empréstimos às Instituições Financeiras. O volume de recursos nos contratos aqui incluídos corresponde a aproximadamente 81% do total dos haveres da União sob a gestão da STN, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aparecendo como a principal contraparte. O restante dos contratos encontra-se pulverizado entre Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (BASA).

##### *II. Haveres Originários de Operações de Crédito Rural*

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

##### *III. Haveres Originários de Operações de Cessões de Créditos*

São os haveres decorrentes de operações realizadas entre a União e Entidades públicas envolvendo, na maior parte das vezes, a aquisição de créditos mediante emissão de títulos representativos da Dívida Pública Mobiliária Federal. Neste grupo, estão incluídos os haveres originados de operações estruturadas, tais como o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), a extinção da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA), entre outras operações.

##### *IV. Haveres Originários de Operações de Crédito à Exportação*

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

V. *Haveres Originários de Empréstimos a Entidades Não Financeiras*

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

4.2.4.3.1 Riscos Fiscais mapeados e mensurados

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

No tocante à evolução dos haveres e créditos, a Tabela 40 apresenta o histórico dos valores, estoque e fluxo (estimados e realizados), por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN.

Tabela 40: Estoque e fluxos, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN

Em R\$ milhões

Haver Financeiro	Estoque			Fluxo		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Empréstimos às Instituições Financeiras	488.494,9 (14,7)	464.688,6 (4,9)	361.683,2 (22,2)	10.648,1 121.159,9 1.037,9	9.512,0 53.770,8 465,3	3.806,0 131.694,0 3.360,2
Operações de Crédito Rural	20.413,8 (6,8)	23.256,0 13,9	14.290,4 (38,6)	338,9 601,9 77,6	359,6 366,6 1,9	1.058,2 6.302,2 495,5
Operações de Cessões de Créditos	22.905,7 (27,3)	18.285,2 (20,2)	15.367,5 (16,0)	5.499,0 4.843,8 (11,9)	6.393,9 5.382,8 (15,8)	5.130,9 6.100,4 18,9
Operações de Crédito à Exportação	2.837,0 (50,1)	3.751,0 32,2	3.701,6 (1,3)	1.404,5 1.440,1 2,5	1.385,5 1.143,7 (17,5)	1.278,8 1.523,6 19,1
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	104,8 (19,7)	88,1 (16,0)	89,7 1,8	19,9 21,0 5,9	23,4 19,6 (16,1)	17,7 23,4 32,1
<b>Total</b>	<b>534.756,2</b> <b>(15,3)</b>	<b>510.068,9</b> <b>(4,6)</b>	<b>395.132,4</b> <b>(22,5)</b>	<b>17.921,4</b> <b>128.066,7</b> <b>614,6</b>	<b>17.678,6</b> <b>60.683,5</b> <b>243,3</b>	<b>11.330,9</b> <b>145.643,6</b> <b>1.185,4</b>

(1) Variação em relação ao exercício imediatamente anterior.

(2) Variação entre os valores estimados e realizados.

Fonte e elaboração: STN/ME

No que tange às diferenças entre os valores previstos e realizados nos empréstimos concedidos às instituições financeiras percebidas em 2016, 2017 e 2018, esses decorrem das liquidações antecipadas realizadas pelo BNDES em seus contratos junto a Secretaria do Tesouro Nacional. As amortizações realizadas totalizaram em 2016, 2017 e 2018 respectivamente R\$ 113 bilhões, R\$ 50 bilhões e R\$ 130 bilhões. Uma vez que a decisão de amortizar ou não um empréstimo de maneira antecipada depende necessariamente de uma solicitação do tomador, não é possível à

União projetar esses eventos financeiros com uma razoável confiança. Assim, essas liquidações não compõem a previsão de receita realizada.

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

Quanto às estimativas de fluxo e riscos fiscais, a Tabela 41 apresenta os respectivos valores a receber, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN, bem como a categorização do impacto gerado em financeiro ou primário.

Tabela 41: Fluxos e riscos fiscais estimados, por exercício, segundo haver financeiro sob gestão da STN

Em R\$ milhões

Haver	Fluxo Valor Estimado (\$)				Riscos Fiscais <sup>(1)</sup> Valor Estimado (\$) Probabilidade (%)		Impacto Financeiro (F) Primário (P)
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	
Empréstimos às Instituições Financeiras	25.759,8	27.589,7	27.052,1	26.393,8	-	n. m.	F
Operações de Crédito Rural	5.695,1	4.077,9	965,3	189,4	2.196,0 38,6	n. m.	F
Operações de Cessões de Créditos	5.625,8	2.269,4	1.487,4	1.488,4	122,1 2,2	n. m.	F
Operações de Crédito à Exportação	1.279,6	1.330,8	1.380,7	1.432,4	773,1 60,4	n. m.	F
Empréstimos a Entidades Não Financeiras	21,91	21,91	21,9	21,9	-	n. m.	F
<b>Total</b>	<b>38.382,1</b>	<b>35.289,6</b>	<b>30.907,4</b>	<b>29.525,9</b>	<b>2.519,8</b>	<b>n. m.</b>	

(1) valores estimados pelas instituições financeiras credoras.

n. m.: não mensurável com suficiente segurança.

Fonte e elaboração: STN/ME.

#### 4.2.4.3.2 Medidas de mitigação ou providências

Quanto à prevenção de ocorrência do risco, serão adotadas as seguintes medidas para redução da probabilidade de efetivação:

- intensificação dos processos de acompanhamento dos financiamentos junto às instituições financeiras;
- estabelecimento de novos fluxos de informações; e
- solicitação às instituições financeiras que realizem uma revisão nos seus mecanismos de controle de riscos referente às operações com recursos da União.



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

### 4.3 OUTROS RISCOS ESPECÍFICOS

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

#### 4.3.1 Riscos Referentes às Parcerias Público-Privadas e às Concessões Públicas

##### 4.3.1.1 Riscos Fiscais em Parcerias Público Privadas

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

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

##### 4.3.1.2 Riscos Fiscais em Concessões

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

###### *I. Ótica das Despesas*

A prática da União nos contratos de concessão tem sido a de transferência dos riscos mais relevantes para o concessionário, como é o caso dos riscos de construção e de demanda. Sobre a União recai a responsabilidade sobre eventos extraordinários que venham a ser reconhecidos como caso fortuito, força maior ou fato do príncipe.

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

Há ainda a possibilidade de extinção, antecipada ou não, dos contratos. Nesses casos, é possível que tenham sido efetuados investimentos em bens reversíveis que ainda não tenham sido completamente amortizados ou depreciados, sendo que a União poderá ter que fazer frente a eventual pagamento ao concessionário, nos termos do art. 36 da Lei nº 8.987/1995, a depender de como será definida a forma de indenização.

## II. Ótica das Receitas

No que tange às projeções de receitas de concessões, os valores arrecadados provêm da obrigação de pagamento de outorga por parte do concessionário, definida em contrato. Parte das receitas advém de contratos vigentes e parte da celebração de novos contratos. Nesse contexto, os principais riscos fiscais decorrem, por um lado, da possibilidade de inadimplência de concessionários com contratos vigentes, e, por outro lado, da não celebração dos novos contratos previstos para aquele período.

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

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

A Tabela 42 apresenta o histórico recente de receitas de concessões e permissões. O comparativo entre a projeção constante da Lei Orçamentária e o valor efetivamente arrecadado a cada ano mostra a importância de uma adequada avaliação de riscos de realização dessas receitas.

Tabela 42: Receita de Concessões

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

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

Cabe mencionar que o encaminhamento das projeções para fins de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária – PLOA ocorre entre os meses de junho e julho do ano anterior ao exercício a que se refere, sendo que é comum a divulgação de novos processos licitatórios após esse prazo, o que contribui para verificação de diferenças entre os valores previstos nas peças orçamentárias e os valores efetivamente realizados.

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

A Tabela 43 decompõe as receitas entre contratos vigentes e novos leilões realizados no período. Como pode ser constatado, as variações entre previsto e realizado estão presentes inclusive nos contratos de concessões vigentes. Dessa forma, a elaboração do PLOA deve observar todos esses fatores de risco de forma abrangente.

Tabela 43: Receita de Concessões (novas concessões x contratos vigentes)

Em R\$ milhões

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

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

As melhores práticas internacionais, difundidas por organismos multilaterais, apontam para oportunidades de aperfeiçoamento na avaliação de riscos decorrentes de contratos de Concessões e PPPs no Brasil. Nesse sentido, é importante avançar nos seguintes quesitos: (i) mapeamento de eventuais riscos assumidos pela União em cada contrato de concessão, com a colaboração das agências reguladoras, especialmente risco de pagamento de indenizações ou reequilíbrio econômico-financeiro, além do risco de frustração de receitas de outorga; (ii) desenvolvimento de metodologia para mensuração e avaliação sistemática desses riscos; (iii) divulgação consolidada da carteira de contratos vigentes de Concessões e PPPs; (iv) diretrizes para alocação de riscos em novos contratos de PPPs e Concessões, de forma alinhada com as restrições fiscais.

Cabe registrar que em novembro de 2018 foi divulgado, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o relatório “Public Investment Management Assessment” (PIMA), com avaliação da gestão do investimento público no Brasil, incluindo recomendações referentes a concessões e PPPs em linha com os quesitos acima citados.

O primeiro passo nessa iniciativa foi elaborar e divulgar a lista consolidada dos contratos de concessões e permissões vigentes, o que vem sendo feito desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019. Abaixo segue lista atualizada contendo informações relativas às concessões e permissões fornecidas pelas respectivas agências reguladoras.

Tabela 44: Lista de Concessões Vigentes (por Sessão de Concessão)

Setor da Concessão	Agência Reguladora responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início Concessão	Vencimento da Concessão
Rodovia	ANTT	BR 381 (MG/SP)	562 km	2008	2033
		BR 101 (RJ)	320 Km	2008	2033
		BR 101/116/376 (SC/PR)	405,94 Km	2008	2033
		BR 116 (PR/SC)	413 Km	2008	2033
		BR 116 (PR/SP)	402 Km	2008	2033
		BR 393 (RJ)	200 Km	2008	2033
		BR 153 (SP)	321 Km	2008	2033
		BR 324/116 e BA 526/528	680 Km	2009	2034
		BR 050 (GO/MG)	436,6 Km	2014	2044
		BR 163 (MS)	847,2 Km	2014	2044
		BR 163 (MT)	850,9 Km	2014	2044
		BR 040 (MG/GO/DF)	936,8 Km	2014	2044
		BR 101 - Ponte Rio-Niterói	13,2 Km	2015	2045
		BR 116 (RJ/SP)	402 Km	1996	2021
		BR 040 (RJ/MG)	180 Km	1996	2021
		BR 116 (RJ) Rio - Teresópolis	142,5 Km	1996	2021
		BR 290/386/101/448 (RS)	473, 4Km	2019	2048
		BR 116/392/293 (RS)	457,3 Km	1998	2026
		BR 060/153/262 (DF/GO/MG)	1.176,5 Km	2014	2044
		BR 101 (ES/BA)	475,9 Km	2013	2038
Ferrovia	ANTT	Malha Sul RS/SC/PR	7.223 Km	1996	2026
		Malha Nordeste	4.295 Km	1997	2027
		Ferrovia de Integração Oeste Leste EF-334	-	1997	2057
		EFC - Estrada de Ferro Carajás - Vale - Sistema Norte (PA/TO/MA)	978 Km	1997	2027
		Malha Oeste PR	248 Km	1997	2027
		Estrada de Ferro Vitória a Minas	895 Km	1997	2027
		Ferrovia Centro-Atlântica S.A.	7.223 Km	1996	2026
		Malha Norte MS/MG/GO/MT/RO/PA	5.228 Km	1989	2079
		Ferrovia Norte Sul	675 Km	2007	2037
		Malha Oeste MS/SP	1.973 Km	1996	2026
		Trecho Minas SC - Porto Tubarão SC	163 km	1997	2027
		Malha Paulista SP	2.055 Km	1998	2028
		MRS Logística - Malha Sudeste RJ/MG/SP	1.686 Km	1996	2026
Transporte Rodoviário Interestadual	ANTT	Quotas de Exploração do Lote 4 - região do Distrito Federal e entorno.	-	2015	2030
Aeroporto	ANAC	Aeroporto Internacional De São Gonçalo Do Amarante - Asga	15.220.146,99 m <sup>2</sup>	2012	2040
		Aeroporto Internacional Juscelino Kubistschek / Brasília - BSB	9.947.560 m <sup>2</sup>	2012	2037
		Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro / Guarulhos - Gru	11.905.056,52m <sup>2</sup>	2012	2032
		Aeroporto Internacional De	8.579.300 m <sup>2</sup>	2012	2042

Setor da Concessão	Agência Reguladora responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início Concessão	Vencimento da Concessão
		Campinas / Viracopos - VCP			
		Aeroporto Internacional Do Rio De Janeiro / Galeão - GIG	14.462.076,82 m <sup>2</sup>	2014	2039
		Aeroporto Internacional Tancredo Neves / Confins - CNF	15.175.129,34 m <sup>2</sup>	2014	2044
		Aeroporto De Florianópolis / Hercílio Luz - FLN	4.796.332,01 m <sup>2</sup>	2017	2047
		Aeroporto Pinto Martins / Fortaleza - FOR	4.550.951,27 m <sup>2</sup>	2017	2047
		Aeroporto Internacional De Porto Alegre - Salgado Filho - POA	4.236.855,42 m <sup>2</sup>	2017	2042
		Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães / Salvador - SSA	8.248.488,25 m <sup>2</sup>	2017	2047
Geração de Energia Hidrelétrica	ANEEL	Itumbiara <sup>1</sup>	2.082 MW	1970	2020
		Sobradinho <sup>1</sup>	1.050,3 MW	1972	2022
		Governador Bento Munhoz da Rocha Neto (Foz do Areia) <sup>1</sup>	1.676 MW	1973	2023
		Tucuruí I e II <sup>1</sup>	8.370 MW	1974	2024
		Emborcação <sup>1</sup>	1.192 MW	1975	2025
		Porto Primavera (Eng <sup>o</sup> Sérgio Motta) <sup>1</sup>	1.540 MW	1978	2028
		Governador Ney Aminthas de Barros Braga (Segredo) <sup>1</sup>	1.260 MW	1979	2029
		Governador José Richa (Salto Caxias) <sup>1</sup>	1.240 MW	1980	2030
		Serra da Mesa <sup>1</sup>	1.275 MW	1981	2040
		33 contratos - Usinas Hidrelétricas <sup>1</sup>	4.865.964 MW	1944	2038
Geração de Energia Termelétrica	ANEEL	Santa Cruz <sup>1</sup>	1.000 MW	1967	2015
		Piratininga <sup>1</sup>	390 MW	1957	2015
		20 contratos - Usinas Termelétricas	203.214 MW	1968	2028
Transmissão de Energia Elétrica	ANEEL	314 contratos Linhas de Transmissão	> 80.074 km	1984	2048
Distribuição de Energia Elétrica	ANEEL	103 Contratos	-	1990	2049
Cessão onerosa de área dentro do porto organizado	ANTAQ	159 Contratos	12.260.502,38 m <sup>2</sup>	1978	2050
Serviço Telefônico Fixo Comutado	Anatel	Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setores 1,2,4 a 17)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região I (Setor 3)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setores 18,19,21,23,24,26 a 29)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setor 20)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região II (Setores 22 e 25)	-	1998	2025

Setor da Concessão	Agência Reguladora responsável	Objeto do contrato de concessão	Dimensão	Início Concessão	Vencimento da Concessão
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 31)	-	1998	2025
		Serviço Local e Longa Distância Nacional - Região III (Setor 33)	-	1998	2025
		Serviço Longa Distância Nacional e Longa Distância Internacional - Setores 1 a 33	-	1998	2025
Exploração e Produção de Petróleo e Gás natural	ANP	783 Contratos	288.274 km <sup>2</sup>	1998	2053
Concessão Florestal	SFB	17 Contratos	1.018.671 (ha)	2008	2056

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

Fonte: Agências Reguladoras. Elaboração: STN/ME

Para 2019, estão previstas receitas de concessões e permissões da ordem de R\$ 16,92 bilhões, de acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2019.

#### 4.3.2 Riscos Referentes às Estatais Federais

Os riscos fiscais relacionados às empresas estatais federais referem-se principalmente à possibilidade de ocorrência dos seguintes eventos: a) a frustração da receita prevista de dividendos ou juros sobre capital próprio; b) a realização emergencial de despesas não previstas por meio do aumento de capital ou da realização de subvenções econômicas e c) a necessidade de compensação entre as metas de resultado primário do Governo Central e das Estatais Federais.

A análise de tais riscos fiscais deve levar em conta as características do setor de atividade econômica em que as empresas estatais atuam. Tendo em vista a abrangência da regulamentação do Sistema Financeiro Nacional que afeta, particularmente, o nível de capitalização das instituições financeiras, as análises foram segregadas em dois grupos: a) as instituições financeiras autorizadas a operar pelo Banco Central do Brasil e b) as demais empresas estatais exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços.

##### 4.3.2.1 Risco de Frustração da Receita de Dividendos

Em relação à receita de dividendos, o risco reside na possibilidade de sua arrecadação vir a ser inferior à prevista, pelas seguintes razões: a) fatores inerentes à atividade empresarial das companhias, que podem afetar o lucro líquido estimado; b) alterações na composição do capital social reduzindo a participação relativa do acionista, c) mudança da política de distribuição de dividendos afetando, sobretudo, o percentual de distribuição do lucro, e d) fatores que possam gerar direito ou obrigação de retenção de lucros por parte da empresa.

Uma vez que a previsão do PLOA é elaborada anteriormente à divulgação das demonstrações contábeis, há um lapso temporal que torna importante a reestimativa dessa receita.

Por esse motivo, a previsão dessa receita é avaliada mensalmente e eventuais ajustes, são divulgados por meio dos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas.

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

A exposição ao risco pode ser considerada muito baixa nas previsões de dividendos no mínimo legal de 25% do lucro líquido, pois, nesta hipótese, não incidem os eventos de mudança na política de dividendos. Podem, contudo, ocorrer eventos que afetem a lucratividade. Assim, para valores superiores a R\$1 bilhão considera-se uma situação de baixa exposição, ou seja, com um risco ligeiramente superior.

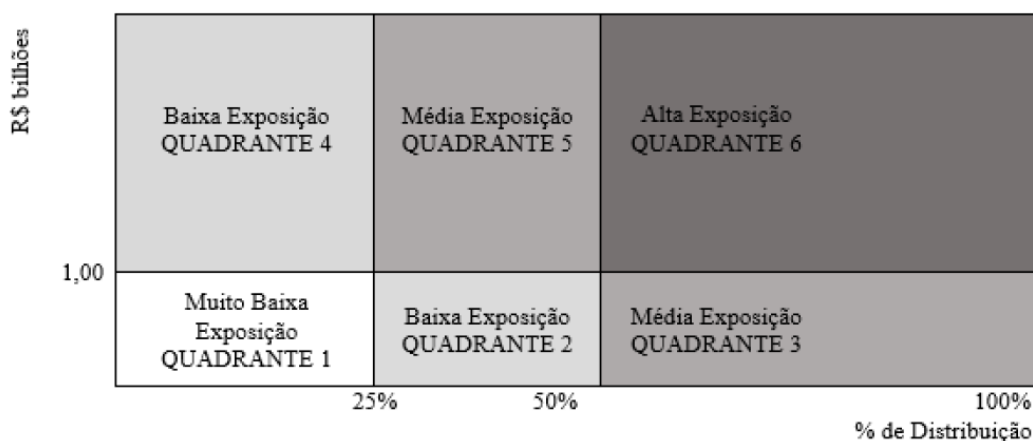
A partir de 25% do lucro líquido, na faixa até 50%, essa exposição eleva-se em razão dos fatores que podem restringir essa distribuição, não somente eventual mudança da política de dividendos, mas também a necessidade de enquadramento nos limites operacionais no caso das instituições financeiras, por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

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

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

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

Figura 11: Matriz de Risco A - Dividendos

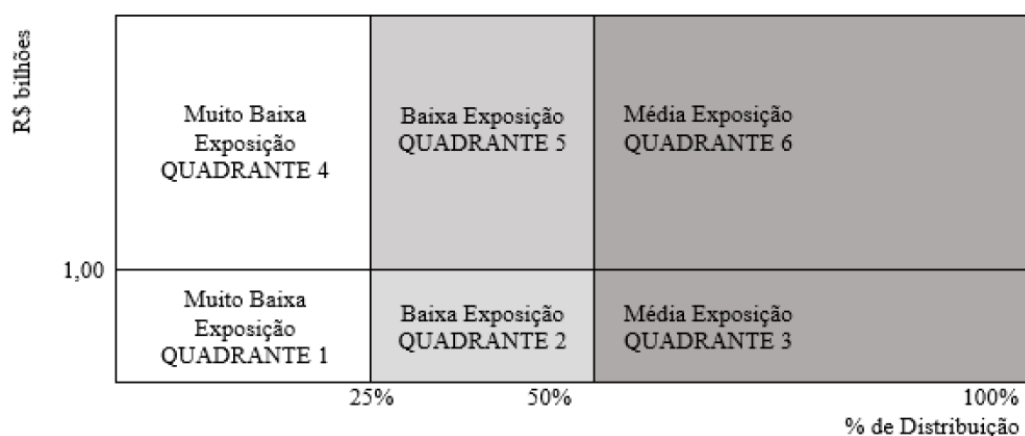


Deve-se destacar, todavia, que, para a análise do risco por ocasião dos relatórios bimestrais de previsão da receita e da despesa, a metodologia se aplica, na íntegra e faz sentido pleno, somente no 1º bimestre. Isso porque, a partir do 2º bimestre, já estariam divulgadas as demonstrações financeiras, aprovadas pelos acionistas, não incidindo, assim, o risco da previsão do resultado.

A partir do 2º bimestre, o risco não pode ser considerado nulo, pois há situações que podem ocorrer, de maneira mais remota, por fatores relacionados à disponibilidade de caixa da empresa. De forma semelhante, torna-se reduzido substancialmente o risco de alteração da política de dividendos, que ocorre geralmente no ano anterior ou até a divulgação da proposta de resultado juntamente com as demonstrações financeiras do exercício. Mas também não pode ser considerado nulo, em razão da incidência de imprevistos na manutenção de índices operacionais no caso das instituições financeiras.

Portando, a partir do 2º bimestre, considera-se a matriz abaixo mais adequada para as avaliações deste período, passando os quadrantes 1 e 4 para Muito Baixa Exposição, os quadrantes 2 e 5 para Baixa Exposição e os quadrantes 3 e 6 para Média Exposição.

Figura 12: Matriz de Risco B - Dividendos



No exercício de 2018, as estimativas de dividendos se apresentaram consistentes com a realização da receita, sobretudo considerando-se a reestimativa do 2º bimestre (divulgado em



maio/2018), momento em que se conhece o resultado contábil-financeiro das principais empresas, conforme Tabela 45.

Tabela 45: Previsão x Realização Receita Dividendos/Juros sobre Capital Próprio - 2018

Em R\$ milhões

PLOA	LOA	2º Bimestre	Realizado	Realizado / 2º bimestre	Realizado / PLOA
6.782,0	6.782,0	7.923,0	7.657,2	96,64%	112,90%

Fonte: PLOA, LOA, Relatório de Avaliação Bimestral, SIAFI. Elaboração: STN/ME

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

A política de dividendos é normalmente divulgada até o ano anterior, não se constituindo, assim, de acordo com a legislação vigente (Lei nº 13.303/2016), como um elemento de risco relevante. A premissa para a arrecadação de dividendos para os exercícios incluídos na LDO é da distribuição do percentual mínimo obrigatório do lucro líquido ajustado, ou seja, de 25%, exceto no caso do Banco do Brasil cujo percentual divulgado é dentro do intervalo de 30 a 40%.

Para 2019, estão previstas receitas de dividendos e participações da ordem de R\$ 6,72 bilhões, de acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2019. A tabela a seguir apresenta as projeções de dividendos/JCP para os próximos exercícios:

Tabela 46: Projeções de dividendos/JCP

Empresas	2019	2020	2021	2022
BNDES	1.468	1.554	1.614	1.675
CEF	1.575	2.153	2.236	2.320
BB	2.524	2.615	3.024	3.252
PETROBRAS	855	2.252	3.632	3.520
Demais Estatais	201	209	217	225
Participações Minoritárias	96	48	-	-
<b>Total</b>	<b>6.720</b>	<b>8.831</b>	<b>10.724</b>	<b>10.992</b>

Fonte e elaboração: STN/ME

#### 4.3.2.2 Risco de despesas emergenciais com aumento de capital ou subvenções

##### 4.3.2.2.1 Da avaliação das Instituições Financeiras Públicas Federais

O risco fiscal associado às instituições financeiras, em geral, não está relacionado à escassez de caixa (liquidez), mas à insuficiência de capital regulatório para cumprir os índices de requerimento de capital (Basileia, Capital Nível I e Capital Principal). Eventual capitalização e/ou redução de dividendos/Juros sobre Capital Próprio necessários a este cumprimento representam um impacto fiscal direto uma vez que se trata de elevação de despesa ou redução de receita primárias.

A Tabela 47 apresenta os índices das IFFs referente ao 3º trimestre/2018<sup>16</sup> comparado com o índice mínimo regulatório dos 3 indicadores de capital de Basileia III vigentes a partir de

<sup>16</sup> Último dado disponível (referência fevereiro de 2019)

janeiro/2019 (incluídos os adicionais de capital principal de conservação e sistêmico, e não incluído o adicional contracíclico). Os índices do BNB e do BASA são inferiores porque não 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 47: Índices de Capital Requeridos x Observados

Indicadores	IFF com Relevância Sistêmica				IFF sem Relevância Sistêmica		
	Req. Mínimo	BNDES	BB	CEF	Req. Mínimo	BASA	BNB
Capital Principal	8,0%	19,9%	10,0%	13,3%	7,0%	13,4%	9,0%
Capital Nível I	9,5%	19,9%	13,4%	13,3%	8,5%	13,4%	9,0%
Basileia	11,5%	29,0%	18,9%	19,8%	10,5%	13,4%	13,8%

Fonte: Demonstrações Financeiras/2018 e Resolução CMN nº 4.193 e regulamentações.

Elaboração: STN/ME.

Ressalta-se que a maioria das instituições apresentavam, no encerramento de 2018, índices de Capital acima dos mínimos regulatórios em pelo menos 2 pontos percentuais, o que pode ser considerada uma margem razoável. No caso do BNB, o seu índice de Capital Nível I estava em 0,5 ponto percentual acima do exigido a partir de jan/2019. Entretanto, a instituição já vem adotando medidas para elevar essa margem. É importante ressaltar que as instituições devem manter uma margem de segurança de forma a mitigar eventuais choques ao longo do ano.

O risco de que a União tenha que realizar algum tipo de aporte de capital a uma de suas instituições financeiras em 2020 para que possa cumprir, com segurança, os seus limites operacionais, pode ser considerado baixo. Não há meios de se obter uma mensuração do risco com suficiente segurança.

#### 4.3.2.2.2 Da Avaliação das Demais Empresas Estatais

O risco fiscal associado às demais empresas refere-se ao aporte de capital ou a subvenção econômica eventual e não programada que visa à sustentabilidade financeira ou operacional de empresas estatais em situação emergencial.

Há expectativa de que empresas não dependentes enfrentem dificuldades de caixa para 2020, com destaque para Casa da Moeda, Infraero, Correios, Serpro e Companhias Docas. Estas empresas vêm adotando medidas de saneamento como programas de demissão voluntária, reestruturações societárias, dentre outros. As demonstrações financeiras disponíveis de 2017 apresentaram tendências de melhorias em algumas empresas, mas possível agravamento da situação financeira em outras, o que eleva a expectativa em relação ao desempenho de 2019, sujeito a fatores econômicos, de mercado, de legislação e outros.

Por isso, o risco da demanda de aporte de capital em 2020 em alguma dessas estatais pode ser considerado médio. Não há meios de se obter uma mensuração do risco com suficiente segurança.

Um risco fiscal de maior impacto residiria no fato de as empresas controladas pela União não disporem de capacidade de geração de caixa suficiente para suas necessidades e demandarem recursos do Tesouro Nacional para despesas de custeio por mais de um exercício

financeiro (subvenção econômica). Além do impacto fiscal direto dos respectivos valores, neste caso, há o risco de que tais empresas sejam reclassificadas e entrem para o rol de estatais dependentes nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000<sup>17</sup> e do art. 5º da LDO. Sobre o assunto, destaca-se ainda o entendimento firmado no art. 2º da Resolução nº 48/2007 do Senado Federal<sup>18</sup>.

Assim, no caso de reclassificação de qualquer empresa como estatal dependente, o risco fiscal assumirá maior complexidade. A empresa deverá ter toda a sua programação (receitas e despesas) incluída no orçamento fiscal. Os impactos seriam mais significativos, inclusive para efeito do cumprimento do limite global de gastos instituído no Novo Regime Fiscal ou “teto de gastos” (arts. nºs 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 95/2016).

#### 4.3.2.3 Risco de compensação entre metas de resultado primário do Governo Central e das Estatais Federais

O risco fiscal relacionado ao resultado primário das estatais federais reside no fato de a LDO autorizar, em seu art. 2º, a compensação entre as metas do Governo Central e destas companhias (além de Estados e Municípios). Uma frustração do resultado primário das estatais federais necessariamente implica em um esforço fiscal adicional por parte do Tesouro Nacional.

O art. 9º da Lei Complementar nº 101/00 - LRF estabelece que se for verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. Por esse motivo, a previsão das receitas é avaliada mensalmente e eventuais ajustes são divulgados por meio dos relatórios bimestrais de avaliação das receitas e despesas.

A apuração do resultado pelo critério “acima da linha” é de competência da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST e pelo critério “abaixo da linha” é feito pelo BCB, sendo este último o critério oficial para efeito de demonstração do cumprimento das metas. Ressalte-se que as instituições financeiras federais (incluindo-se a FINEP) são excluídas do escopo de apuração do resultado primário das estatais federais, por definição. Excepcionalmente, também vêm sendo excluídas as empresas dos grupos Petrobras e Eletrobrás.

A Tabela 48 apresenta um histórico das metas e o respectivo resultado das estatais federais nos últimos anos. Pode-se observar que os resultados dos 2 últimos exercícios (2017 e 2018) bem como a previsão para 2019, respeitam as metas definidas com boa margem de segurança.

Tabela 48: Resultado Primário das Estatais Federais (abaixo da linha)

---

<sup>17</sup> Conforme o art. 2º, entende-se como empresa estatal dependente a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

<sup>18</sup> O art. 2º considera a definição de empresa estatal dependente a empresa controlada pela União, que tenha recebido, no exercício anterior, recursos financeiros de seu controlador destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

Em R\$ milhões

Exercício	Meta		Resultado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
2017	(3.000)	(0,05%)	(952)	(0,01%)
2018	(3.500)	(0,05%)	3.466,4	0,05%
2019 <sup>(1)</sup>	(3.500)	(0,05%)	997	0,01%

(1) Previsão RARDP 1º Bimestre/2019

Fonte: LDOs e BCB. Elaboração: STN/ME

Todavia, especificamente para o exercício de 2018, houve aportes de capital significativos que não foram gastos, ou seja, tais recursos encontram-se ainda nas disponibilidades das empresas, alterando a expectativa inicial de déficit. Destaca-se a Empresa de Gerenciamento de Projetos Navais, cujo objeto dos aportes é a recomposição do núcleo naval através da construção de novas Corvetas, e que demandará estruturação de licitação internacional, sendo que ainda não há um fluxo de caixa projetado bem definido. A previsão inicial para 2019 é que essa situação se repita, justificando, em grande medida, a diferença entre a meta definida e o resultado projetado.

Dessa forma, apenas no exercício em que essas disponibilidades forem efetivamente alocadas em seu objeto final haverá o registro de despesa primária, podendo haver déficit primário significativo, e, a depender da meta estabelecida para aquele exercício, poderá haver a consequente necessidade de compensação por parte do Tesouro Nacional. Adicionalmente, as empresas estatais dependem de sua performance para o atingimento das expectativas de resultado primário. Eventuais mudanças no cenário econômico, ao longo do exercício financeiro, podem alterar esse resultado pela conjugação de outras variáveis e suas estratégias de atuação. Em razão da diversidade das atividades econômicas envolvidas, não há meios de se obter uma mensuração do risco com suficiente segurança.

#### 4.3.3 Riscos Referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

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

Após passar por diversos aprimoramentos em seu desenho, a partir do ano de 2018 o novo FIES<sup>19</sup> se caracteriza por ser um modelo de financiamento estudantil segmentado em diferentes modalidades e com uma escala de financiamentos que varia conforme a renda familiar do candidato. O novo programa traz melhorias na gestão do fundo, dando sustentabilidade financeira ao programa a fim de garantir seu avanço econômico e social e viabilizar um acesso mais amplo ao ensino superior. Ressalta-se, entretanto, que para a avaliação dos riscos fiscais do Fies, no âmbito deste Anexo de Riscos Fiscais, são consideradas as características dos modelos anteriores do programa.

Entre 1999 e 2010, o fluxo médio de contratos do Fies era de aproximadamente 50 mil por ano. Com a implantação, em 2010, do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) – fundo que concede garantia de 80% ou 90% (a depender do ano de contratação) e tem a União como única cotista –, o Fies cresceu até 2014, atingindo 733 mil novos financiamentos naquele ano. Entre 2015 e 2017, a contratação reduziu-se para um patamar anual inferior a 300 mil financiamentos.

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

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

Conforme a Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 00037/2017, elaborada por ocasião do envio da MP nº 785/2017, foram destacadas as três principais causas que poderiam levar à insustentabilidade fiscal do Fies, conforme segue: (i) risco de crédito, (ii) subsídio implícito e (iii) governança do programa.

A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, indicador que é monitorado mensalmente. O valor da exposição relativa às operações do Fies, em 31/12/18, era de R\$ 98,9 bilhões, sendo que R\$ 95,8 bilhões são referentes aos contratos formalizados a partir de 2010 (Tabela 49).

Tabela 49: Saldo devedor por ano de concessão de crédito

Em R\$ milhões	
Ano	Saldo Devedor
Até 2009	3.098,18
2010	2.957,69
2011	5.897,85
2012	13.979,25
2013	22.195,71
2014	30.006,42
2015	12.300,75
2016	5.355,53
2017	3.117,75
<b>Total</b>	<b>98.909,12</b>

Fonte e Elaboração: FNDE. Posição: 31/12/2018

A carteira de financiamentos concedidos no âmbito do Fies até 2017 está distribuída em três fases, de acordo com a evolução prevista contratualmente:

- a) Fase de utilização: período no qual o estudante está cursando o ensino superior e está limitado ao prazo de duração regular do curso. Nessa fase o estudante realiza o pagamento, a cada três meses, do valor referente aos juros incidentes sobre o financiamento;
- b) Fase de carência: período que se inicia logo após a conclusão do curso e tem duração de 18 (dezoito) meses e o estudante continua pagando trimestralmente os juros devidos sobre o financiamento; e
- c) Fase de amortização: período que se inicia no mês imediatamente seguinte ao final da fase de carência, quando é estabelecido o valor das prestações que o estudante irá pagar mensalmente até a liquidação do financiamento, cujo prazo poderá alcançar cerca de três vezes o período financiado do curso.

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\$ 11,7 bilhões em recursos contratados ainda por liberar, chegando a uma exposição total de R\$ 110,6 bilhões em 31/12/18 (Tabela 50).

Tabela 50: Exposição ao Risco de Crédito

Em R\$ milhões			
Exposição	Dez/2017	Jun/2018	Dez/2018
Contratos Legados (até 2010)	3.408,41	3.252,56	3.098,18
Contratos Atuais (2010-2017)	82.182,13	89.471,26	95.815,19
<b>Exposição por valores já liberados</b>	<b>85.590,53</b>	<b>92.723,83</b>	<b>98.913,37</b>
Valores a Liberar (estimativa)			11.742,62
<b>Exposição total</b>			<b>110.655,98</b>

Fonte e Elaboração: FNDE. Posição: 31/12/2018

O atraso nos pagamentos por parte dos estudantes dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017<sup>20</sup>, contados a partir de um dia, foram observados em 55,6% dos contratos (1.419.503). Juntos, se considerado o saldo devedor integral desses contratos, respondem por um valor total de R\$ 44,6 bilhões, equivalente a 46,6% do total da carteira. O maior volume de operações em atraso se concentra na faixa de 15 a 30 dias (Tabela 51).

Tabela 51: Contratos concedidos entre 2010 e 2017, segundo situação

Situação do Contrato	Contratos	Saldo Devedor (Em R\$ milhões)	Atraso Médio (Em dias)
Adimplente	1.134.995	51.145,06	-
1 a 14 dias de Atraso	52.252	2.078,42	10,6
15 a 30 dias de Atraso	429.015	18.333,36	22,4
31 a 60 dias de Atraso	20.909	536,23	49,2
61 a 90 dias de Atraso	13.182	338,22	81,3
91 a 180 dias de Atraso	149.043	5.720,87	142,7
181 a 360 dias de Atraso	170.560	5.618,71	257,8
> 360 dias de Atraso	584.542	12.044,32	979,1
<b>Total</b>	<b>2.554.498</b>	<b>95.815,19</b>	

\*Contratos assinados a partir de 15/1/2010

Fonte e Elaboração: FNDE. Posição: 31/12/2018

No caso dos contratos formalizados até 2009, os atrasos nos pagamentos<sup>21</sup>, contados a partir de um dia, foram observados em 61,8% dos contratos (138.568). O saldo devedor integral desses contratos era de R\$ 1,7 bilhão, equivalente a 55,1% do total da carteira. O maior volume de operações em atraso se concentra na faixa acima de 360 dias de atraso.

<sup>20</sup> Posição em 31/12/2018

<sup>21</sup> Posição em 31/12/2018

Com o objetivo de definir os critérios para caracterização de inadimplência, risco de crédito e ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fies, o Comitê Gestor do Fies (CG-Fies)<sup>22</sup>, por meio da Resolução nº 27, de 10 de setembro de 2018, estabeleceu que os contratos em atraso são aqueles com prestações não pagas a partir do primeiro dia após o vencimento e que os inadimplentes são aqueles com prestações não pagas a partir do nonagésimo dia após o vencimento da prestação, observados na fase de amortização do financiamento.

Adicionalmente, referida Resolução definiu que a classificação do nível de risco dos financiamentos do Fies, para fins de realização de ajustes para perdas, deve ser efetuada em função da inadimplência verificada no pagamento das prestações durante a fase de amortização do contrato. Assim, não compõem o cálculo do ajuste as parcelas devidas 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.

Em consonância com referido normativo, o saldo devedor integral dos contratos considerados inadimplentes alcançou o valor de R\$ 11,0 bilhões, representando 36,8% do valor total da dívida na fase de amortização.

De acordo com os critérios estabelecidos por meio da referida Resolução CG-Fies nº 27, de 2018, para a classificação de cada operação de crédito em função dos dias de atraso, desconsiderando o impacto de eventuais instrumentos mitigadores de risco, o valor do ajuste para perdas estimadas no âmbito do Fies, para fins contábeis, seria de R\$ 8,8 bilhões (Tabela 52).

Tabela 52: Ajuste para perdas estimadas, segundo *rating*

<i>Rating</i>	Fator de Provisão	Quantidade de Contratos	Saldo devedor dos contratos (em R\$ milhões)	Valor do ajuste para perdas estimadas (em R\$ milhões)
A	0,50%	537.054	14.810,23	74,05
B	1,00%	30.693	629,23	6,29
C	3,00%	39.810	1.160,87	34,83
D	10,00%	22.600	662,39	66,24
E	30,00%	21.681	595,43	178,63
F	50,00%	22.785	712,15	356,08
G	70,00%	21.467	585,51	409,85
H	100,00%	403.988	7.737,87	7.737,87
<b>Total</b>		<b>1.100.078</b>	<b>26.893,68</b>	<b>8.863,84</b>

Fonte e Elaboração: FNDE. Posição: 31/12/2018

No entanto, os contratos de crédito do Fies contam com instrumentos mitigadores do risco, como fiança convencional, fiança solidária e o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Do total de contratos por modalidades de garantias, observa-se que 67% da carteira de contratos do Fies é garantida exclusivamente pelo FGEDUC e, se considerada a cobertura concomitante com fiança, esse percentual garantido pelo Fundo de Garantia representa 77,9% da carteira de financiamentos concedidos a partir de 2010 (Tabela 53).

Tabela 53: Contratos e valor da dívida, segundo modalidade de garantia

<sup>22</sup> Previsto na Lei nº 13.530, de 8 de dezembro de 2017, instituído pelo Decreto de 19 de setembro de 2017.

<b>Tipo de Garantia</b>	<b>Contratos</b>	<b>Saldo Devedor (em R\$ milhões)</b>
FGEDUC	1.719.190	57.636,95
FGEDUC + FIANÇA	272.006	12.911,36
FIANÇA	563.302	25.266,88
<b>Total</b>	<b>2.554.498</b>	<b>95.815,19</b>

Fonte e Elaboração: FNDE. Posição: 31/12/2018

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

De acordo com o art. 21 do Estatuto do FGEDUC, a honra da garantia relativa ao saldo devedor da operação inadimplida, observados os encargos de normalidade do financiamento e o percentual de 80% ou 90%, poderá ser solicitada pelo agente operador do Fies após decorridos 360 (trezentos e sessenta) dias consecutivos da inadimplência verificada a partir da fase de amortização do financiamento. Em 31.12.18, 155.912 contratos apresentavam condições passíveis de honra pelo FGEDUC (Tabela 53).

Tabela 54: FGEDUC - Atrasos superiores a 360 dias na fase de amortização

<b>Percentual de cobertura</b>	<b>Contratos em atraso</b>	<b>Saldo Devedor (em R\$ milhões)</b>	<b>Valor passível de honra pelo FGEDUC (em R\$ milhões)</b>
FGEDUC (80%)	38.291	R\$ 948,38	R\$ 758,70
FGEDUC (90%)	117.621	R\$ 1.841,57	R\$ 1.841,57
<b>Total</b>	<b>155.912</b>	<b>R\$ 2.789,95</b>	<b>R\$ 2.600,27</b>

Fonte e Elaboração: FNDE. Posição: 31/12/2018

Por outro lado, o patrimônio do FGEDUC, em fevereiro de 2019, alcançava cerca de R\$ 12 bilhões, o que, segundo a alavancagem prevista no Estatuto, possibilitaria o oferecimento de garantia para uma carteira de crédito teórica de até R\$ 120 bilhões. Atualmente, a carteira de crédito garantida pelo FGEDUC alcançou o saldo devedor total de R\$ 70,5 bilhões.

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

De acordo com o Estatuto, o FGEDUC honrará as garantias prestadas em até dez pontos percentuais da carteira garantida (stop loss). Nesse contexto, a provisão das perdas por inadimplência, por parte do Fundo Garantidor, constitui risco fiscal para a União, devido à eventual necessidade de aportes da União a esse Fundo, de modo a evitar desenquadramento da alavancagem máxima permitida. Cabe destacar ainda que parte dos recursos contratados ainda por liberar serão incorporados ao cálculo do Resultado Primário do Governo Central.

Dentre as medidas adotadas com vistas a mitigar o risco fiscal, acrescenta-se que, por meio da Resolução nº 28, de 31 de outubro de 2018, o CG-Fies estabeleceu os critérios e procedimentos para permitir a renegociação pelos agentes financeiros do Fies das dívidas vencidas



há mais de 90 dias na fase de amortização abrangendo os contratos formalizados até 2017, cujo prazo de solicitação e contratação será estabelecido até 31 de dezembro de 2019. Se considerada a posição de inadimplência de 31.12.18, essa medida poderia alcançar até 512,3 mil estudantes.

Em relação à governança do programa, foi instituído o Comitê Gestor do Fies (Decreto de 19 de setembro de 2017), com competência para definir as diretrizes e prioridades da política de financiamento estudantil, assim como definir os requisitos de concessão, as condições técnicas e operacionais e aprovar o Plano Trienal do Fundo e seus ajustes anuais.

Em relação ao risco moral do estudante, inserido no contexto do risco de crédito, a concessão do financiamento com recursos do Fies passou a exigir, a partir de 2018, uma participação mínima do estudante no pagamento dos encargos educacionais, proporcional à renda mensal per capita do grupo familiar. Com isso, não há mais a possibilidade de financiamento de 100% do valor da semestralidade do curso e, assim, o estudante tem condições de compreender desde a contratação que se trata de um programa de financiamento estudantil e não de uma bolsa de estudo. Adicionalmente, essa medida induz o estudante a ficar mais atento às variações promovidas pela instituição de ensino no valor das mensalidades, uma vez que o valor não financiado deve ser pago com recursos próprios do grupo familiar.

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

Nesse contexto, já foram realizados dois aportes de R\$ 500 milhões por parte do Governo Federal ao FG-Fies, que conta também com a contribuição das instituições de ensino, na condição de cotistas do Fundo. Em fevereiro de 2019, o patrimônio do FG-Fies atingiu R\$ 1,13 bilhão. O saldo devedor dos contratos formalizados no âmbito do Novo Fies, a partir de 2018, alcançou, em dezembro de 2018, o valor de R\$ 553,8 milhões, com comprometimento futuro de desembolso da ordem de R\$ 4,1 bilhões, se forem cumpridas as exigências para a realização dos aditamentos semestrais do financiamento por parte dos estudantes financiados e das instituições de ensino.

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

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

Esse conjunto de alterações visam atender ao primado da sustentabilidade do Fundo em obediência aos princípios e normativos sobre responsabilidade fiscal, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas da União, como também contribuir para o atingimento das metas relativas à educação superior do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

#### 4.3.4 Riscos Referentes ao Sistema Financeiro Nacional

O risco fiscal relacionado ao Sistema Financeiro Nacional refere-se à eventual ocorrência de uma grave crise que enseje o aporte de recursos por parte do Tesouro Nacional a fim de estabilizá-lo. Nesse contexto, faz-se necessário acompanhar a estabilidade do sistema a fim de identificar eventuais riscos que, em um cenário de elevado estresse, possam afetar a despesa e/ou o endividamento públicos.

As avaliações da liquidez, do crédito, da rentabilidade, da solvência, dos testes de estresse de capital, da Pesquisa de Estabilidade Financeira e das Infraestruturas do mercado financeiro, sistemicamente importantes, disponíveis no Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central<sup>23</sup>, apontam para a inexistência de riscos relevantes que justifiquem eventual aporte de recursos do Tesouro Nacional no sistema.

Com base no referido Relatório de Estabilidade Financeira, em sua mais recente publicada em outubro de 2018, registra-se alguns pontos importantes em relação ao Sistema Financeiro Nacional:

- a) Os resultados da Pesquisa de Estabilidade Financeira (PEF) reforçam a confiança do mercado na capacidade de o sistema financeiro absorver choques e mostram que o processo eleitoral, a agenda do próximo governo e o cenário internacional deverão dominar o debate sobre riscos à estabilidade financeira ao longo do segundo semestre de 2018 e no início de 2019;
- b) O mercado de crédito às pessoas jurídicas (PJ) apresenta sinais de melhora. Os ativos problemáticos das PJ de grande porte na carteira dos bancos recuaram após três anos consecutivos de ascensão, mas ainda se encontram em patamar elevado;
- c) O crédito bancário às famílias avança desde o início de 2017, com concomitante percepção de redução do risco da carteira;
- d) Houve melhora na rentabilidade dos bancos, notadamente pela significativa redução das despesas com provisão. O nível de provisionamento da carteira de crédito permanece adequado ao seu perfil de risco;
- e) O sistema bancário dispõe de capital robusto, em nível e qualidade, estando plenamente aderente às regras de Basileia III e com capacidade de suportar a tendência de crescimento da carteira de crédito;
- f) O risco de liquidez de curto e de longo prazo é baixo, cenário que tende a perdurar no segundo semestre de 2018. Houve aumento do custo das captações no exterior;
- g) Os resultados dos testes de estresse de capital seguem atestando a resiliência do

---

<sup>23</sup>Banco Central. Relatório de Estabilidade Financeira. Volume 17, Número 2, Outubro/2018. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/ref/201810/RELESTAB201810-refPub.pdf>. Consulta realizada em 29/03/2018.

sistema bancário, que se mostra capaz de absorver as perdas estimadas em todos os cenários simulados;

- h) As infraestruturas do mercado financeiro sistemicamente importantes funcionaram de forma eficiente ao longo do primeiro semestre de 2018;
- i) A redução das taxas de juros entre 2016 e 2018 provocou alterações na estrutura e no mercado de crédito para as empresas não financeiras;
- j) O BCB e o Conselho Monetário Nacional (CMN) seguem promovendo a resiliência do Sistema Financeiro Nacional (SFN) tanto no sentido de aumentar a eficiência e a segurança quanto para maior conformidade a padrões regulatórios internacionais;
- k) Em julho de 2018, o Comando de Defesa Cibernética do Ministério da Defesa idealizou e conduziu o primeiro exercício nacional de simulação de incidentes cibernéticos.

#### **4.3.5 Riscos Referentes às Mudanças Demográficas**

Embora o uso do crescimento vegetativo dos benefícios sociais para estimação das despesas seja razoavelmente confiável para as análises de curto prazo, há riscos não negligenciáveis de médio prazo decorrentes do aumento das despesas associados a elementos institucionais e estruturais que nem sempre estão sob controle do Governo. Nas próximas décadas, o Brasil passará por uma profunda modificação de sua estrutura etária, com aumento do número de idosos na população e redução do número de jovens. Tal transformação demográfica impõe desafios às políticas públicas, na medida em que influi diretamente sobre a demanda por diferentes formas de atuação estatal.

O caso do Benefício de Prestação Continuada é ilustrativo. Nele, os potenciais efeitos nos gastos oriundos da transformação demográfica, por exemplo, são significativos, o que sugere a necessidade de maior atenção para esse aspecto. O envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de sobrevida, aliados ao aumento anual do salário mínimo superior ao aumento da renda média, sugerem que as despesas com o BPC deverão aumentar substancialmente no futuro próximo.

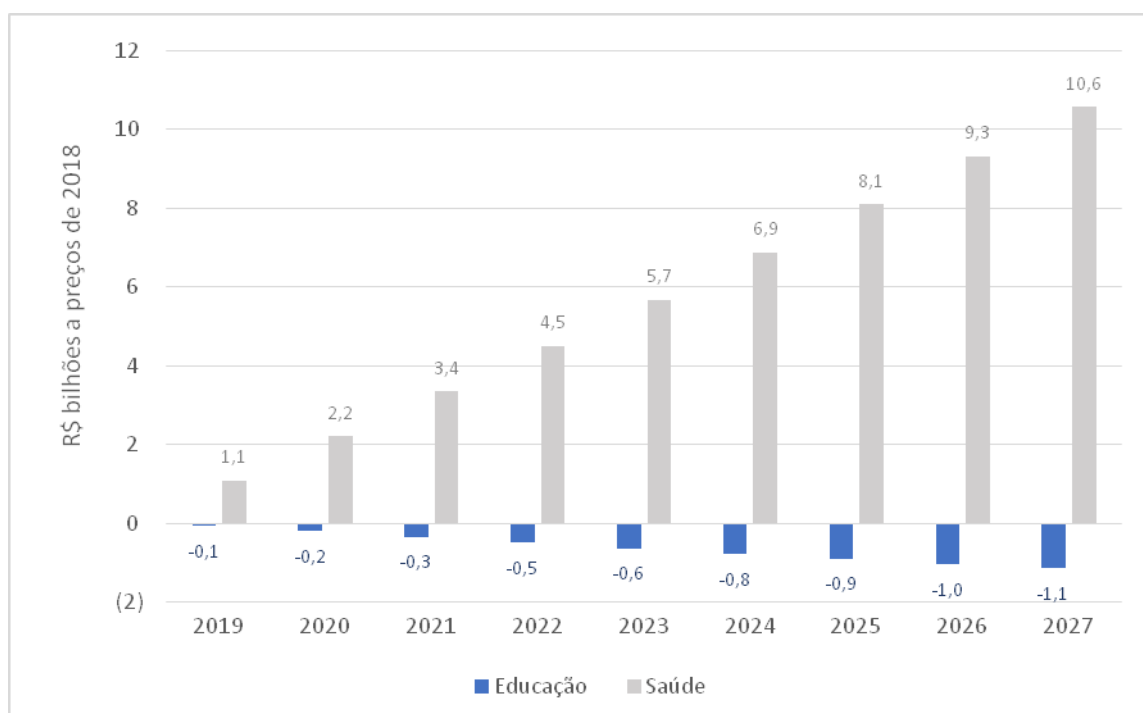
Outra análise significativa pode ser feita em relação aos gastos com Educação e Saúde. Com relação à Educação, tal dinâmica atua de maneira favorável, no sentido de gerar uma menor pressão sobre os gastos, dado que o tamanho da população jovem tem caído não apenas em termos relativos, mas também em termos absolutos. No setor de Saúde, por outro lado, há uma forte pressão para elevação das despesas em decorrência do processo de envelhecimento da população, dado que a população de maior idade demanda proporcionalmente mais serviços de saúde.

Para estimar o impacto da evolução demográfica nas despesas com saúde, foram considerados os blocos de Assistência Farmacêutica, inclusive Farmácia Popular, e da Atenção de Média e Alta Complexidade (atendimento hospitalares e ambulatoriais). Nas despesas com educação, foram consideradas as chamadas despesas com controle de fluxo, que correspondem, grosso modo, a todas as despesas da área, exceto pessoal ativo e inativo, Fundeb, Salário-Educação e o impacto primário do Fies. Somadas, as despesas analisadas alcançaram R\$ 93,4 bilhões em 2018 (6,9% da despesa primária total), sendo R\$ 59,5 bilhões referentes à saúde e R\$ 33,9 bilhões referentes à educação.

A Figura 13 apresenta estimativa de impacto da evolução demográfica sobre as despesas selecionadas de saúde e educação no período 2019-2027. 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 IBGE<sup>24</sup>, relativamente a um cenário hipotético em que tamanho e composição da população permanecessem constantes aos níveis de 2018. Tais cenários também assumem como constantes a cobertura atual dos serviços prestados e o nível atual de eficiência na provisão dos serviços.

Observa-se que no caso da saúde há uma pressão por expansão (+ R\$ 10,6 bilhões em 2027) das despesas decorrente da evolução demográfica (crescimento e envelhecimento populacionais). Por sua vez, a evolução demográfica diminui a pressão por gastos na educação (- R\$ 1,1 bilhão em 2027). Como consequência, observa-se, apenas para as despesas consideradas, uma demanda adicional por despesas públicas que alcançaria, em 2027, aproximadamente R\$ 9,4 bilhões a preços de 2018. Tal cifra representa 10,1% do valor despendido em 2018 nas mesmas funções.

Figura 13: Impacto demográfico sobre despesas selecionadas de saúde e educação



Fonte e Elaboração: STN/ME

<sup>24</sup> IBGE. Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação: revisão 2018, 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de prover maior previsibilidade e transparência no planejamento e apuração dos resultados fiscais e dar cumprimento ao estabelecido no art. 4º, § 3º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, este anexo da LDO 2020 elencou as principais fontes de riscos fiscais para consecução do cenário base determinado no Anexo de Metas da mencionada lei.

Seguindo o ritmo de melhorias implementadas nos Anexos dos exercícios anteriores, esta edição evidencia alguns aprimoramentos a fim de prover-lhe maior clareza, funcionalidade e efetividade no mapeamento de riscos fiscais, com a convergência para a adoção de padrões internacionais de publicação de riscos fiscais, dadas as características específicas do país. Sendo assim, atendendo os desafios que o documento inspira, os riscos fiscais foram apresentados de forma conceitual e gráfica, juntamente com a Tabela 1, que resume a base de atuação dos riscos fiscais e uma lista de mensagens que destaca as principais informações de cada item deste documento e que podem ser aprofundados ao longo do texto. Dentre os aspectos pontuais, buscou-se agregar os riscos inerentes à dívida pública numa única subseção; envidou-se esforços conjuntos para a obtenção de ganho de qualidade na estrutura do documento e na abordagem dos mais diversos temas, adotando-se uma interação dinâmica com as respectivas áreas responsáveis pelo envio das informações, permitindo a consolidação de um texto um pouco mais sucinto e harmônico.

A seção que tratava dos cenários de estresse dos parâmetros macroeconômicos foi aprimorada, com a introdução de uma nova metodologia para avaliação das trajetórias de receitas, despesas, resultado primário e dívida pública em distintos cenários. Esta nova metodologia considera as relações historicamente estabelecidas pelas variáveis que compõem a grade de parâmetros utilizada nas projeções do Anexo de Metas, de forma que os cenários gerados são internamente consistentes. Adicionalmente, inseriu-se texto explicativo para melhor compreensão do exercício realizado e seus resultados.

Dado o material abordado, é claramente perceptível que a União se depara com riscos fiscais relevantes para o ano de 2020 e os anos subsequentes. É de suma importância que haja um comprometimento fiscal em todos os níveis federativos e em todos os poderes, a fim de que a evolução das contas públicas não requeira a adoção de uma política econômica mais severa.

Os riscos fiscais aqui evidenciados ensejam desafios e justificam um acompanhamento para a avaliação mais pormenorizada desses riscos, seja para evitar que se consumem, seja para tornar a mensuração do risco fiscal mais fidedigna à realidade. Dessa forma é possível que as respectivas áreas adotem diretrizes e/ou medidas para o devido ajuste das contas públicas sem novos comprometimentos para a retomada do crescimento econômico sustentável do país. Nesse sentido, a expectativa é a de que o Anexo de Riscos Fiscais seja utilizado como instrumento de Planejamento Fiscal e do estabelecimento de possíveis redirecionamentos de política fiscal, caso necessário, na ocorrência de cenários adversos.

As inovações aqui contidas refletem o comprometimento do Governo Federal com o aumento da transparência fiscal no Brasil, na realização de uma gestão mais eficiente dos riscos fiscais. A partir da publicação do Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019 o Ministério da Economia, representado pela Secretaria do Tesouro Nacional, segue visando um contínuo aperfeiçoamento quanto à identificação, planejamento e mitigação dos riscos fiscais assumidos pela União, dando continuidade ao trabalho antes consolidado no âmbito do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.