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

Sumário

1. INTRODUÇÃO

2 ANÁLISE MACROECONÔMICA DO RISCO4

3. RISCOS NÃO INCORPORADOS NA ANÁLISE MACROECONÔMICA16

4. GESTÃO DE RISCO

5. CONCLUSÃO

1. INTRODUÇÃO

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

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

Os principais parâmetros macroeconômicos projetados pelo Governo para a construção do cenário base são os seguintes : (i) de atividade econômica, envolvendo o PIB, a produção industrial e alguns ramos específicos da indústria; (ii) do mercado de trabalho, considerando as projeções sobre a atividade econômica; (iii) das vendas no comércio e em alguns ramos específicos do comércio, considerando a evolução da atividade econômica e do mercado de trabalho; (iv) da inflação; (v) do setor externo, incluindo taxa de câmbio; (vi) dos agregados monetário e taxa de juro básica da economia; e (vii) do preço do petróleo. Para efeitos deste Relatório, todas as demais variáveis incorporadas na construção do cenário base ou que podem vir a afetá-lo são consideradas de cunho não macroeconômico.

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

As principais premissas desse cenário são descritas no Anexo IV.1 da LDO, o Anexo de Metas Fiscais e norteiam a elaboração dos demais Anexos da LDO, quais sejam: (i) Margem de Expansão (Anexo IV.2), 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 IV.1 (Metas Fiscais); (ii) Objetivos das Políticas Monetárias, Creditícia e Cambial (Anexo VI), embora a política monetária seja independente na consecução do seu objetivo, esse é afetado pela trajetória da política fiscal e da atividade econômica; e (iii) Anexo de renuncias tributárias.

Desde o final de 2014, os parâmetros macroeconômicos usados para elaborar o cenário base são próximos à mediana das expectativas de mercado Focus divulgadas pelo Banco Central. Todavia, é importante lembrar que a LDO é enviada ao Congresso Nacional um ano e nove meses antes do término do ano ao qual ela se aplica e, portanto, esse cenário base pode sofrer alterações, representando risco à consecução dos objetivos traçados. Adicionalmente, conforme exposto, é necessário considerar a existência de riscos não diretamente relacionados aos parâmetros utilizados para a elaboração do cenário base, mas que podem igualmente afetar tanto o cumprimento da meta de superávit primário quanto as projeções de resultado nominal e de dívida pública.

Nesse sentido, a gestão de riscos fiscais deve ser composta por seis funções necessárias:

1) Identificação do tipo e exposição do risco;

2) Mensuração dessa exposição;

3) Estimativa do grau de tolerância das contas públicas;

4) Decisão estratégica sobre as opções para enfrentar os riscos;

5) Implementação de condutas de controle;

6) Monitoramento contínuo da exposição.

O presente Anexo de Riscos está subdividido em três grandes seções, além desta Introdução e das Conclusões Finais: (1) Análise Macroeconômica do Risco; (2) Riscos não Incorporados na Análise Macroeconômica; e (3) Gestão de Riscos.

A seção sobre análise macroeconômica do risco está dividida em duas subseções. Na primeira, é feita uma avaliação da meta de resultado primário do ano anterior. Na segunda, é realizada a análise propriamente dita do risco relacionado aos parâmetros macroeconômicos projetados, a qual contempla cenário de estresse para esses parâmetros, seu impacto na arrecadação e a necessidade da realização de despesas não previstas.

Na arrecadação, haveria o risco de frustração de até R$ 40 bilhões em 2017 ante o cenário base em função da adoção de cenário de estresse com relação aos parâmetros e R$ 47 bilhões em função da não aprovação da CPMF, totalizando perda potencial de receita de R$ 87 bilhões. Na despesa, haveria o risco de ocorrência de até R$ 0,4 bilhão de despesa adicional.

Já na seção dos Riscos não incorporados na Análise Macroeconômica, são avaliadas as fontes mais relevantes de perturbação do planejamento orçamentário-fiscal do Governo e que não foram objeto do crivo da seção anterior, quais sejam: haveres financeiros administrados pelo Tesouro Nacional, risco de capitalização bancos públicos federais, administração da dívida pública mobiliária, passivos e ativos contingentes.

No item referente à gestão de riscos, faz-se uma avaliação da forma como os riscos detalhados nas seções anteriores são geridos em contraponto aos principais desafios para o contínuo aperfeiçoamento dessa gestão. Para tanto, elencam-se algumas características institucionais do processo orçamentário-financeiro brasileiro e da própria economia em que ele se insere que constituem os maiores obstáculos a esse objetivo.

2 ANÁLISE MACROECONÔMICA DO RISCO

Ao se analisar os aspectos macroeconômicos do risco, deve-se levar em consideração questões que aumentam a incerteza quanto às metas de política fiscal. Um ponto importante diz respeito à possibilidade das receitas e despesas estimadas na elaboração do projeto de lei orçamentária anual - PLOA não se confirmarem durante o exercício financeiro. Tanto do lado da receita quanto da despesa, os riscos decorrem de fatos novos e imprevisíveis à época da elaboração do projeto de lei orçamentária, como a não concretização das hipóteses e parâmetros utilizados nas projeções, as alterações nas decisões de alocação de recursos e/ou as mudanças na legislação.

2.1 INCERTEZAS NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA POLÍTICA FISCAL

2.1.1 Avaliação da Meta de Resultado Primário

A Lei nº 13.080/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2015), de 2 de janeiro de 2015, estabeleceu a meta de superávit primário para o setor público consolidado não financeiro de R$ 66,3 bilhões, sendo a meta de superávit primário do Governo Central de R$ 55,3 bilhões e a meta para as Empresas Estatais Federais de zero. Não obstante a fixação das metas para o Governo Central e para as Empresas Estatais Federais, o § 2º do art. 2º da LDO-2015 previu a possibilidade de compensação entre as mesmas. Conjuntamente, a LDO estimou a meta de superávit primário para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em R$ 11,0 bilhões e indicou que, para efeito de cumprimento da meta estabelecida para o Setor Público, o Governo Central compensaria o eventual valor não atingido por aqueles entes.

A Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (Lei Orçamentária Anual - LOA - 2015), que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2015, adotou a meta de superávit primário do Governo Federal de R$ 55,3 bilhões, já considerando o abatimento de R$ 28,7 bilhões relativo ao valor dos restos a pagar do PAC. A LOA - 2015 foi publicada no dia 22 de abril de 2015, portanto, após o término do primeiro bimestre e do prazo legal para o envio do Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 1º bimestre para os demais Poderes. Assim, tal relatório não foi elaborado, uma vez que não havia medidas a serem tomadas na ocasião, já que o orçamento não podia ser executado, exceto as despesas autorizadas no art. 53 da LDO - 2015.

Em 22 de maio de 2015, o Poder Executivo apresentou o Relatório de avaliação de receitas e despesas do 2º bimestre e publicou o Decreto nº 8.456 contendo a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolsos do Poder Executivo para o exercício de 2015. Em relação à LOA-2015, o Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 2º bimestre - preparado a partir dos dados realizados, em sua maioria, até o mês de abril, dos parâmetros macroeconômicos atualizados e em consonância com as metas fiscais vigentes - reduziu a estimativa da receita líquida para 2015 em R$ 65,1 bilhões. Quanto às estimativas de despesas primárias de execução obrigatória, houve uma elevação de R$ 5,8 bilhões, o que resultou na indicação da necessidade de redução dos limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias de todos os poderes em R$ 70,9 bilhões. Como o Decreto nº 8.456 foi publicado após o final de abril, este não apresentou metas fiscais para o primeiro quadrimestre, não havendo necessidade de avaliação do cumprimento da meta para o referido período.

Em julho, constatou-se que haveria dificuldades adicionais de avançar em direção ao cumprimento da meta fiscal estabelecida originalmente na LDO-2015. Em termos específicos, a dificuldade reside primordialmente na deterioração da arrecadação, explicada, em larga parte, pela queda na atividade econômica muito acima da estimada ao final do ano passado, assim como pelo aumento das despesas obrigatórias.

Nesse contexto, o Poder Executivo enviou proposta de alteração da LDO-2015, posteriormente tramitada na forma do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5 (PLN 5/2015 - CN), de 22/07/2015, propondo redução da meta de resultado primário. Em termos nominais, o Projeto de Lei encaminhado propôs a meta de superávit primário do setor público não financeiro consolidado para 2015 de R$ 8,7 bilhões, equivalente a 0,15% do PIB, sendo R$ 5,8 bilhões do Governo Federal. Em relação aos entes subnacionais, a proposta, no supramencionado PLN, é de alteração da meta estimada de R$ 11,0 bilhões para R$ 2,9 bilhões, havendo possibilidade de compensação mútua entre estes e o Governo Central, em caso de não alcance de uma das referidas metas.

Também em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo apresentou o Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 3º bimestre. Tal Relatório, preparado a partir dos dados realizados, em sua maioria, até o mês de junho, dos parâmetros macroeconômicos atualizados e em consonância com as metas fiscais vigentes em relação à avaliação de receitas e despesas do 2º bimestre, reduziu a estimativa da receita líquida para 2015 em R$ 46,7 bilhões e elevou a estimativa de despesas obrigatórias em R$ 11,4 bilhões. Cabe destacar que a avaliação do 3º bimestre refletiu as alterações propostas pelo PLN 5/2015, inclusive no que concerne à redução de R$ 49,4 bilhões da meta de resultado primário do Governo Federal de 2015. Diante da combinação dos fatores citados no âmbito do Poder Executivo, o Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, reduziu em R$ 8,6 bilhões os limites de empenho e pagamento das despesas discricionárias em relação aos constantes no Decreto nº 8.456/2015.

No âmbito do Poder Executivo, as orientações decorrentes da avaliação do 3º bimestre foram implementadas por meio do Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015, que estabelece a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015. Nesse Decreto, foi estabelecida a meta de resultado primário para o 2º quadrimestre de déficit de até R$ 18,0 bilhões para o Governo Federal, sendo déficit de R$ 17,0 bilhões para o Governo Central e de R$ 1,0 bilhão para as empresas estatais federais.

Em setembro foi enviado ao Congresso Nacional o relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 4º bimestre baseado nos dados realizados até o mês de agosto e dos parâmetros macroeconômicos atualizados. A revisão das estimativas de receita primária demonstrou uma redução de R$ 7,1 bilhões em relação à terceira avaliação bimestral. As Transferências a Estados e Municípios foram revisadas para baixo, em R$ 7,1 bilhões. Com isso, a estimativa das receitas líquidas foi reduzida em R$ 11,3 milhões. Por sua vez, as estimativas de despesas primárias de execução obrigatória também apresentaram a mesma redução, R$ 11,3 milhões. De forma que o relatório supracitado, adotando a meta de superávit primário de R$ 5,8 bilhões em conformidade com o PLN 5/2015 apresentado em 22 de julho de 2015, mostrou a possibilidade de manutenção dos limites de movimentação e empenho e de pagamento das despesas discricionárias em relação ao estabelecido no Decreto nº 8.496/2015. Essa avaliação bimestral ensejou a publicação, no âmbito do Poder Executivo, do Decreto nº 8.532, de 30 de setembro de 2015.

Antes do encerramento do 5º bimestre, a deterioração do resultado primário, fruto da diminuição das receitas e do crescimento das despesas obrigatórias, não obstante as significativas economias executadas nas despesas discricionárias, tornou necessário o envio, em 27 de outubro de 2015, por parte do Poder Executivo, de nova proposta de alteração da LDO 2015 no sentido de reduzir a meta de resultado primário. Em termos nominais, a proposta encaminhada fixava a meta de resultado primário do setor público consolidado não financeiro para 2015 em déficit de R$ 48,9 bilhões (0,85% do PIB), sendo déficit de R$ 51,8 bilhões para o Governo Central e superávit de R$ 2,9 bilhões para estados e municípios, além de incluir a possibilidade de abatimento da meta de resultado primário no montante de R$ 68,1 bilhões, sendo até R$ 57,0 bilhões referentes ao pagamento de passivos e valores devidos aos Bancos Públicos e FGTS (equacionamento conforme determinado pelo Acórdão TCU nº 825/2015) e até R$ 11,1 bilhões referentes à frustração de receitas, em 2015, com os leilões de Usinas Hidroelétricas (UHEs).

Encerrado o 5º bimestre, procedeu-se, em novembro, à reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Central, a partir dos dados realizados até o mês de outubro, dos parâmetros macroeconômicos atualizados e em consonância com as metas fiscais vigentes. A revisão das estimativas de receita primária total apresentou redução de R$ 57,9 bilhões em relação à 4º avaliação bimestral. No que concerne às Transferências a Estados e Municípios, esta reavaliação apontou redução na projeção, quando comparada à anterior, de R$ 3,0 bilhões. Com isso, a receita líquida exibiu variação negativa de R$ 54,9 bilhões. As estimativas de despesas primárias de execução obrigatória foram ampliadas no montante de R$ 2,7 bilhões.

Diante da combinação dos fatores citados e da recomendação do TCU de que é inadequado, para efeitos de contingenciamento, levar em consideração eventuais propostas legislativas de alteração das leis de diretrizes orçamentárias em tramitação, o 5º Relatório Bimestral fez análise das despesas discricionárias passíveis de contingenciamento e observou que seria possível contingenciar apenas R$ 12,9 bilhões, significando o bloqueio total das demais despesas discricionárias não empenhadas ao longo do ano, exceto às despesas necessárias para o cumprimento do mínimo constitucional de gastos em Saúde. No entanto, para cumprir a meta de superávit de R$ 55,3 bilhões, seria necessário um contingenciamento total de R$ 107,1 bilhões devido à projeção de déficit de R$ 51,8 bilhões. Portanto, o referido relatório ressaltou a importância da aprovação do PLN 5/2015 pelo plenário do Congresso Nacional.

É importante destacar que, durante o processo de programação financeira, o Governo Federal monitorou a evolução do resultado primário dos Governos Regionais, que se mostrava compatível com a estimativa da LDO ao longo de todo o ano. Em particular, no momento da avaliação do 5º Relatório Bimestral, o dado mais atualizado disponível, referente a setembro, mostrava superávit acumulado no ano de R$ 13,8 bilhões, acima da estimativa da LDO de R$ 2,9 bilhões, mas não o suficiente para compensar toda a queda no resultado primário projetado para o Governo Central à época.

Assim, devido à não aprovação do PLN 5/2015 até o final de novembro, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 8.580/2015, de 27 de novembro de 2015, determinando a redução dos limites de movimentação e empenho e de pagamento das despesas discricionárias em relação ao estabelecido no Decreto nº 8.532/2015 no montante de R$ 12,9 bilhões, o máximo possível.

No início de dezembro, com a aprovação do PLN 5/2015, convertido na Lei nº 13.199/2015, foi publicado o Decreto nº 8.581, de 3 de dezembro de 2015, restaurando o limite total de movimentação e empenho das despesas discricionárias constantes no Decreto nº 8.496/2015.

Ao final de 2015, o valor do equacionamento de passivos passível de abatimento atingiu R$ 55,8 bilhões, enquanto verificou-se a frustração, em 2015, das receitas com os leilões das UHEs (R$ 11,1 bilhões), totalizando uma possiblidade de abatimento de R$ 66,9 bilhões, valor compatível com a diretriz estabelecida pelo art. 2º da Lei nº 13.080/15, alterado pela Lei nº 13.199/15. Dessa maneira, o valor máximo para o déficit primário do Governo Federal em 2015 corresponderia a R$ 118,7 bilhões e o déficit máximo para o cumprimento da meta do setor público consolidado não financeiro corresponderia a R$ 115,8 bilhões.

Encerrado o ano de 2015, verificou-se que o Governo Federal atingiu déficit primário de R$ 118,4 bilhões, composto de déficits do Governo Central de R$ 116,7 bilhões e das Empresas Estatais Federais de R$ 1,7 bilhão, resultado superior ao mínimo exigido na LDO (déficit de R$ 118,7 bilhões). Os Governos Regionais, por sua vez, atingiram um superávit primário de R$ 7,1 bilhões. Assim, o resultado primário do setor público consolidado não financeiro foi de déficit de R$ 111,2 bilhões, inferior ao valor máximo previsto na LDO (déficit de R$ 115,8 bilhões). Dessa forma, fica comprovado o atendimento ao art. 2º da LDO - 2015, utilizando o disposto em seus parágrafos 4º e 5º, alterado pela Lei nº 13.199/15.

2.1.2 Restos a Pagar

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

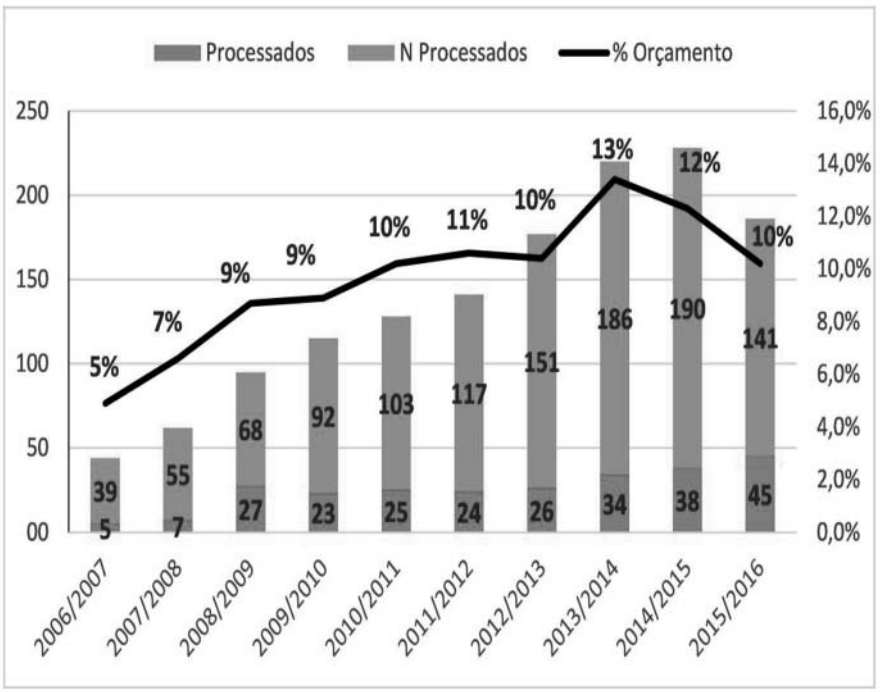
Com relação aos Restos a Pagar Não Processados, a despesa foi planejada, autorizada e empenhada, mas o ordenador de despesas ainda não reconheceu a prestação do serviço ou a execução do investimento. Ou seja, ainda não ocorreu liquidação nem pagamento do gasto.

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

A Secretaria do Tesouro Nacional informa que foi registrado, no encerramento do exercício de 2015, um estoque de R$ 186,3 bilhões de Restos a Pagar (RAP), o que representa uma redução de R$ 41,7 bilhões (18,3%) em relação ao observado ao final de 2014 (R$ 228 bilhões). O resultado altera a trajetória crescente verificada desde 2007. Em relação ao total do orçamento do ano, a proporção de RAP está em trajetória declinante desde 2013/2014, quando foram inscritos 13,4% do orçamento. Já em 2015/2016, foram inscritos 10,2% do Orçamento, nível similar ao verificado em 2010/2011 e 3,2% menor em relação ao ápice da série em 2014 (ver Gráfico 1).

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

Gráfico 1 - Evolução dos Restos a pagar - R$ Bilhões



Fonte: STN/MF.

2.2 RISCOS RELACIONADOS AOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Os riscos de parâmetros macroeconômicos advêm de mudanças ocorridas após a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária associados à mudança na conjuntura econômica interna e externa que alteraram os parâmetros observados em relação àqueles estimados para se projetar as receitas orçamentárias.

2.2.1 Elasticidades da Receita

Para estimar a sensibilidade da receita administrada pela RFB aos parâmetros macroeconômicos, utilizou-se o seguinte modelo:[1]

$$\text{Ln } T_t/P_t = \mu_t + \alpha_1 \text{ Ln } y_t + \alpha_2 \text{ Ln } P_t + \alpha_3 D_t + \varepsilon_t$$

Onde, T_t/P_t é a arrecadação real (receita administrada líquida de restituições da RFB); μ_t é a tendência, y_t é o índice do PIB real, P_t é o índice de preços (IPCA), D_t é a variável dummy para captar quebras estruturais e $å_t$ é o componente aleatório.[2]

A Tabela 1 apresenta os resultados das estimativas. As estimativas do componente ìt e da elasticidade renda são significativamente diferentes de zero. Em relação à elasticidade renda, constata-se que as receitas têm elasticidades acima de 1 em relação ao PIB real. Este fato pode indicar que os ganhos de eficiência verificados no processo de arrecadação dos últimos anos, aliados a uma maior formalização das empresas e do mercado de trabalho, podem ter contribuído para o resultado. No entanto, com relação à elasticidade preço, pode-se observar que a mesma não se mostrou significativamente diferente de zero, o que indica que a arrecadação é indexada em relação ao nível de preços.

Duas varáveis Dummies foram inseridas no modelo para controlar as quebras estruturais identificadas nos meses de novembro de 2013, com elevada arrecadação devido principalmente à adesão de contribuintes aos parcelamentos instituídos pela Lei 12.865/13, e em janeiro de 2015, referente à queda na arrecadação dos tributos sobre o Lucro IRPJ/CSLL.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700027

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Tabela 1 - Estimativa Final dos coeficientes do Vetor de Estados

	Coeficientes	Desvios Padrões	Estatística do teste	Prob
μt	0,5	0,13	3,52	0,00
Ln Pt	0,5	0,82	0,62	0,53
Ln yt	1,1	0,22	4,90	0,00
Dummy2013	0,4	0,06	10,36	0,00
Dummy 2015	-0,5	0,04	-8,48	0,00

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

A Tabela 2 mostra o efeito da variação de 1% dos principais parâmetros sobre o total de tributos que compõem a receita administrada pela RFB, tomando-se como base os parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica (SPE/MF). A análise de sensibilidade mostra que a taxa de crescimento econômico e de inflação são os parâmetros que mais afetam a receita total administrada pela RFB. Observe-se que os tributos são afetados ao mesmo tempo por mais de um parâmetro e, portanto, o efeito da variação desses parâmetros na receita é resultado da combinação de dois fatores: preço e quantidade.

Tabela 2: Efeito na Receita Administrada pela RFB pela variação de 1 p.p. em cada parâmetro

PARÂMETRO	RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	
	EXCETO PREVIDENCIÁRIA	PREVIDENCIÁRIA
PIB	0,65%	0,14%
Inflação (IER)	0,60%	0,14%
Câmbio	0,10%	-
Massa Salarial	0,07%	0,81%
Juros (OVER)	0,03%	-

A maior elasticidade encontrada foi da massa salarial sobre a receita previdenciária. No entanto, o maior efeito sobre as receitas administradas, exceto previdenciária, é de uma variação na atividade econômica medida pela taxa de crescimento real do PIB, que afeta diversos tributos: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), particularmente o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

A inflação também tem impacto relevante na maioria dos itens de receitas. Para mensurar seu efeito, utiliza-se uma combinação de índices com uma ponderação que demonstra maior correlação com a arrecadação realizada nos últimos exercícios. O Índice de Estimativa da Receita (IER) é composto por uma média ponderada que atribui 55% à taxa média do IPCA e 45% à taxa média do IGP-DI.

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

Para 2015, é possível comparar o resultado efetivo da receita com a projeção da Lei Orçamentária (PLOA e LOA 2015) e as alterações por ocasião das revisões da programação orçamentária e financeira nas avaliações bimestrais (ver Tabela 3).

Tabela 3: Previsão das Receitas Administradas pela RFB em 2015

R$ milhões

RECEITAS	PLOA 2015	LOA 2015	Avaliações Bimestrais					ARRECADAÇÃO EFETIVA 2015
			Avaliação 2° bimestre	Avaliação 3° bimestre	Avaliação 4° bimestre	Avaliação 5° bimestre	Avaliação Extra	
IMPOSTO SOBRE A IMPORTAÇÃO	45.544	47.977	43.761	39.852	40.058	40.440	40.440	38.942
IPI	60.481	59.515	55.880	52.969	49.309	49.485	49.485	48.586
IMPOSTO SOBRE A RENDA	323.308	315.538	316.368	311.281	308.039	297.788	297.788	300.442
IOF	34.612	35.615	37.769	34.771	34.900	34.997	34.997	34.870
COFINS	223.914	222.907	214.908	208.626	206.081	202.783	202.783	202.734
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	59.461	59.146	56.217	54.623	54.117	53.300	53.300	53.548
CSLL	77.073	75.873	71.002	67.377	63.380	59.799	59.799	60.419
CPMF	0	0	0	0	0	0	0	0
CIDE - COMBUSTÍVEIS	10	10	3.601	3.578	3.481	3.391	3.391	3.278
OUTRAS ADMINISTRADAS PELA RFB	52.353	48.177	48.959	45.937	51.782	22.235	22.235	22.318
SUBTOTAL	**876.756**	**864.757**	**848.464**	**819.013**	**811.148**	**764.217**	**764.217**	**765.137**
RECEITA PREVIDENCIÁRIA	**392.553**	**392.711**	**364.680**	**349.964**	**354.060**	**350.446**	**350.446**	**350.272**
TOTAL	**1.269.310**	**1.257.468**	**1.213.144**	**1.168.978**	**1.165.208**	**1.114.664**	**1.114.664**	**1.115.409**

Fonte: RFB e SOF.

Parte das mudanças entre a LOA 2015, as projeções revisadas durante o exercício e a arrecadação efetiva, mostradas na Tabela 4, decorre da evolução das variáveis macroeconômicas, das mudanças ocorridas na legislação tributária e das receitas extraordinárias decorrentes de atipicidades.

Os fatores atípicos que contribuíram positivamente para a arrecadação das receitas administradas pela RFB em 2015 estão explicitados na Tabela. No caso, a arrecadação teria sido R$ 13,9 bilhões menor do que o total efetivamente observado.

Tabela 4: Receitas atípicas

RECEITAS ATÍPICAS
PERÍODO: JANEIRO A DEZEMBRO DE 2015

UNIDADE: R$ MILHÕES

RECEITAS	VALOR	PRINCIPAIS FATORES ORIGINÁRIOS
I.R. - PESSOA JURÍDICA	-2.600	Arrecadação extraordinária referente a venda de participações especiais;
IRRF Remessas	-1.000	Remessas ao exterior em decorrência de alienação de ativos
IRRF Remessas	-835	Depósitos Judiciais
CSLL - CONTRIBUIÇÃO SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	-900	Arrecadação extraordinária referente a venda de participações especiais;
COFINS/PIS-PASEP	-1.100	Arrecadação extraordinária referente a venda de participações especiais;
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	-7.500	Recuperação de débitos em atraso em decorrência de ações fiscais por parte da administração tributária
TOTAL	**-13.935**	

Fonte: RFB/MF.

2.2.2 Simulações de receitas e despesas estressando os parâmetros macroeconômicos

O cenário base de estimativas das receitas administradas foi confrontado com um cenário alternativo[3] associado a indicadores macroeconômicos sob estresse. O cenário de indicadores macroeconômicos sob estresse foi construído como segue: adição de um desvio padrão para cima e/ou para baixo à média projetada do PIB e outros indicadores. A referência é o relatório FOCUS do Banco Central de 24/03/2016. O cenário base é aquele da grade oficial de parâmetros de 11/3/2016.

A partir do PIB, estimou-se a relação entre este indicador e a produção da indústria de transformação, a qual foi utilizada para estimar o impacto na produção de bebidas. Outras variáveis utilizadas que foram revistas com base no cenário de estresse do PIB foram: vendas de veículos e vendas de fumo, população economicamente ativa, nível de ocupação, rendimento real e nominal e massa salarial. Por fim, valores de taxa de câmbio (R$/US$), inflação (IPCA, INPC e IGP-DI) foram atualizados com base em valores já observados. A Tabela 5 mostra a comparação entre os parâmetros do cenário base e os parâmetros no cenário de estresse.

Tabela 5 - Comparação de parâmetros do cenário base e do cenário de estresse

	2016	2017
PIB real (var %)		
Base	-3,05	1,0
Estresse	-4,49	-0,48
PIB nominal (R$ milhões)		
Base	6.247.067	6.788.098
Estresse	6.146.461	6.580.616
Ind. Transformação (var %)		
Base	-5,04	4,29
Estresse	-9,32	-1,31
Produção de bebidas (var %)		
Base	1,99	3,89
Estresse	-12,85	-6,17
Preço do fumo (var % média)		
Base	28,82	8,34
Estresse	27,03	7,31
Venda veículos (var %)		
Base	-5,08	4,89
Estresse	-13,84	-3,54
PEA		
Base	0,83	3,01
Estresse	-1,05	-0,78

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700028

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Ocupação (var %)		
Base	-3,79	-0,56
Estresse	-3,84	-3,56
Rendimento real (var %)		
Base	-0,44	1,68
Estresse	-6,72	-4,07
Massa salarial real (var %)		
Base	-4,21	1,11
Estresse	-10,30	-7,46
Importação sem Combustível (US$ milhões)		
Base	120.860	138.597
Estresse	120.860	120.860
Salário Mínimo (R$)		
Base	880,00	946,00
Estresse	880,00	947,00

2.2.2.1 Riscos Relativos às variações nas Receitas

Com base o cenário de estresse, estima-se receita administrada líquida de restituição de R$ 877.906 milhões em 2017, queda de R$ 40.655 milhões ante o cenário base, com as principais reduções advindo de: (i) imposto sobre a renda; (ii) IPI; (iii) imposto de importação; e (iv) COFINS (Tabela 6).

Tabela 6 - Comparação entre Receita Administrada Líquida de Restituições Cenário Base x Cenário de Estresse para 2017 (R$ milhões)

	Cenário Base	Cenário de Estresse
Imposto sobre Importação	45.305	37.905
Imposto sobre Exportação	48	46
IPI	59.544	51.313
Imposto sobre a Renda	342.180	330.101
IRPF	31.234	30.340
IRPJ	122.192	118.941
Retido na fonte	188.753	180.819
IOF	32.105	31.148
ITR	1.439	1.438
CPMF	47.865	47.125
COFINS	232.184	225.809
PIS/PASEP	61.674	59.980
CSLL	69.554	67.724
CIDE	5.569	5.569
Demais	21.904	20.558
Total	918.560	877.906

Adicionalmente, a projeção de receita considera a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição que cria a CPMF, com arrecadação prevista, para 2017, de R$ 47,1 bilhões. Esse é um risco adicional para a arrecadação, que pode ficar até R$ 87 bilhões abaixo do previsto no cenário base.

2.2.2.2 Riscos Relativos às variações nas Despesas

Não há risco previsível de reajustes para as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, uma vez que o percentual de reajuste dos salários dos servidores já está definido. Tampouco há risco quantitativo, já que o ingresso de novos servidores é controlado pelo Anexo V da Lei Orçamentária Anual.

Os benefícios previdenciários e assistenciais obrigatórios têm como principal parâmetro o INPC, que reajusta os benefícios previdenciários, a tabela para cálculo do benefício seguro-desemprego e o salário mínimo, cuja atual estimativa leva em consideração a regra estabelecida pela Lei nº 13.152, de 29 de junho de 2015. Essa regra determina que a correção do salário mínimo para 2017 corresponda à variação acumulada do INPC verificada no período de janeiro a dezembro de 2016, acrescida de percentual equivalente à taxa de variação real do PIB de 2015. Diante disto, chega-se a um salário mínimo de R$ 946,00 em 2017 frente ao de R$ 880,00 definido para 2016 pelo Decreto nº 8.618, de 29 de dezembro de 2015.

O crescimento vegetativo dos benefícios decorre de estudos das séries históricas. A Tabela 7 mostra os impactos nas despesas dos gastos sociais para cada R$ 1,00 de acréscimo no salário mínimo (apenas para os benefícios cujo valor é igual ou inferior ao salário mínimo) e para cada 0,1 ponto percentual de variação no INPC. O impacto na variação do INPC está segregado entre os benefícios que recebem até um salário mínimo e aqueles acima deste valor. Ressalte-se que os impactos do aumento do salário mínimo e do INPC não são cumulativos, tendo em vista que têm conceitos de apuração e unidades de medida diferentes.

O resultado líquido da variação de cenários é de R$ 392,5 milhões. O maior impacto decorre do aumento dos gastos da previdência social.

Tabela 7: Impactos na despesa dos gastos sociais decorrentes de aumentos do Salário Mínimo e do INPC

Em milhões

Descrição	Aumento do SM	Aumento do INPC			Variação de cenários
	Impacto de R$ 1 nos benefícios até 1 S.M.	Impacto 0,1 p.p.			
		Benefícios até 1 S.M.	Benefícios acima de 1 S.M.	Impacto Total	
I. Arrecadação Previdenciária	35,9	31,6	29,2	60,7	33,9
II. Despesa Previdenciária	267,5	235,4	240,4	475,8	275,3
II. 1 Benefícios Previdenciários	*260,9*	*229,6*	240,4	470,0	291,4
II. 2 Efeito Arraste	6,6	5,8	-	5,8	(16,0)
III. Déficit (II - I)	231,6	203,8	211,2	415,1	241,4
IV. RMV	1,5	1,3	-	1,3	1,5
V. LOAS	48,4	42,6	-	42,6	31,2
VI. FAT	37,9	33,4	-	33,4	118,4
TOTAL (III+IV+V+VI)	**319,4**	**281,1**	**211,2**	**492,3**	**392,5**

Embora o uso do crescimento vegetativo dos benefícios sociais para estimação das despesas seja razoavelmente confiável para análises de curto prazo, há riscos não negligenciáveis de médio prazo decorrentes do aumento das despesas associadas a variáveis institucionais e estruturais que nem sempre estão sob controle do Governo. O caso do Benefício de Prestação Continuada[4] 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.

Projeções conservadoras mostram que o envelhecimento e a longevidade deverão, sozinhos, elevar os gastos com o BPC para R$ 63,2 bilhões em 2020, o que sugere a necessidade de se revisar os critérios de concessão e de manutenção do benefício.[5]

3. RISCOS NÃO INCORPORADOS NA ANÁLISE MACROECONÔMICA

Nesta seção são avaliadas as fontes mais relevantes de perturbação do planejamento orçamentário-fiscal do Governo e que não foram objeto do crivo da seção anterior, quais sejam: haveres financeiros administrados pelo Tesouro Nacional, risco de capitalização bancos públicos federais, administração da dívida pública mobiliária, passivos e ativos contingentes. Quando não imbuídos de elevado grau de previsibilidade que justifique sua incorporação no cenário base, esses elementos constituem fontes de risco tanto positivo quanto negativo, do ponto de vista do resultado fiscal. Adicionalmente, os riscos expostos nesta seção podem impactar não apenas o cumprimento da meta de resultado primário estabelecido no corpo LDO, mas também a projeção de resultado nominal e de dívida.

3.1 HAVERES FINANCEIROS DA UNIÃO ADMINISTRADOS PELO TESOURO NACIONAL

A administração dos haveres financeiros da União por parte da STN está focada no gerenciamento de cinco classes de ativos: (i) empresas extintas, (ii) operações estruturadas, (iii) privatizações, (iv) legislação específica e (v) haveres rurais. Ademais, consideram-se aqueles haveres advindos de programas específicos.

3.1.1 Haveres originários da extinção de Órgãos, Entidades e Empresas Estatais

No que tange a haveres decorrentes da extinção de Órgãos, Entidades e Empresas Estatais, cujo saldo devedor é de R$ 5.896.134.242,76 (posição em 31/12/2015), 90% correspondem a créditos vencidos já na entidade de origem e, muitas vezes, encaminhados à STN com falha na documentação ou com insuficiência de informações para que seja realizada sua cobrança, tanto administrativa quanto judicial.

Desse saldo devedor, R$ 4.957.586.608,32 referem-se às operações ajuizadas do extinto Banco Nacional de Crédito Cooperativo - BNCC, as quais são acompanhadas pela Advocacia-Geral da União - AGU, posto que seu recebimento depende de decisões judiciais. Dessa forma, considerando o princípio contábil de prudência, bem como o fato de que as chances de recebimento são reduzidas, sua provisão para devedores duvidosos tem sido correspondente a 100% do saldo devedor vencido.

Ainda nessa categoria, a STN administra os haveres decorrentes das atividades da extinta Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial - CBEE relativos ao Encargo de Capacidade Emergencial - ECE e ao Encargo de Aquisição de Energia Elétrica Emergencial - EAE, cujo saldo era de R$ 236.284.365,88 em 31 de dezembro de 2015 (ver Tabela 8). Desse valor, uma parcela refere-se às operações ajuizadas pela AGU contra as concessionárias, outra corresponde às ações ajuizadas pelos consumidores contra as concessionárias e uma última relativa à inadimplência de consumidores. Dessa forma, igualmente pelo princípio contábil de prudência, a provisão para devedores duvidosos corresponde a 100% do saldo devedor, ou seja, R$ 236.284.365,88.

Comparativamente, na LDO 2016, o valor do saldo devedor decorrente da extinção de Órgãos, Entidades e Empresas Estatais era de R$ 5.825.770.690,71. Deste montante, os valores mais relevantes referiam-se ao BNCC, R$ 4.959.455.164,29, e à CBEE, R$ 250.000.000,00.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700029

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Note-se que, em parte dos processos, a União vem obtendo êxito quanto ao mérito e, desse modo, os recursos têm sido revertidos ao Erário. Contudo, não é possível estimar o fluxo de recebimentos, dada a imprevisibilidade da tramitação das ações judiciais. As partes envolvidas nos processos são: a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, a Advocacia Geral da União - AGU e a ex-CBEE.

Tabela 8: Fluxo de recebimentos previstos: haveres originados da extinção de órgãos e entidades

Fluxo de recebimento previsto: haveres originados da extinção de Órgãos e Entidades

Órgãos extintos	Valor de recebimento previsto 2017 (R$)	% de Risco Fiscal	Valor de recebimento previsto 2017, após provisão (R$)	Provisão para devedore duvidosos – Ajuste para perdas (R$)
BNCC	Sem previsão	100%	Sem previsão	4.957.586.608,3
CBEE	Sem previsão	100%	Sem previsão	236.284.365,8

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

3.1.2 Haveres originários de operações estruturadas

Quanto à segunda classe de ativos, haveres originados de operações estruturadas, cujo saldo devedor é de R$ 80.919.803.395,29 (posição em 31/12/2015), merecem destaque os seguintes recebíveis do Tesouro Nacional: (i) os relacionados às Centrais Elétricas Brasileiras - Eletrobrás/Itaipu, com saldo devedor de R$ 26.589.698.639,41; (ii) os relativos aos contratos firmados com a Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ, com saldo devedor de R$ 660.135.323,95; (iii) os relativos ao Contrato nº 019 de Confissão, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas entre a União e a Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA, com saldo devedor de R$ 17.585.546.206,58; (iv) os oriundos das parcelas de arrendamento da extinta RFFSA, com saldo devedor de R$ 4.196.500.497,90; e (v) os Contratados de Assunção, Renegociação e Quitação de Dívida junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, com saldo devedor de R$ 31.841.884.600,51 (ver Tabela 9).

No que se refere à Eletrobrás/Itaipu, não se tem verificado risco de crédito, haja vista que a Companhia apresenta um bom histórico de pagamentos. Assim, estima-se a taxa de inadimplemento para 2017 em 0%.

Para os contratos firmados entre a União e a CDRJ, considerando a inadimplência observada nos exercícios anteriores, calcula-se a probabilidade de frustração em 31,4%. Vale ressaltar que essa inadimplência decorre de questões contratuais da concessão do serviço portuário, sendo a própria CDRJ garantidora do crédito da União. Entretanto, como essa empresa pública não vem honrando a garantia prestada, os valores em atraso têm sido encaminhados à PGFN para inscrição em Dívida Ativa da União - DAU.

Em referência ao Contrato nº 019/STN com a RFFSA, vale informar que houve amortização parcial da dívida mediante assunção do passivo pelo Governo do Estado de São Paulo referente à extinta Ferrovia Paulista S.A - FEPASA. Entretanto, considerando a extinção da RFFSA em 22 de janeiro de 2007 e sucessão pela União em seus haveres e obrigações, sobreveio incerteza jurídica quanto a esses créditos. Desse modo, a STN vem atualizando os saldos pelas condições contratuais e registrando-os em Ajuste para perdas e, em paralelo, busca definir a situação por meio de ajuste com a inventariança da RFFSA e o órgão jurídico do Ministério da Fazenda - MF, PGFN, para dar-se um encaminhamento definitivo.

No que diz respeito aos demais recebíveis oriundos da RFFSA, até o ano de 2014, estes foram objetos de penhora para atender decisões judiciais em ações trabalhistas contra a empresa. Contudo, a partir de 2015, essas penhoras não têm mais ocorrido. Dessa maneira, espera-se que o Tesouro Nacional receba 100% dos pagamentos previstos para 2017.

No que tange às operações estruturadas realizadas junto ao INSS, cumpre informar que o Instituto nunca liquidou esses contratos e não houve qualquer registro de pagamentos nos últimos exercícios. O INSS afirma que, com o advento da Lei n° 11.457, de 16 de março de 2007, sua dívida passou a ser responsabilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), uma vez que todos os créditos parcelados dados como garantia ao contrato foram transferidos do INSS à RFB. Merece realce o fato de que esta é uma receita intraorçamentária e, portanto, não causa impacto no resultado fiscal.

Tabela 9: Fluxo de recebimento previsto: haveres originados de operações estruturadas

Operações estruturadas	Valor de recebimento previsto 2016* (R$)	Valor de recebimento previsto 2017 (R$)	% de Risco Fiscal 2017	Valor de recebimento previsto 2017, após provisão (R$)
Eletrobrás/Itaipu	3.629.900.000,00	5.282.192.147,68	0%	5.282.192.147,68
CDRJ	58.300.000,00	65.199.767,66	31,40%	44.727.040,61
RFFSA - CT 019/STN	Sem previsão	Sem previsão	100%	Sem previsão
RFFSA-Demais contratos	468.600.000,00	479.900.118,86	0%	479.900.118,86
INSS	Sem previsão	Sem previsão	100%	Sem previsão

*Valor apresentado na estimativa publicada na LDO 2016.

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

3.1.3 Haveres originários de privatizações

Quanto à terceira classe de haveres listado, não existe qualquer obrigação decorrente do processo de privatização das empresas estatais.

3.1.4 Haveres originários de legislação específica

No que se refere à quarta classe de ativos, operações decorrentes de legislação específica, cujo saldo devedor é de R$ 610.982.207.095,57 (posição em 31/12/2015), os valores de recebimentos previstos para 2017 mais significativos são: (i) os vinculados aos contratos com o BNDES, com estoque do saldo devedor de R$ 523.859.790.229,66; (ii) os relacionados à Caixa Econômica Federal, com estoque do saldo devedor de R$ 37.832.134.560,31; e, (iii) os relacionados ao INSS, com estoque do saldo devedor de R$ 38.361.279.735,85 (ver Tabela 10).

Dentre esses ativos, aqueles relacionados à Caixa Econômica Federal e ao BNDES não têm apresentado risco de crédito, haja vista que são instituições com um bom histórico de pagamentos. Assim, estima-se a taxa de inadimplemento para 2017 em 0% para essas Instituições.

O haver com o INSS decorre da Medida Provisória nº 1.571-8, de 20 de novembro de 1997, e da Lei nº 9.639, de 25 de maio de 1998, que concedeu ao Instituto crédito para financiar seu déficit financeiro, no valor de R$ 6.000.000.000,00, mediante a emissão de Letras Financeiras do Tesouro - LFT. Assim como nas operações estruturadas firmadas com o Instituto e comentadas naquela seção, não há qualquer perspectiva de recebimento no curto prazo. Contudo, novamente, merece destaque o fato de que esses ativos implicariam uma receita intraorçamentária e, portanto, não causariam impacto no resultado fiscal.

Tabela 10: Fluxo de recebimentos previstos: operações decorrentes de legislação específica

Fluxo de recebimento previsto: operações decorrentes de Legislação Específica

Legislação específica	Valor previsto 2016* (R$)	Valor previsto 2017 (R$)	% de Risco Fiscal 2017	Valor de recebimento previsto 2017, após provisão (R$)
BNDES	7.859.100.000,00	10.262.581.548,12	0%	10.262.581.548,12
CAIXA	1.585.600.000,00	1.547.597.168,00	0%	1.547.597.168,00
INSS	Sem previsão	Sem previsão	100%	Sem previsão

*Valor apresentado na estimativa publicada na LDO 2016.

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

3.1.5 Haveres originários de crédito rural

No que tange à quinta classe de ativos, haveres rurais, cujo saldo devedor é de R$ 17.274.475.974,91 (posição em 31/12/2015), destacam-se as operações: (i) amparadas pelo Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA, com saldo de R$ 10.086.025.596,11; e, (ii) Securitização/Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, com saldo de R$ 6.501.115.194,43 (ver Tabela 11).

Há expectativa de recebimento, em 2017, das operações vincendas do PESA no valor aproximado de R$ 173.352.908,76 e de Securitização no valor aproximado de R$ 165.391.983,93.

Tabela 11: Fluxo de recebimentos previstos: operações decorrentes de haveres rurais

Fluxo de recebimento previsto: operações decorrentes de haveres rurais

Legislação específica	Valor previsto 2016* (R$)	Valor previsto 2017 (R$)	% de Risco Fiscal	Valor de recebimento previsto 2017, após provisão (R$)
PESA	195.899.439,60	173.352.908,76	0%	173.352.908,76
Securitização	116.832.996,02	165.391.983,93	0%	165.391.983,93

*Valor apresentado na estimativa publicada na LDO 2016.

Fonte: GERAT/COFIS/STN/MF

Cabe informar que, com a edição da Medida Provisória 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, que estabeleceu o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, a União desonerou do risco as operações alongadas no âmbito da Lei n° 9.138, de 29 de novembro de 1995, junto ao Banco do Brasil, tanto em relação ao PESA, quanto em relação à Securitização. Para estas operações, quando verificada inadimplência, o instrumento para cobrança tem início com a inscrição em DAU. Estes casos não estão computados nos valores de recebimentos previstos para 2017 apresentados na Tabela 11.

A inscrição em DAU é a fase de cobrança dos créditos do Tesouro Nacional que precede a execução judicial desses créditos e seu rito é operacionalizado pela PGFN. A inscrição em DAU corresponde à baixa do haver financeiro no Tesouro Nacional e, dessa forma, equivale a uma despesa primária. Por outro lado, quando há o recebimento do crédito inscrito, seu valor é considerado como receita primária.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700030

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

De acordo com as informações prestadas pelo Banco do Brasil, instituição responsável pela administração dessas operações, dentre as dívidas vencidas de Securitização e PESA, estima-se que 29.796 operações com um total de R$ 252 milhões serão encaminhadas para inscrição em DAU em 2017.

3.1.6 Haveres originários de Programas Específicos

A Tabela 12 apresenta os valores de não recebimento dos Programas de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana (PRLCB), de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de Financiamento às Exportações (Proex), de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP), assim como do Fundo de Financiamento às Exportações (Finex). Os dados discriminados foram apurados junto às Instituições Financeiras executoras dos programas.

Tabela 12: Valores prováveis de não recebimento de Programas (Em R$ mil)

Programa	Saldo da Carteira em 2014*	% de não recebimento (2014)*	Saldo da Carteira em 2015**	Valor não recebido **	% de não recebimento (2015)	Observações
CACAU - Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana - PRLCB	34.980	15%	75.607	5.708	8%	As operações com risco da União correspondem a 68% do total da carteira e são relativas aos financiamentos aos pequenos produtores. Foram excluídas do cálculo a fonte BNDES, e aquelas com risco para o Estado da Bahia (12%) e para o Banco do Brasil (20%). O percentual de não recebimento foi apurado junto ao Banco executor do Programa.
PRONAF - Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar	2.627.776	39%	2.465.155	1.899.503	77%	Somente operações com risco da União, posição do saldo e valores de inadimplência em 31.12.2015, sendo: R$ 1.694.027,5 mil com o Banco do Brasil S.A.; R$ 178.026,2 mil com Banco do Nordeste do Brasil S.A - BNB e R$ 27.449,3 mil com Banco da Amazônia S.A - BASA. O percentual de não recebimento foi apurado junto aos Bancos executores do Programa.
Subtotal Segmento Rural	2.662.756	39%	2.540.762	1.905.211	75%	---
Programa de Financiamento às Exportações - Proex***	2.111.638	2,8%	2.458.198	95.813	3,90%	Histórico recente indica baixo índice de inadimplência. Convertidos para o Real utilizando a PTAX US$ de 30/11/2015: 3,8499.
Fundo de Financiamento às Exportações - Finex***	2.233.904	52%	3.309.562	1.774.000	54%	Crédito de difícil recuperação, sendo que o nível de desconto da dívida é baseado nos parâmetros do Clube de Paris ou decorrente de negociações bilaterais. Convertidos para o Real utilizando a PTAX US$ de 30/11/2015: 3,8499.
Subtotal Fomento às Exportações	4.345.542	28%	5.767.760	1.869.813	32%	---
RECOOP - Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária	27.220	53%	50.333	18.869	37%	Somente operações com risco da União, posição em 30.11.2015, assim distribuídos: R$ 9.250.000,00 com Banco do Brasil S.A; R$ 9.613.000,00 com Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE e R$ 5.000,00 com demais Bancos. Percentual de não recebimento apurado junto aos Bancos executores do Programa.

* Valor apresentado na estimativa publicada na LDO 2016 (posição 12/2014).

** Posição em dezembro de 2015.

*** Haver não passível de inscrição em DAU por se tratar de devedores estrangeiros. A cobrança de haver de devedores do setor público se dá no âmbito do Comitê de Avaliação de Crédito ao Exterior - COMACE e de devedores do setor privado nos termos da Lei nº 11.281, de 20 de fevereiro de 2006.

Fonte: COPEC/STN/MF

3.2 RISCOS RELATIVOS AOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS

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

O Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional estabelecem as normas para a observância, pelas instituições financeiras que operam no país, das recomendações do Acordo de Basileia. Um dos principais aspectos desse acordo refere-se à exigência de que as instituições financeiras tenham seu capital constantemente adequado aos riscos incorridos em suas operações. Para tanto, cada instituição deve divulgar, regularmente, Relatório de Avaliação de Riscos onde conste, dentre outros, o cotejo entre o capital mínimo exigido e aquele efetivamente observado para o banco.[6]

A Tabela 13 faz um comparativo entre os índices de capital calculados e os exigidos em dezembro de 2015 para as três principais instituições financeiras das quais a União é controladora ou acionista majoritária, quais sejam, Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal.

Os números mostram que tanto o Índice de Capital de Nível 1, quanto o Índice de Basileia[7] encontram-se acima do mínimo exigido pelas normas prudenciais para as três instituições, o que, em tese, sinaliza a não necessidade de aportes de capital nesses bancos.

Contudo, há que se ressaltar que o índice em comento reflete tão somente a situação do capital de cada instituição frente aos riscos identificados quando da publicação dos respectivos Relatórios de Avaliação de Riscos. Portanto, qualquer mudança de diretriz do Poder Executivo Federal no que tange à atuação dessas instituições e que não tenha sido previamente incorporada nos seus respectivos Planejamentos Estratégicos irá requerer nova avaliação em relação à adequação de capital dessas instituições e ao risco de necessidade de capitalização por parte da União. Essa ressalva também é válida para o cenário de provável aumento da inadimplência ao longo do ano, pois o aumento do provisionamento para créditos de liquidação duvidosa também impacta o capital mínimo exigido.

Tabela 13: Acompanhamento dos Índices de Capital (Dez/15)[8]

	Índice de Capital de Nível 1		Índice de Basileia	
	Calculado	Mínimo exigido	Calculado	Mínimo exigido
Banco do Brasil	11,39%	6%	16,13%	11%
Caixa Econômica Federal	10,15%		14,43%	
BNDES (Set/15)	9,81%		14,71%	

Fontes: Relatórios de Risco do 4º trimestre/2015 para BB e Caixa Econômica Federal e do 3º trimestre para BNDES.

3.3 RISCOS RELATIVOS À ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA

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

O objetivo da gestão da DPF é suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal ao menor custo de financiamento no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco. Adicionalmente, busca-se contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos.

É importante ressaltar que as análises apresentadas neste Anexo de Riscos Fiscais adotam como premissas as diretrizes definidas no Plano Anual de Financiamento 2016 (PAF 2016), que buscam, principalmente, maior participação dos títulos prefixados e remunerados por índices de preços na DPF, o aumento do prazo médio do estoque e a suavização da estrutura de vencimentos, tendo em vista o alcance do objetivo supracitado. Tais diretrizes, no entanto, não devem ser perseguidas a qualquer custo, ou seja, não é objetivo do gestor buscar a participação ideal de títulos prefixados e remunerados por índices de preços em um horizonte curto de tempo, se as condições de mercado assim não favorecerem. Ao contrário, espera-se uma transição gradual, sem promover pressões que resultem em um custo excessivo. No curto prazo, o Tesouro Nacional procura ajustar as estratégias do PAF às condições macroeconômicas e financeiras do país. Choques e dificuldades podem até ocasionar afastamentos temporários da trajetória de convergência para algum dos indicadores sem perder de vista, no entanto, a referência que se busca alcançar no longo prazo (ver Tabela 14).

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700031

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Tabela 14: Projeção dos indicadores da Dívida Pública Federal

Indicadores	2015*	2016**	Limites para 2016		Limites de longo prazo	
			Mínimo	Máximo	Meta	Intervalo
Estoque (R$ bilhões)						
DPF	2.793,0	3.200,0	3.100,0	3.300,0	--	--
Composição (%)						
Prefixados	39,4	33,0	31,0	35,0	45,0	+/- 2,0
Índices de Preços	32,5	31,0	29,0	33,0	35,0	+/- 2,0
Taxa Flutuante	22,8	32,0	30,0	34,0	15,0	+/- 2,0
Câmbio	5,3	5,0	3,0	7,0	5,0	+/- 2,0
Estrutura de vencimentos						
% Vincendo em 12 meses	21,6	17,5	16,0	19,0	20,0	+/- 2,0
Prazo Médio (anos)	4,6	4,6	4,5	4,7	5,5	+/- 0,5

* Realizado;

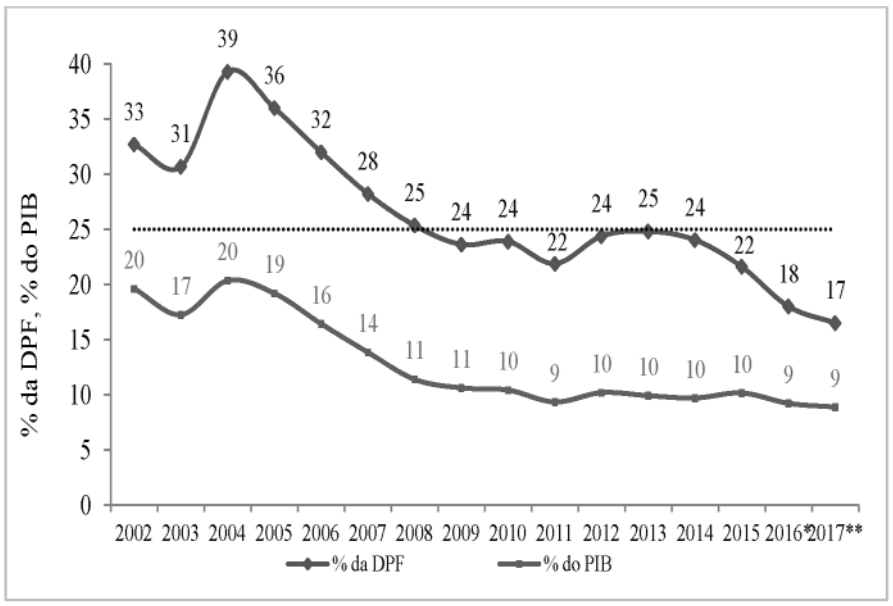
** Projeções dos Indicadores da DPF ao final de 2016, com base no PAF 2016.

Fonte: COGEP/STN/MF

3.3.1 Risco de Refinanciamento

O risco de refinanciamento é consequência do perfil de maturação da dívida. Nesse sentido, a redução do percentual vincendo em 12 meses é um importante passo para a diminuição desse risco, pois essa métrica indica a proporção do estoque da dívida que deverá ser honrada no curto prazo. No Gráfico 2, pode-se ver que o Tesouro Nacional tem trabalhado no sentido de reduzir essa concentração, com queda praticamente contínua do percentual vincendo em 12 meses entre os anos de 2004 e 2011. Ressalte-se que, desde 2009, o Tesouro Nacional tem conseguido manter esse indicador abaixo de 25%, valor considerado confortável, especialmente quando se leva em conta a política do Tesouro Nacional que busca a manutenção de "colchão de liquidez" no montante equivalente a pelo menos três meses de vencimentos (ao final de 2015, o "colchão de liquidez" encontrava-se em torno de 6 meses do serviço da dívida). Observa-se, ainda, uma queda na parcela da DPF a vencer em 12 meses como proporção do PIB que, ao final de 2015, encontrava-se em torno de 10,2%. A expectativa é de continuidade na melhoria deste indicador.

Gráfico 2 - DPF Vincenda em 12 Meses



* Projeções com base no PAF 2016;

** Projeções para 2017 com base em um cenário de continuidade do PAF 2016.

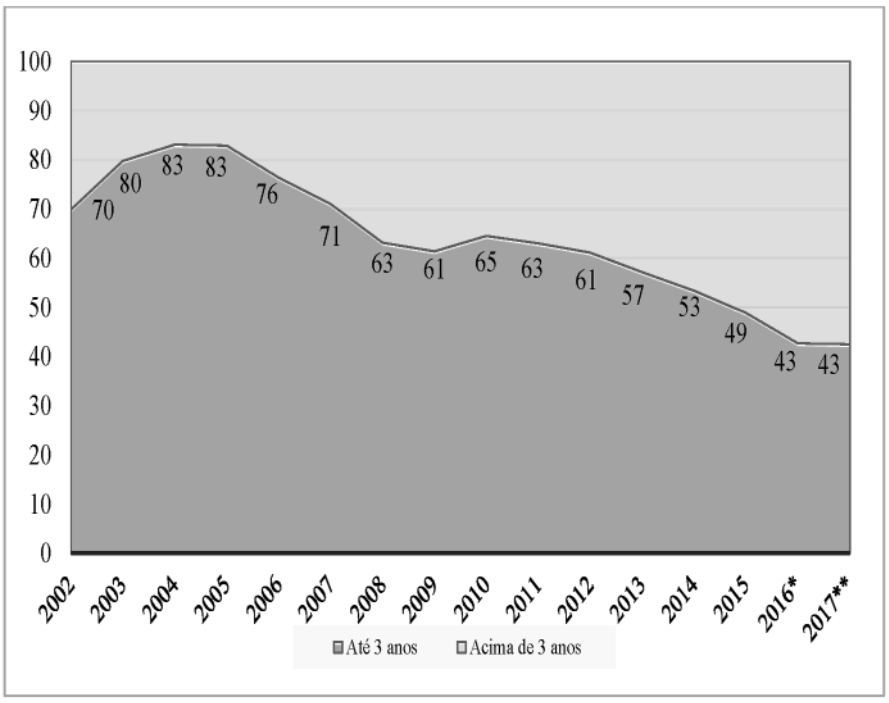
Fonte: COGEP/STN/MF

No curto prazo, pode haver um *trade-off* entre alongamento do prazo médio da DPF e aumento da parcela prefixada desta dívida, uma vez que os títulos prefixados têm prazo médio menor que o da DPF como um todo. Por isso, essas duas diretrizes devem ser avaliadas em conjunto pela gestão da DPF. No curto prazo, o Tesouro Nacional procura ajustar as estratégias do PAF às condições macroeconômicas e financeiras do país. Choques e dificuldades podem até ocasionar afastamentos temporários da trajetória de convergência para algum dos indicadores, sem perder de vista, no entanto, a referência que se busca alcançar no longo prazo. É o caso dos limites de referência previstos para o final de 2016, que apontam para um recuo na busca da diretriz de redução da proporção de títulos flutuantes na composição da dívida. Por outro lado, avanços são esperados em sua estrutura de vencimentos, reduzindo o risco de refinanciamento.

Em adição ao percentual vincendo em 12 meses, o Tesouro Nacional tem dado cada vez mais relevância ao acompanhamento da estrutura de vencimentos, pois a análise da concentração em 12 meses, apesar de útil, apresenta limitação como indicador do risco de refinanciamento, uma vez que não antecipa concentrações de vencimentos em períodos superiores a 12 meses. Por este motivo, é desejável que, além de minimizar a concentração de vencimentos do curto prazo, não se permita que esta seja transferida para períodos posteriores, buscando suavizar o perfil de maturação da dívida.

O Gráfico 3 mostra que a redução do percentual vincendo em 12 meses da dívida pública tem sido acompanhada por melhor distribuição dos vencimentos nos demais períodos, destacando-se a expectativa de continuidade no aumento da parcela de DPF a vencer acima de 36 meses.

Gráfico 3 - Perfil de vencimentos do estoque da DPF



* Projeções com base no PAF 2016;

** Projeções para 2017 com base em um cenário de continuidade do PAF 2016.

Fonte: COGEP/STN/MF

3.3.2 Risco de Mercado

Como anteriormente definido, o risco de mercado captura a possibilidade de elevação no estoque da dívida decorrente de alterações nas condições de mercado que afetem os custos dos títulos públicos, tais como as variações nas taxas de juros de curto prazo, de câmbio e de inflação, ou na estrutura a termo da taxa de juros. A composição da DPF é o indicador mais imediato desse risco, pois seu estoque tem títulos com diferentes características, de acordo com o tipo de remuneração a que estão condicionados.

Com o objetivo de reduzir riscos, o Tesouro Nacional vem aumentando, desde 2002, a participação de títulos prefixados e remunerados por índices de preços. No PAF 2016, a composição da dívida apresenta a possibilidade de uma reversão dessa tendência nos próximos três anos, com o aumento de participação de títulos remunerados a taxas flutuantes em sua composição. A decisão de se tolerar um pouco mais de risco nesse período, com as emissões de LFT, justifica-se para evitar um custo excessivo atribuído aos títulos prefixados e aos remunerados por índices de preços.

Outro fator que contribui para o aumento da parcela flutuante na DPF é o baixo vencimento de LFT ao longo de 2016 (2,6% da DPMFi), como a colocação desse título em mercado será superior à parcela vincenda, a dívida apresentará um aumento de participação desse indexador em sua composição. Adicionalmente, as estratégias de emissão para os próximos anos contemplam emissões em volumes superiores aos vencimentos da DPF, o que representará mais colocações de LFT, com o objetivo de contribuir para reduzir o excesso de liquidez no sistema bancário, materializado no estoque de operações compromissadas do Banco Central. É importante destacar que as colocações de títulos adicionais para essa finalidade não afetam a DLSP ou a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).[9]

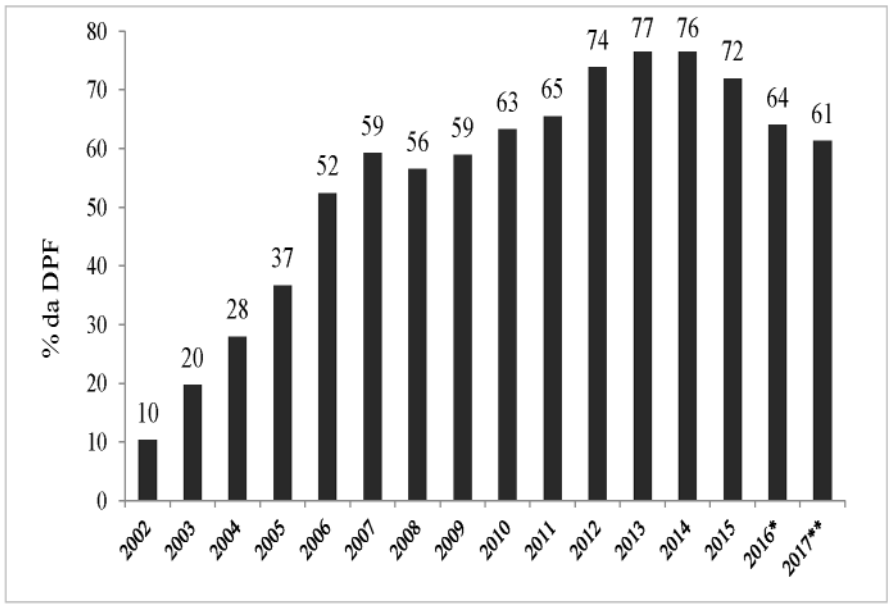
Dentre as vantagens dos títulos prefixados, destaca-se a garantia de maior previsibilidade para os custos da dívida, além de contribuir para o desenvolvimento do mercado de renda fixa do país. Quanto aos títulos remunerados por índices de preços, o risco associado a este indexador tem alguns atenuantes. Em primeiro lugar, flutuações nos índices de preços tendem a provocar alterações no valor nominal da DPF, mas não em seu valor real, medido em relação ao PIB. Além disto, as receitas do governo federal tendem a se correlacionar com os índices de preços, proporcionando, assim, proteção ao balanço do governo em contextos de choques que causam inflação. Em terceiro lugar, dado que o país adota um sistema de metas de inflação, espera-se que o índice utilizado como referência[10] permaneça dentro de uma faixa de valores limitada, com volatilidade bem inferior à observada em outras variáveis financeiras, como as taxas de juros e de câmbio. Já os títulos indexados a taxas flutuantes, apesar de serem títulos de maior risco, pois podem ter seu custo aumentando diante de choques na taxa básica de juros, têm a vantagem de serem mais baratos na emissão, evitando um excesso de custo em momentos de estresse do mercado.

O esforço dos últimos anos para redução da dívida denominada em moeda estrangeira e da dívida indexada à taxa de juros de curto prazo propiciou uma melhora na percepção de risco da DPF, por estar menos suscetível ao impacto de variações no cenário macroeconômico. O Gráfico 4 mostra que a soma das parcelas da DPF atreladas a juros prefixados ou indexadas à inflação, após atingir um máximo de 76% da DPF em 2014, deverá cair nos próximos dois anos para valores próximos a 60% da DPF. É um patamar que preserva os esforços realizados no passado recente para o aperfeiçoamento no perfil da dívida, partindo-se de uma base, em 2002, em que apenas 10% da DPF correspondiam a essa parcela menos arriscada. A menor exposição a riscos vista atualmente cria espaço na gestão da dívida para a adoção de uma estratégia de financiamento que privilegia menores custos no curto prazo.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700032

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Gráfico 4: Composição da DPF: Prefixados mais remunerados por índices de preços



* Projeções com base no PAF 2016;

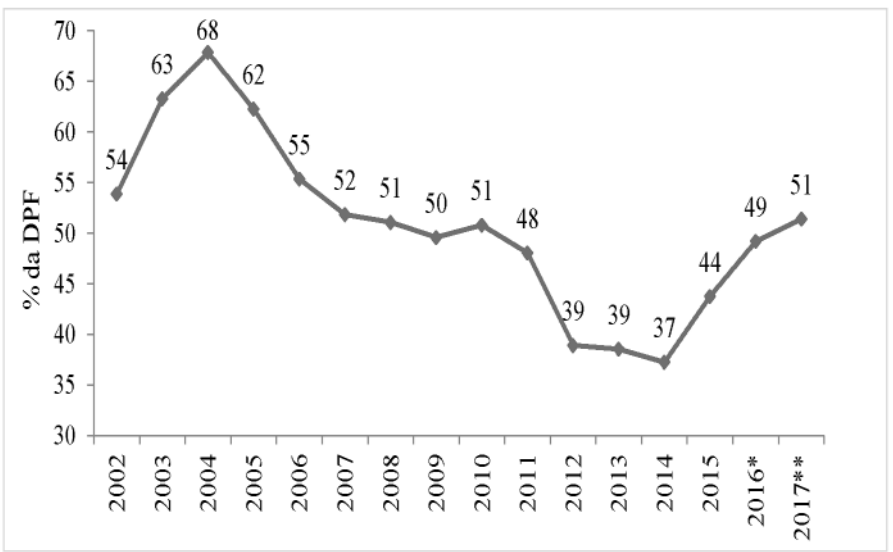
** Projeções para 2017 com base em um cenário de continuidade do PAF 2016.

Fonte: COGEP/STN/MF

Contudo, a composição não é condição suficiente para se determinar o risco de mercado. É necessário observar também se a dívida se concentra no curto prazo. Um indicador de risco de mercado mais conservador para refletir o conflito de escolha entre a substituição de dívida a taxas flutuantes e os prazos de vencimento dos novos títulos é o risco de repactuação. Tal medida de risco é calculada como proporção da DPF, somando-se ao volume de títulos indexados à taxa flutuante com vencimento superior a 12 meses toda a dívida a vencer em 12 meses, o que corresponde à parcela da dívida que teria seu custo renovado em situações de alteração nas taxas de juros no horizonte de um ano. Trata-se, portanto, de um indicador mais sensível a mudanças de curto prazo na taxa de juros.

Como pode ser observado no Gráfico 5, sua trajetória exibe tendência decrescente a partir de 2004, mas esse comportamento foi revertido em 2015 e deve continuar em trajetória de alta em 2016 e 2017 devido ao crescimento da participação de LFT associado com o baixo volume de vencimento desse título no ano.

Gráfico 5 - Risco de Repactuação: Parcela da DPF a Juros Flutuantes mais Dívida (a Vencer em 12 Meses)



* Projeções com base no PAF 2016;

** Projeções para 2017 com base em um cenário de continuidade do PAF 2016.

Fonte: COGEP/STN/MF

Outra 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[11]. Neste caso, para uma melhor análise, toma-se como parâmetro a relação DPF/PIB. Para 2017, tomando-se como referência as projeções do estoque da dívida para dezembro de 2016, estima-se que um aumento (redução) de 1% na taxa de câmbio real/dólar elevaria (reduziria) o estoque da dívida em 0,03% do PIB. Da mesma forma, uma variação positiva (negativa) de 1% na taxa de inflação provocaria uma variação positiva (negativa) no estoque desta dívida em torno de 0,17% do PIB. Para a dívida indexada à taxa Selic, um aumento (redução) de 1% sobre a taxa de juros elevaria (reduziria) a DPF em aproximadamente 0,18% do PIB (ver Tabela 15).

Tabela 15: Histórico de Previsões de Sensibilidade do Estoque da DPF a Choques de 1% nas Variáveis Macroeconômicas - % PIB

Variáveis Macroeconômicas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017**
Câmbio	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03
Inflação	0,12	0,12	0,11	0,13	0,14	0,14	0,15	0,16	0,17
Juros	0,15	0,15	0,13	0,14	0,08	0,08	0,11	0,16	0,18

* Projeções com base no PAF 2016

** Projeções para 2017 com base em um cenário de continuidade do PAF 2016

Fonte: COGEP/STN/MF

Como se pode ver na Tabela 15, a sensibilidade projetada da DPF a uma elevação da taxa de câmbio de 1% permanece baixa. Apesar do aumento observado a partir de 2015 devido à desvalorização cambial observada naquele ano, a projeção desse indicador para 2017 é 25% menor do que em 2009. Adicionalmente, destaca-se que a parcela da dívida cambial, que se reduziu significativamente nos últimos anos, encontra ampla proteção no volume de reservas cambiais do país.

A sensibilidade da DPF a choques de 1% inflação é representativa devido ao aumento da participação, nos últimos anos, de títulos indexados à inflação na composição da dívida, entretanto, a variação observada é marginal.

Outro ponto que se observa na Tabela acima é o aumento esperado da sensibilidade da DPF a alterações nos juros a partir de 2015. Essa possibilidade é reflexo do intervalo de metas dos PAFs 2015 e 2016, que permitem o aumento da participação de dívida com taxas de juros flutuantes na DPF no curto prazo, em um cenário macroeconômico que ainda guarda incertezas quanto ao ritmo de retomada da atividade econômica e à velocidade de reação do comportamento dos preços ao ciclo de aperto monetário. Nesse sentido, a retomada da redução da dívida flutuante será função da evolução de outros indicadores da DPF, como o percentual vincendo em 12 meses, bem como de uma avaliação de custos, que dependerá das condições de mercado. O Tesouro Nacional garantirá, assim, que a melhoria na composição da dívida não implique em retrocesso de outros indicadores, igualmente relevantes.

A alteração na composição da DPF tem ainda influência direta na sensibilidade da despesa orçamentária da dívida às mesmas variáveis. Considerando os vencimentos de dívida previstos para 2016 e 2017, tendo como referência projeções baseadas nos cenários do PAF 2016, um aumento (redução) de 1% na taxa de câmbio real/dólar elevaria (reduziria) os vencimentos da DPF em 0,001% do PIB em 2016 e em 0,003% do PIB em 2017. Já um incremento (redução) de 1% na taxa de inflação do país provocaria um aumento (diminuição) nas despesas com pagamento de dívida de 0,023% e 0,018% do PIB em 2016 e 2017, respectivamente. Por último, um aumento (queda) de 1% na taxa de juros Selic causaria um acréscimo (decréscimo) de 0,003% e 0,008% do PIB em 2016 e 2017, respectivamente. A menor sensibilidade da despesa orçamentária à taxa de juros Selic em 2016 e 2017, comparativamente aos anos anteriores, se deve ao pequeno vencimento de títulos remunerados a taxa de juros flutuantes nestes anos. A Tabela mostra a evolução histórica desses indicadores (ver Tabela 16).

Tabela 16: Histórico de Previsões de Sensibilidade da Despesa Orçamentária a Choques de 1% nas Variáveis Macroeconômicas - % PIB

Variáveis Macroeconômicas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017**
Câmbio	0,004	0,004	0,003	0,002	0,000	0,001	0,000	0,001	0,003
Inflação	0,028	0,016	0,017	0,018	0,023	0,018	0,021	0,023	0,018
Juros	0,048	0,040	0,040	0,022	0,029	0,022	0,023	0,003	0,008

* Projeções com base no PAF 2016

** Projeções para 2017 com base em um cenário de continuidade do PAF 2016

Fonte: COGEP/STN/MF

No que tange à relação DLSP/PIB, projetando-se os ativos e passivos do governo para dezembro de 2017, um aumento (redução) de 1% na taxa de câmbio real/dólar, mantido ao longo de 2017, provocaria redução (aumento) de 0,22% na razão DLSP/PIB. Estima-se, ainda, que um aumento (redução) de 1% ao ano da taxa de juros Selic geraria um aumento (redução) de 0,31% na razão DLSP/PIB em 2017. Finalmente, no que se refere à variável inflação, a análise demonstra que o aumento (redução) de 1% na taxa de inflação eleva (reduz) em 0,17% a razão DLSP/PIB em 2017. A Tabela 17 resume a evolução dos impactos esperados de elevações de 1% nas principais variáveis macroeconômicas sobre a relação DLSP/PIB.

Tabela 17: Histórico de Previsões de Sensibilidade do Estoque da DLSP a Choques de 1% nas Variáveis Macroeconômicas - % PIB

Variáveis Macroeconômicas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017**
Câmbio	-0,10	-0,10	-0,13	-0,14	-0,14	-0,15	-0,20	-0,22	-0,22
Inflação	0,12	0,12	0,12	0,14	0,14	0,14	0,15	0,16	0,17
Juros	0,26	0,24	0,24	0,21	0,19	0,23	0,28	0,31	0,31

* Projeções com base no PAF 2016

** Projeções para 2017 com base em um cenário de continuidade do PAF 2016
Fonte: COGEP/STN/MF

É importante ressaltar que o sinal negativo do impacto da variação cambial sobre a DLSP/PIB se deve ao elevado volume de reservas internacionais, que suplanta atualmente em mais de cinco vezes o valor da dívida atrelada ao câmbio. Nesse sentido, um cenário de desvalorização cambial gera redução, e não aumento da DLSP.

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

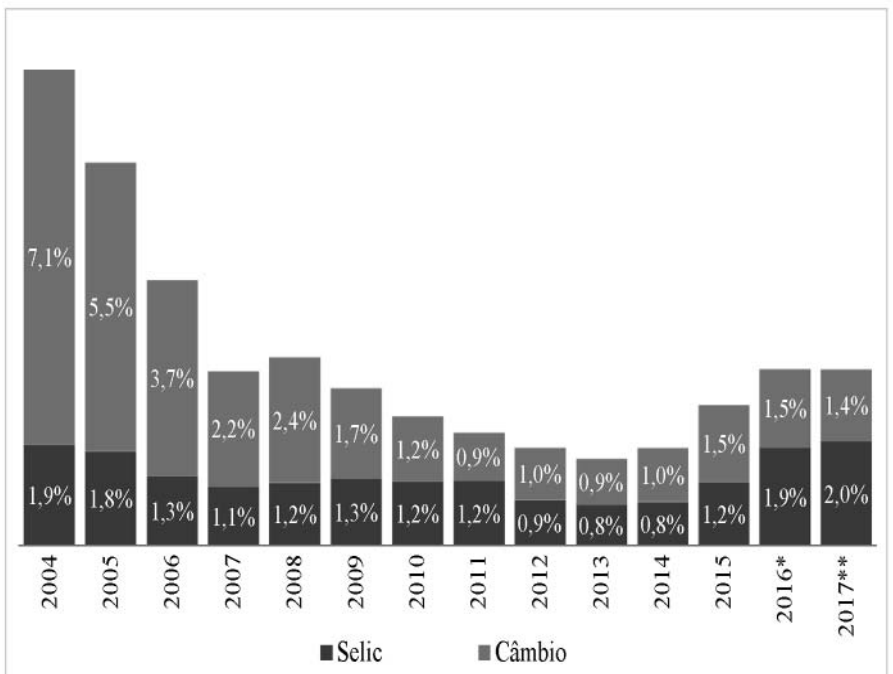
Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700033

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Por fim, o teste de estresse evidencia a evolução do risco de aumento no estoque da DPF em situações de grandes e persistentes turbulências. O teste é composto pela simulação do impacto de um choque de três desvios-padrão sobre a média da taxa de juros Selic real e da desvalorização cambial real acumuladas em 12 meses. Este choque é aplicado sobre as parcelas do estoque da DPF remuneradas por taxas de juros flutuantes ou pela variação cambial. Por se tratar de uma avaliação do impacto de choques reais, diferentemente da análise de sensibilidade marginal, este teste não se aplica à dívida indexada à inflação.

Considerando os estoques da DPF ao final dos períodos, o impacto de um cenário de estresse nos juros e no câmbio corresponderia a um incremento da dívida de 9,0% do PIB em 2004 e de apenas 3,4% do PIB em 2017, conforme podemos observar no Gráfico 6, o que demonstra a expressiva redução desses riscos ao longo dos últimos anos.

Gráfico 6 - Teste de Estresse de Juros e Câmbio sobre o estoque da DPF



* Projeções com base no PAF 2016

** Projeções para 2017 com base em um cenário de continuidade do PAF 2016

Fonte: COGEP/STN/MF

Novamente, cabe enfatizar que, do ponto de vista da DLSP, o risco cambial está mitigado pelo elevado volume de reservas internacionais. Como o estoque desta é superior ao da dívida indexada ao câmbio, em um cenário de estresse como o simulado acima, uma desvalorização cambial geraria redução da DLSP, e não aumento. Assim, do ponto de vista do risco de mercado, o aspecto mais relevante decorrente de choques nas variáveis macroeconômicas atualmente é o risco de taxa de juros que, apesar de estar maior em relação aos anos anteriores, encontra-se em patamar bem mais confortável do que no início do período observado devido a uma maior participação hoje das dívidas prefixadas e indexadas à inflação na DPF.

3.4 RISCOS DECORRENTES DOS PASSIVOS CONTINGENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.1 Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União - Procuradoria Geral da União - PGU

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

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

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

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

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

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

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

As ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram classificadas como passivos contingentes e, assim, não foram provisionadas, totalizaram R$1,0 bilhão.

3.4.2 Demandas Judiciais Contra a União de Natureza Tributária, inclusive Previdenciária - PGFN

Compete à PGFN representar a União nas ações judiciais relativas à tributação federal, inclusive as referentes às contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS. No âmbito do STJ, a PGFN atua nas ações judiciais de natureza tributária em que a União é parte, bem como nas ações de seu interesse. Já no âmbito do Supremo Tribunal Federal - STF, a PGFN atua nos recursos extraordinários e agravos que tratam de matéria tributária e acompanha as ações originárias representadas judicialmente pelo Advogado Geral da União. 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.

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

Por fim, é importante ressaltar que a PGFN atualizou seus riscos com base na Portaria AGU n° 40/2015. A estimativa de cálculo é fornecida pela Receita Federal do Brasil e leva em consideração a perda de arrecadação anual e uma estimativa de impacto de devolução.

Ações contra a União no âmbito do STJ

Tema: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).
Réu/órgão interessado: União.
Objeto: Julgar-se-á a legitimidade da incidência da CSLL e do IRPJ sobre os ganhos das entidades fechadas de previdência complementar - equiparadas por lei a instituições financeiras - a partir de mandado de segurança coletivo impetrado por associação que representa diversas dessas entidades. As entidades contribuintes entendem não existir fato gerador quanto à CSLL e ao IRPJ, por supostamente serem proibidas de 'auferir lucros'.
Instância atual: Superior Tribunal de Justiça.
Estimativa de impacto: R$ 19,98 bilhões (Período de 5 anos - 2010 a 2014) e R$ 3,96 bilhões (2014).

Tema: Créditos de PIS e COFINS apurados no regime não cumulativo.
Réu/órgão interessado: União.
Objeto: Julgar-se-á acerca do aproveitamento de créditos de PIS e COFINS apurados no regime não cumulativo (decorrente da venda 'facilitada' de aparelhos celulares) aos débitos existentes no regime cumulativo de apuração daqueles tributos (decorrente da prestação de serviços de telecomunicação).

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700034

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Instância atual: Superior Tribunal de Justiça.
Estimativa de impacto: R$ 1,1 bilhão para 2014 e R$ 6,7 bilhões para os últimos 5 anos (2010 a 2014).

Tema: Credito de insumos na base de cálculo do PIS e da COFINS.
Partes interessadas: União.
Objeto: Julgar-se-á sobre qual o conceito de insumos para fins de abatimento de crédito do valor a ser pago de PIS/COFINS no regime não cumulativo.
Instância atual: Superior Tribunal de Justiça.
Estimativa de impacto: R$ 50,0 bilhões em 2015.

Ações de Repercussão Geral Reconhecida no STF - PGFN

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

Tramitam atualmente perante o Supremo Tribunal Federal cerca de 122 temas tributários com repercussão geral reconhecida. A classificação dos riscos, de acordo com a Portaria AGU nº 40, de 2015, leva ao resultado de que a probabilidade de perda da maioria absoluta é remota. Com isso, de acordo com os termos da referida portaria, pode ser considerado como risco o seguinte tema:
Tema: PIS e COFINS. Base de cálculo, inclusão do ICMS.
Partes interessadas: União.
Objeto: questiona-se a inclusão da parcela relativa ao ICMS na base de cálculo da contribuição para o PIS e da COFINS (sistemática da tributação por dentro).
Instância atual: Superior Tribunal Federal.
Estimativa de Impacto: R$ 250,3 bilhões.

3.4.3 Demandas Judiciais Contra as Autarquias e Fundações - Procuradoria-Geral Federal - PGF

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

Para os efeitos da análise do risco fiscal dos passivos contingentes, foram considerados os parâmetros fixados na portaria AGU nº 40, de 10 de fevereiro de 2015.

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

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

Tema: Pedido de desaposentação.
Tipo de Risco: Previdenciário.
Parte: INSS (Instituto Nacional do Seguro Social).
Objeto: Em síntese, se discute a possibilidade de cancelamento da aposentadoria pelo RGPS anteriormente concedida, a fim de assegurar a possibilidade de concessão de nova aposentadoria, considerando os salários de contribuição relativos ao período trabalhado posteriormente à aposentadoria original do segurado. Se a tese for acatada, poderá ser necessário rever os valores das aposentadorias e benefícios previdenciários de um grupo de cerca de 480.000 pessoas.
Instância atual: STF.
Estimativa de impacto: R$ 181,9 Bilhões, considerando-se o estoque de benefícios existente.

Tema: Juros Compensatórios da Desapropriação para Fins de Reforma Agrária.
Tipo de Risco: Agrário.
Parte: INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).
Objeto: Discussão sobre o percentual dos juros compensatórios aplicáveis à desapropriação para fim de reforma agrária. A controvérsia gira acerca da constitucionalidade do artigo 1º da Medida Provisória nº 2.027-43, de 27 de setembro de 2000, na parte em que alterou o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, introduzindo o artigo 15-A e limitando os juros compensatórios em até 6% ao ano. Já existe medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2332 suspendendo a Medida Provisória e estabelecendo o uso do percentual de 12% ao ano. A Administração Pública pretende a declaração da constitucionalidade do artigo em disputa, com a redução dos juros ao montante máximo de 6% ao ano, fixado de acordo com a produtividade do imóvel desapropriado.
Instância atual: STF.
Estimativa de impacto: O julgamento final desta ação poderá impactar tanto as despesas futuras com desapropriação como poderá alterar o custo das desapropriações em curso. No entanto, como há medida cautelar deferida, parte deste custo já vem sendo realizado nas desapropriações em curso. A estimativa é que a elevação dos juros compensatórios responderá por um custo anual de R$ 500 milhões, ou de R$ 2,5 bilhões nos próximos cinco anos.

Tema: Legitimidade da Cobrança da Taxa de Fiscalização da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL.
Tipo de Risco: Direito Tributário.
Parte: ANATEL.
Objeto: Discussão acerca da legitimidade da cobrança por parte da ANATEL da taxa de fiscalização de instalação, quando da renovação de licenças. O caso ainda não tem pronunciamento dos Tribunais Superiores. Já, há um caso-líder (*leading case*) em discussão no STJ.
Instância atual: STJ.
Estimativa de impacto: R$ 2,0 bilhões, considerando o efeito multiplicador em outras ações similares.

Tema: Desapropriação.
Natureza da ação: Direito Agrário.
Tipo de Risco: INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).
Objeto: Discussão acerca do valor da indenização da desapropriação para fins de reforma agrária.
Instância atual: STJ.
Estimativa de impacto: R$ 8,3 bilhões.

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

Segundo as informações prestadas pelo Departamento de Controle das Empresas Estatais - DEST, órgão responsável pela supervisão e controle das empresas estatais federais, coletadas junto às empresas, as ações judiciais em que o risco de perda foi considerado possível e, portanto, classificadas como passivos contingentes totalizam R$ 2 bilhões (ver Tabela 18).

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.

Tabela 18: Demandas judiciais das empresas estatais federais

Demandas Judiciais das Empresas Estatais Federais

R$milhões

Empresa	Tipo de Risco				Total
	Trabalhista	Cível	Previdenciário	Tributário	
Empresa de Planejamento e Logística - EPL	0,2	47,7	0,0	0,0	47,9
Empresa Brasileira de serviços hospitalares - EBSERH	0,7	0,4	0,0	0,0	1,1
Empresa Pesquisa Energética EPE	0,6	0,2	0,0	6,7	7,5
Empresa Brasil de Comunicação EBC	53,4	11,3	15,4	1,4	81,5
Cia Bras. De Trens Urbanos CBTU	60,3	33,0	6,0	2,1	101,3
Cia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM	8,3	0,0	0,0	0,0	8,3
Indústrias Nucleares do Brasil S.A. INB	110,4	19,1	0,1	0,7	130,2
Nuclebras Equipamentos Pesados S/A NUCLEP	10,7	6,1	0,0	0,0	16,8
Hosp. Clínica Porto Alegre HCPA	35,8	0,0	0,0	0,0	35,8
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A TRENSURB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária EMBRAPA	100,0	2,0	10,0	2,0	114,0
Indústria de Material Bélico do Brasil IMBEL	5,9	0,5	0,0	0,0	6,5
Cia Nacional de Abastecimento CONAB	41,7	108,7	0,0	590,0	740,4
Cia Desenv. V. S. Francisco e Parnaíba CODEVASF	25,0	61,5	0,0	8,8	95,3
Engenharia, Construções e Ferrovias VALEC	321,0	273,7	0,0	0,0	594,6
Grupo Hospitar Conceição GHC	0,9	2,5	0,0	1,7	5,2
Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A CEITEC	1,6	0,4	0,0	17,0	19,0
TOTAL	**776,6**	**567,1**	**31,5**	**630,4**	**2.005,6**

Fonte: DEST

As reclamações trabalhistas totalizam R$776,6 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$ 630,4 milhões e derivam de não recolhimento de impostos pelas Empresas, notadamente os devidos aos estados e municípios. As demandas previdenciárias totalizaram R$ 31,5 milhões e correspondem aquelas em que as Empresas são acionadas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias de seus empregados.

As ações cíveis se referem a pleitos de direito de natureza civil, ou seja, não-criminal, podendo se tratar de conflitos nas áreas familiar, sucessória, obrigacional ou real. No caso das empresas estatais federais, as ações se referem a uma diversidade de questionamentos, como indenizações por danos materiais, acidentes, desapropriação, garantia de participação do impetrante em contratos de opção e leilões eletrônicos, ação de cobrança, protesto de títulos, suspensão dos efeitos dos atos administrativos, suspensão de multa, dentre outros. As ações cíveis das Estatais Federais somaram R$567,1 milhões.

3.4.5 Demandas Judiciais Contra O Banco Central Do Brasil - BCB

O BCB era parte em 9.622 ações em 31 de dezembro de 2015 (3.080 no polo ativo, 6.530 no polo passivo e 12 tendo o BCB como interessado) em função de assuntos diversos, entre os quais planos econômicos, reclamações trabalhistas, liquidações de instituições financeiras e privatizações. Em 31 de dezembro de 2014, o total era de 10.266 ações, sendo 3.167 no pólo ativo, 7.089 no pólo passivo e 10 tendo o BCB como interessado.

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

São contabilizadas provisões de 100% do valor em risco (incluindo uma estimativa de honorários de sucumbência) para todas as ações em que o risco de perda seja classificado como provável. Em 2015, foram contabilizadas provisões para 888 ações (945 em 2014). Os valores das ações judiciais são corrigidos pela taxa Selic.

As ações judiciais em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto foram classificadas como passivos contingentes e, assim, não foram provisionadas. Em 31 de dezembro de 2014, havia 917 ações (897 em 2014) nessa situação, totalizando R$40.372 milhões (R$68.668 milhões em 2014).

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

O Programa garante a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional - CMN. Foi criado pela Lei 5.969/1973 e regido pela Lei Agrícola 8.171/1991, ambas regulamentadas pelo Decreto 175/1991.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700035

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

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

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

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

As ações em que o risco de perda foi considerado menor que provável e maior que remoto (probabilidade de perda avaliada como maior que 25% e menor que 50%) foram consideradas como passivos contingentes e, assim, não foram provisionadas. Em 31 de dezembro de 2015 havia 176 ações nesta situação (148 em 2014), totalizando R$ 37,7 milhões (R$ 34,8 milhões em 2014).

3.4.6 Passivos contingentes oriundos de dívidas da união em processo de reconhecimento pelo tesouro nacional.

As dívidas em processo de reconhecimento no âmbito do STN podem ser subdivididas em três categorias de acordo com a origem da dívida, quais sejam: extinção/liquidação de entidades e órgãos da Administração Pública; dívidas diretas da União; e subsídios concedidos.

O estoque desses passivos contingentes, em 31 de dezembro de 2015, foi estimado pela STN em R$ 112,2 bilhões, conforme demonstra a Tabela 19.

Tabela 19: Dívidas em Processo de Reconhecimento - Estimativas dos Estoques Posição em 31/12/2015

Origem	Montantes 2014*	Montantes 2015	
	R$ milhões	R$ milhões	%
Extinção/Liquidação	7.291,50	2.587,64	2,31
Dívida Direta da União	7.095,64	5.732,55	5,11
Diversos	3.838,35	4.280,00	3,81
VAF[12] 3	1.325,24	1.431,18	1,28
Criação Estados	1.931,55	21,37	0,02
Subsídios Concedidos	102.821,49	103.880,85	92,58
Novação FCVS - VAF's 1 e 2	97.096,75	97.825,62	87,19
VAF 4	5.724,74	6.055,23	5,40
Total	117.208,63	112.201,03	100,00

* Valor apresentado na estimativa publicada na LDO 2016.

Fonte: GEROB/COFIS/STN/MF e Caixa Econômica Federal

Dívidas Decorrentes da Extinção/Liquidação de Órgãos e 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/liquidação de autarquias/empresas, como, por exemplo: Empresas Nucleares Brasileiras S/A - Nuclebrás e Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA. A estimativa dos débitos referentes a esse grupo totaliza R$ 2.587.640.000,00 (posição de 31/12/2015).

Das dívidas decorrentes da extinção/liquidação de órgãos e entidades, a STN regularizou, no exercício 2015, dívidas referentes a liquidação do Banco de Roraima S/A - Banroraima, no valor aproximado de R$ 24.900.000,00 (posição em 31/12/2015).

Dívidas Diretas

Esta categoria, cujo montante estimado é de R$ 5.732.550.000,00, representa as dívidas de responsabilidade direta da União, tais como o pagamento dos VAF 3, as obrigações decorrentes da criação de Estados e a subcategoria "Diversos".

O montante do VAF 3 refere-se à autorização concedida ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 15 da Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, para assumir e emitir títulos em favor da Caixa Econômica Federal, para posterior repasse ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, em ressarcimento ao valor das parcelas do pro-rata, correspondente à diferença entre os valores do saldo devedor contábil da operação de financiamento habitacional e o saldo devedor residual de responsabilidade do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS.

Em 2015, a STN regularizou obrigações de responsabilidade da União decorrente da transformação em Estado do antigo Território Federal de Roraima, no valor de R$ 1.495.400.000,00 (posição em 31/12/2015).

Dívidas Decorrentes de Subsídios Concedidos

No que se refere a subsídios, R$ 103.880.850.000,00 foram concedidos pela União no contexto da política governamental de habitação. Estão neste montante as Novações do FCVS, bem como o valor a ser pago pela União ao FGTS, denominado de VAF 4, relativo à diferença entre os saldos devedores dos financiamentos habitacionais apurados à taxa de juros contratual e os saldos apurados à taxa de juros de novação de 3,12% a.a., para contratos firmados até 31 de dezembro de 1987 com origem de recursos FGTS, no período de 1° de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2001, conforme estabelecido pelo art. 44 da Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001.

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, de 2001. Trata-se do maior passivo contingente em reconhecimento e, para viabilizar a sua apuração e liquidação, foi segregado em quatro VAF's, de 1 a 4. Devido à sua distinta natureza, o VAF 3 é classificado como Dívida Direta da União, enquanto os demais constituem os Subsídios Concedidos. As estimativas dos estoques a serem pagos, relativas a esses VAF's, apresentadas na referida tabela, resultam de avaliações atuariais periódicas efetuadas pela Administradora do FCVS, a Caixa Econômica Federal.

No ano de 2015, foram celebrados quatro contratos de novação de dívidas do FCVS, que resultaram na emissão de títulos pela União, denominados CVS, no montante de R$ 3.700.000.000,00, incluídos todos os VAF's. Tal montante de emissões foi, portanto, inferior aos R$ 12.500.000.000,00 previstos no Anexo de Riscos Fiscais da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, LDO 2016. No entanto, convém ressaltar que o referido ano marcou a retomada dessas operações, vez que estas estiveram suspensas por quase dois anos em virtude de apontamentos levantados pela Secretaria Federal de Controle (SFC) da Controladoria-Geral da União (CGU) e do consequente esforço dos órgãos envolvidos no processo para tratar os pontos levantados pelo Órgão de Controle.

Para o período 2016/2019, a estimativa de liquidação dos débitos por meio do processo de securitização encontra-se na Tabela 20.

Tabela 20: Perspectivas de Emissão do Tesouro Nacional decorrente de Dívidas em Processo de Reconhecimento

Valores em R$ milhões

Origem da dívida	2016	2017	2018	2019	Total
Extinção de entidades e órgãos da Adm. Pública	2.600,00	...	...	...	2.600,00
Dívidas Diretas da União	500,00	4.600,00	250,00	250,00	5.600,00
Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS	12.500,00	12.500,00	12.500,00	12.500,00	50.000,00
Total	15.600,00	17.100,00	12.750,00	12.750,00	

Fonte: GEROB/COFIS/STN/MF

3.4.7 Passivos Contingentes Decorrentes das Garantias e Contragarantias

Esta classe de passivos contingentes inclui as garantias prestadas pela União que, em dezembro de 2015, apresentou saldo total de R$ 305.488.430.000,00. Destes R$ 194.878.970.000,00 (63,8%) são representados por obrigações internas e R$ 110.609.450,00 (36,2%) por obrigações externas junto a organismos multilaterais, agências governamentais e credores privados. Neste montante estão contabilizados contratos de operações de crédito, fundos e programas que contam com a garantia da União.

O histórico do saldo devedor das garantias da União demostra um crescimento com média de 28% nos últimos cinco anos. A elevação do saldo devedor das obrigações internas decorre dos desembolsos em contratos já firmados; das obrigações externas, o principal fator de crescimento foi a variação cambial.

As operações com Estados, Municípios e Entidades Controladas têm, em sua maioria, têm como contragarantia as transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Municípios - FPM e Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federas - FPE), que são bloqueadas até o pagamento da obrigação que porventura venha a ser honrada pela União.

Desde 2004, não houve necessidade de a União honrar compromissos em razão de garantias prestadas a outros entes e entidades da administração indireta, tendo em vista o controle e acompanhamento das operações, intervenções junto aos devedores pela STN e monitoramento dos eventuais atrasos, estabelecendo prazos para regularização das pendências e alertando para as sanções, penalidades e consequências previstas nos contratos e na legislação pertinente. Na Tabela 21, tem-se um demonstrativo das garantias honradas pela União.

Tabela 21: Garantias honradas pela União

Anos	Valor dos Pagamentos (R$)	Quantidade de Contratos
1999/2000	187.327.194,28	209
2001	15.273.499,69	17
2002	28.018.635,49	14
2003	6.491.027,47	9
2004	36.132.544,70	4
2005 a 2014	-	-
2015	-	-

Fonte: CODIV/STN/MF

Portanto, dado que a União não arca com compromissos em razão de garantias prestadas desde 2004, não há que se falar em execução de contragarantias. Já na Tabela 22, apresenta-se demonstrativo de atrasos de pagamento, confirmando situações nas quais a União foi acionada pelo credor, embora não tenha ocorrido honra da garantia, posto que o devedor original regularizou a dívida dentro do prazo estabelecido nas notificações emitidas pela STN, categorizadas por ano de incidência, tipo de concessão e por mutuários. Em 2015, a média de atraso nos pagamentos pelos devedores foi de 20 dias.

Tabela 22: Demonstrativo de atrasos de pagamento

Categorias	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (2010-2015)
Obrigações Externas	5	2	4	6	2	17	36
Obrigações Internas	-	-	-	-	5	13	18
Total	5	2	4	6	7	30	54
Mutuários	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total (2010-2015)
Governos Municipais e suas Entidades	2	-	3	4	1	9	19
Governos Estatuais e suas Entidades	3	2	1	2	6	21	35
Total	5	2	4	6	7	30	54

Fonte: CODIV/STN/MF

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

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

I - A produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira; e

II - As exportações brasileiras de bens e serviços.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700036

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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

De acordo com a Lei nº 11.281, de 20.02.2006, a União poderá, por intermédio do Ministério da Fazenda, conceder garantia da cobertura dos riscos comerciais e dos riscos políticos e extraordinários assumidos em virtude do SCE e contratar instituição habilitada a operar o SCE para a execução de todos os serviços a ele relacionados, inclusive análise, acompanhamento, gestão das operações de prestação de garantia e de recuperação de créditos sinistrados.

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

Entre 2004 e 2015, o montante de operações aprovadas com cobertura do FGE totalizou US$ 66,3 bilhões desde 2004, de acordo com a Tabela 23.

Tabela 23: Operações de Seguro de Crédito Lastreadas no FGE - Em US$

Ano	Operações Aprovadas	Operações Concretizadas	Operações Notificadas*
2004	1.377.128.553	576.787.792	-
2005	1.329.438.399	646.627.588	-
2006	5.094.929.969	1.069.700.731	-
2007	2.514.618.887	1.512.879.970	-
2008	2.426.265.237	1.173.453.382	-
2009	8.966.803.228	2.376.754.011	-
2010	6.346.666.429	2.720.986.266	3.974.452
2011	8.334.974.618	4.005.802.603	2.541.632.223
2012	8.985.825.160	2.774.531.937	2.784.829.693
2013	9.060.987.992	5.713.261.119	1.823.559.457
2014	7.267.263.800	2.922.471.590	1.157.882.126
2015	4.590.035.805	4.375.460.218	1.853.250.097
TOTAL	66.294.938.077	29.868.717.207	10.165.128.048

Fonte: Secretaria de Assuntos Internacionais/MF

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

3.4.8 Outros Passivos Da União

Passivos Contingentes Relativos aos Fundos Constitucionais Regionais

Os riscos relacionados aos Fundos Constitucionais estão provisionados de acordo com a regulamentação vigente e impactam diretamente as contas públicas no momento de sua contabilização. Portanto, dada a definição de passivo contingente, não são considerados como riscos fiscais.

Com base no balanço dos Fundos Constitucionais de 31 de setembro de 2015 para o FCO e de 31 de dezembro de 2015 para o FNE e o FNO, as provisões para devedores duvidosos foram, respectivamente, R$ 50.700.000,00, R$ 689.600.000,00 e R$ 153.400.000,00, totalizando R$ 893.700.000,00 em 31 de dezembro de 2015 (ver Tabela 24).

Tabela 24: Riscos dos Fundos Constitucionais: Provisão para Devedores Duvidosos
(Valores em R$ milhões)

	31/12/2013*	31/12/2014	31/12/2015
FCO**	76,6	79,4	50,7
FNE	797,2	661,7	689,6
FNO	172,0	219,3	153,4
TOTAL	1.045,8	960,5	893,7

*Valor apresentado na estimativa publicada na LDO 2016.

** Dados do balancete de set/2015.
Fonte: CESEF/STN/MF

Por outro lado, os créditos baixados como prejuízo e registrados em contas de compensação podem ser futuramente recuperados, mesmo que em pequena fração. Com base nos balanços de 31/12/2015, para o FNE e o FNO, e de 31/09/2015, para o FCO, os valores baixados como prejuízo relativos a operações com risco dos Fundos foram de R$ 2.991.500.000,00 para o FCO, R$ 8.973.700.000,00 para o FNE e R$ 3.273.200.000,00 para o FNO, totalizando R$ 15.238.400.000,00.

Empréstimo compulsório

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

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700037

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Os empréstimos compulsórios sobre o consumo de combustíveis e aquisição de veículos, no Passivo Exigível a Longo Prazo, em dezembro de 2015, totalizaram R$ 38,9 bilhões, sendo R$ 31,3 bilhões referentes ao consumo de combustíveis e R$ 7,6 bilhões à aquisição de veículos. Em dezembro de 2014 o valor total era de R$ 36 bilhões, sendo R$ 29 bilhões referentes ao consumo de combustíveis e R$ 7 bilhões à aquisição de veículos.

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

3.5 ATIVOS CONTINGENTES

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

- Dívida Ativa da União
- Depósitos Judiciais
- Créditos do Banco Central

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 4.320/64, 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 4.320/64, 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 4.320/64 estabelece que compete à PGFN, após análise de regularidade - liquidez, certeza e exigibilidade - proceder à inscrição em DAU dos créditos tributários - previdenciários ou não - ou não tributários, encaminhados pelos diversos órgãos de origem, bem como efetuar a sua respectiva cobrança amigável e/ou judicial. Também compete à PGFN a competência pela gestão administrativa e judicial da Dívida Ativa da União.

De acordo com o levantamento elaborado pela PGFN e demonstrado a seguir, observa-se que enquanto a arrecadação referente à Dívida Ativa da União de 2014 apresentou queda nominal de 31% em relação a 2014, o estoque cresceu 14% em termos nominais no mesmo período. Os dados da tabela incluem os créditos não tributários e tributários, inclusive dos relativos à previdência social, bem como os parcelados e não parcelados (ver Tabela 25).

Tabela 25: Evolução da Dívida Ativa da União sob administração da PGFN - R$ milhões

	2014	2015	Variação
Arrecadação	19.151,2	13.218,7	-31%
Estoque	1.389.137,6	1.585.942,3	14%

Fonte: PGFN/MF

Em 2014, ao se analisar o estoque previdenciário consolidado, parcelado e não parcelado, observa-se que este cresceu R$ 43 bilhões, ou 14%. A participação dos não parcelados já era maior que a dos parcelados em 2014, este quadro foi acentuado com o crescimento do estoque não parcelado e a queda do parcelado, conforme demonstrado na Tabela 26.

Tabela 26: Valor consolidado do estoque previdenciário - em R$ bilhões

Valor Consolidado do Estoque Previdenciário - Em R$ bilhões

Natureza dos Créditos	2014		2015		Crescimento Nominal	
	Não Parcelados	Parcelados	Não Parcelados	Parcelados	Não Parcelados	Parcelados
Tributários previdenciários	279,39	28,32	322,72	28,06	15,51	-0,91
Total	307,71		350,78		14,00	

Fonte: PGFN.

Especificamente quanto ao estoque de créditos previdenciários não parcelado, verifica-se que houve acréscimo de R$ 43,3 bilhões, o que corresponde a um incremento de 15,5% em relação a 2014.

Nota-se, também, que a PGFN elevou o montante de créditos previdenciários ajuizados que não são objeto de parcelamentos. Em relação a 2014, o montante ajuizado cresceu 13,8% em termos nominais, conforme a Tabela 27.

Tabela 27: Valor consolidado do estoque previdenciário não parcelado - em R$ bilhões

Valor Consolidado do Estoque Previdenciário não parcelado - Em R$ bilhões

Natureza dos Créditos	2014 Não Parcelados		2015 Não Parcelados		Crescimento Nominal Em %	
	ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados
Tributários previdenciários	269,06	10,33	306,26	16,46	13,83	59,36
Total	279,39		322,72		15,51	

Fonte: PGFN.

Quanto ao estoque não previdenciário, houve incremento de 14,2% em relação ao ano de 2014, alcançando o montante de R$ 1.235,2 bilhões em 2015, conforme Tabela 28.

Tabela 28: Estoque de créditos não previdenciários - em R$ bilhões

Estoque de Créditos não previdenciários - Em R$ bilhões

Natureza dos Créditos	2014					2015					Crescimento Nominal				
	Parcelados		Não Parcelados		TOTAL	Parcelados		Não Parcelados		TOTAL	Parcelados		Não Parcelados		TOTAL
	ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados		ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados		ajuizados	não ajuizados	ajuizados	não ajuizados	
Não Tributários	2,51	0,52	80,75	9,28	93,06	3,19	0,65	89,06	12,79	105,69	27,12	24,52	10,28	37,85	13,56
Tributários não previdenciários	54,40	7,18	851,10	75,70	988,37	68,44	12,32	950,02	98,69	1.129,46	25,82	71,61	11,62	30,37	14,28
Total	56,91	7,70	931,85	84,98	1081,43	71,63	12,97	1039,07	111,47	1.235,15	25,88	68,42	11,51	31,18	14,21

Fonte: PGFN.

Com relação aos créditos parcelados, observa-se que, em 2015, houve crescimento na arrecadação da ordem de 21,2% em relação ao ano anterior, notadamente em decorrência da publicação da Lei nº 12.996 de 2014, que estabelece a possibilidade de pagamento à vista e parcelamento com descontos.

Depósitos Judiciais da União

Os depósitos judiciais são efetuados a favor da União com a finalidade de garantir o pagamento de dívidas, inclusive as relativas às contribuições previdenciárias, que estão sendo discutidas judicialmente. Como esses depósitos ingressam na conta única do Tesouro Nacional, a sua variação líquida, de um exercício para o outro, afeta a apuração do resultado primário. Por esta razão, podem gerar um risco fiscal ativo ou passivo, dependendo do saldo líquido do exercício.

Os depósitos judiciais e extrajudiciais referentes à receitas da União no âmbito da Lei n° 9.703, de 17 de novembro de 1998, totalizaram R$ 171,8 bilhões no período de 1998 até dezembro de 2015, um incremento de R$ 14,4 bilhões comparado ao ano anterior. Nesse período, mediante ordem judicial ou administrativa, foram transformados em pagamento definitivo R$ 20,5 bilhões e devolvidos aos depositantes R$ 20,4 bilhões, representando, respectivamente, 11,9% e 11,9% do total depositado. Resta, portanto, um saldo de R$ 130,9 bilhões de depósitos judiciais e extrajudiciais cujos processos ainda não possuem decisão definitiva.

Em 2015, do total arrecadado até dezembro, de R$ 14,4 bilhões, foi transformado em pagamento definitivo R$ 1,3 bilhão e devolvido R$ 3,2 bilhão, representando, respectivamente, 8,7% e 22,4% do saldo de depósitos. Comparativamente, em 2014, foram arrecadados R$ 10,1 bilhões, pago R$ 1,4 bilhão e devolvido R$ 1,3 bilhão, representando, respectivamente, 14,1% e 13% do saldo de depósitos naquele ano.

Créditos do Banco Central

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

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

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

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700038

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

- A suspensão dos prazos anteriormente previstos para a liquidação das obrigações;

- O pagamento dos passivos observando a ordem de preferência estabelecida pela lei: despesas da administração da massa, créditos trabalhistas, créditos com garantias reais, créditos tributários e créditos quirografários;

- O estabelecimento do quadro geral de credores, instrumento pelo qual se identificam todos os credores da instituição, o valor efetivo de seu crédito e sua posição na ordem de preferência para o recebimento;

- Os procedimentos necessários à realização dos ativos, como, por exemplo, a forma da venda (direta ou em leilão, ativos individuais ou conjunto de ativos).

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

O valor justo desses créditos é avaliado pelo valor justo das garantias originais, constituídas por LFT, NTN-A3 e FCVS/CVS, excluídos os créditos preferenciais ao BCB (pagamentos de despesas essenciais à liquidação, encargos trabalhistas e encargos tributários). A posição em 31.12.2015 está demonstrada na Tabela 29.

Tabela 29: Créditos do Banco Central*

	Valor Nominal	Ajuste a Valor Justo	Valor Contábil
Créditos parcelados	39.309,3	(16.810,8)	22.498,5
Banco Nacional - Em Liquidação Extrajudicial	28.719,9	(11.742,8)	16.977,8
Banco Econômico - Em Liquidação Extrajudicial	10.196,1	(4.749,0)	5.447,1
Banco Banorte - Em Liquidação Extrajudicial	393,3	(319,7)	73,6
Empréstimos e Recebíveis	2.160,7		2.160,7
Empréstimos vinculados a crédito rural	1.662,3		1.662,3
Centrus	355,5		355,5
Outros	142,9		142,9
Total	41.470,0	(16.810,8)	24.659,2

Fonte: BCB

* Posição dez/2014. Em R$ milhões

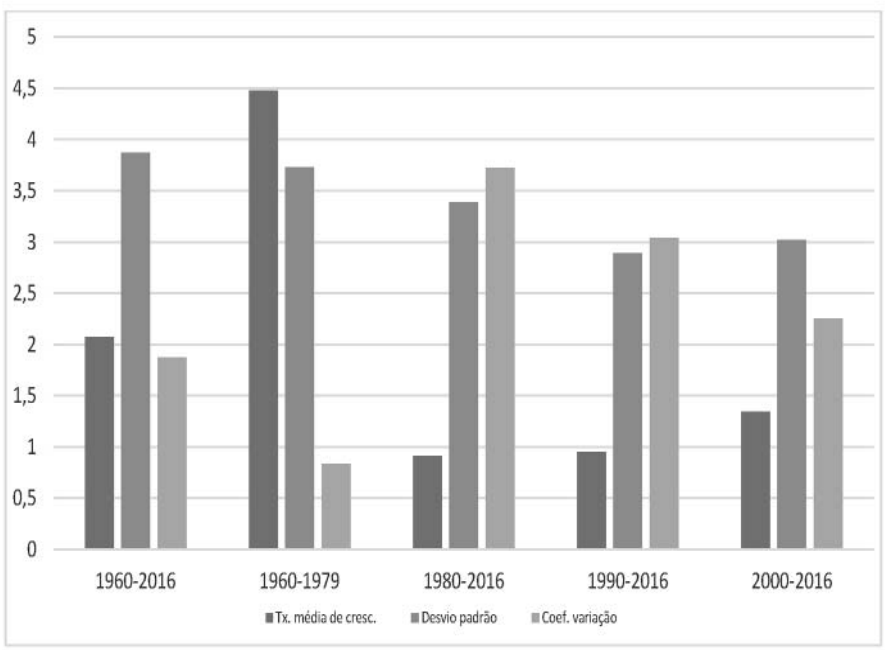
A cada apuração de balanço do Banco Central, o valor desses créditos é atualizado de acordo com as características originais considerando-se as garantias e metodologia definida. Além disto, realiza-se ajuste visando aproximar o valor atualizado do valor recuperável. O confronto entre o valor atualizado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

4. GESTÃO DE RISCO

A gestão de riscos no âmbito do Governo Federal tem sido objeto de diversos aprimoramentos, em especial no período recente, muito embora se vislumbrem diversas oportunidades de melhoria ainda por serem implementadas. O reconhecimento da importância desse tema levou a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a implementar projeto específico que trata da gestão de riscos no processo de elaboração do Orçamento Geral da União. O projeto tem duração de trinta e dois meses e previsão de término para junho/2018.Paralelamente, do ponto de vista dos mecanismos já implementados e em pleno funcionamento, não apenas o presente Anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias constitui uma ferramenta para o devido gerenciamento de riscos fiscais, mas a própria dinâmica de funcionamento do sistema orçamentário-financeiro contempla mecanismos para a devida divulgação, acompanhamento e mitigação desses riscos. Nesse sentido, é salutar observar que a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, prevê o acompanhamento periódico do cumprimento da meta de resultado primário estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, em caso de perturbações no cenário base traçado, o Governo é obrigado a promover limitações de gastos requeridas para o atingimento da meta.

Alguns aspectos, porém, constituem relevantes barreiras para a melhor gestão dos riscos fiscais. Inicialmente, destaca-se a elevadíssima variabilidade do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. O Gráfico 7 abaixo evidencia quão elevados são o coeficiente de variação e o desvio-padrão desse que é o principal parâmetro macroeconômico utilizado para a elaboração do cenário base das receitas e despesas da LOA.

Gráfico 7: Taxa de crescimento do PIB per capita (%)



Fonte: J. Arbache, "Volatilidade e crescimento econômico no Brasil", 2016.

Essa característica do padrão de crescimento do PIB brasileiro torna o atingimento da meta de resultado primário estabelecido na LDO um grave desafio. Esse problema é potencializado quando se leva em conta o alto nível de despesas obrigatórias constantes no orçamento e o fato de todas as metas fiscais e limites de gasto serem estabelecidos em termos anuais, restringindo, assim, alocações de gastos potencialmente mais eficientes.

O caráter anual imposto pela legislação em vigor ao gerenciamento de risco também implica que relevantes riscos previstos em um horizonte temporal mais longo não sejam adequadamente geridos, mesmo quando eivados de razoável grau de previsibilidade. Esse aspecto torna as peças orçamentárias instrumentos deficitários quando do planejamento fiscal de médio prazo. Exemplo típico dessa restrição é o risco relacionado aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) descritos na seção 2.

Até no caso oposto em que um evento de risco tem sua materialização condicionada a fatores completamente alheios ao controle do Governo - como decisões judiciais e tendências demográficas - mas cuja ocorrência tem certo grau de previsibilidade em um horizonte mais longo, seria melhor gerido em cenário de médio prazo.

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

5. CONCLUSÃO

Com o objetivo de prover maior transparência na apuração dos resultados fiscais, este Anexo de Riscos Fiscais examinou os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e a elaboração do orçamento. Espera-se, com isto, colaborar para aperfeiçoar o planejamento fiscal e dar suporte aos diagnósticos e às ações necessárias para o crescimento econômico.

Não obstante a representatividade dos riscos aqui examinados, é importante mencionar aspectos presentes no processo de elaboração de cenários que, mesmo não se constituindo riscos, podem contribuir para a deterioração das expectativas dos agentes econômicos e, consequentemente, do cenário macro-fiscal. Dentre eles, podem-se citar:

i. A necessidade de avaliações sistematizadas e contínuas das políticas públicas e programas com relação à eficiência, eficácia e efetividade. Essas avaliações podem servir como valiosos insumos para o aprimoramento das próprias políticas e para melhor subsidiar a decisão alocativa dos recursos. A manutenção de programas que já cumpriram o seu papel social e/ou que têm desempenho deficiente inviabilizam o atendimento a demandas por novas políticas públicas, posto que são concorrentes no orçamento.

ii. Os potenciais riscos fiscais a que se submete a União na oferta de Programas e Políticas Públicas relacionados, principalmente, à inadimplência. Como exemplo, o risco de crédito do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES é coberto parcialmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Ultrapassado os limites legais de inadimplência, a União deverá assumir o prejuízo. Apesar de não se ter, *ex ante*, uma estimava robusta da inadimplência futura, é recomendável que medidas de incentivo à adimplência dos alunos do FIES após a conclusão da graduação sejam adotadas, pois o risco fiscal está diretamente associado com a inadimplência futura. A discussão sobre cofinanciamento e quitação antecipada permite debater incentivos para focalização do Programa e mitigação de riscos fiscais relacionados.

iii. Os riscos de crédito associados a bancos públicos. No caso do BNDES, por exemplo, 33% das operações de crédito e de repasses vencem em 2016 e 2017. Dada a atual desaceleração econômica, essa concentração eleva o risco de inadimplência, com decorrente potencial impacto sobre o lucro, distribuição de dividendos e cumprimento de índices prudenciais do Banco Central e da Basiléia.

iv. A dívida externa de estados e municípios com garantia da União. De um lado, a desaceleração econômica afeta as receitas desses entes; de outro, a desvalorização cambial aumenta o valor das dívidas em moeda nacional. Como resultado, elevam-se os riscos de os entes não suportarem os fluxos de pagamentos das amortizações nos próximos anos, com efeitos fiscais potenciais para a União, que garante o financiamento.

[1] A metodologia de modelos estruturais decompõe uma série temporal em termos de suas componentes não-observáveis, as quais têm uma interpretação direta. Podemos assumir a decomposição clássica na qual uma série pode ser vista como a soma da componente de tendência (μ_t), sazonalidade (γ_t), cíclica (δ_t) e erro (ver Harvey, A. C. *Forecasting, Structural Time Series Models and the Kalman Filter.* Cambridge: Cambridge University Press, 1989). Escrevendo esses modelos no formato estado-espaço, podemos utilizar o filtro de Kalman, que permite que tais componentes sejam estocásticos. Esta metodologia é bastante útil, pois, além de permitir a estimação dos componentes tendência, ciclo e sazonal, permite testar se os seus respectivos padrões são constantes ou variáveis no tempo, tomando como base a significância das variâncias dos componentes ou hiperparâmetros. Além disso, essa metodologia permite a inclusão de variáveis explicativas ou intervenções com variáveis Dummy.

[2] A informação relativa à receita foi obtida junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e trata-se da soma de todas as receitas administradas, sem as receitas do RGPS, e líquidas de restituições. O PIB mensal foi obtido no Banco Central. O índice de preços utilizado foi o IPCA mensal. Todos os dados são referentes ao período que vai de janeiro de 2002 a dezembro de 2015. Para operacionalizar o modelo foi utilizado o pacote econométrico E-views.

[3] Na presente reformulação do Anexo de Riscos Fiscais foi simulado apenas o impacto de cenário de estresse nas receitas administradas. Para os próximos anos pretende-se criar cenário de risco para outras receitas, por exemplo, receita do Regime Geral de Previdência Social.

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

[5] A evolução do estoque de beneficiários do BPC quase dobrou em 10 anos, passando de 2,2 milhões, em 2005, para 4,2 milhões, em 2015. O gasto anual do governo com o benefício saltou de R$7,5 bilhões, em 2005, para R$39,6 bilhões, em 2015. Quanto ao fluxo, houve concessão média de 337 mil benefícios ao ano, durante esse período.

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

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.in.gov.br/autenticidade.html, pelo código 00012016122700039

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

[7] Conceitualmente, o Capital de Nível 1 é aquele que pode ser utilizado pela instituição financeira para fazer em frente à concretização de riscos durante seu funcionamento. Já o Capital de Nível 2 é aquele destinado a aplacar a ocorrência de riscos quando a continuidade das operações da instituição já não é mais economicamente viável. Já os índices são o capital de cada nível sobre o ativo total ponderado pelo risco da instituição. Por fim, o Índice de Basileia é o somatório dos capitais de nível 1 e 2 sobre o ativo total ponderado pelo risco.

[8] De acordo com o cronograma de implementação das recomendações de Basileia 3 definido pelo Banco Central, o índice do capital mínimo exigido será ajustado anualmente até 2019. Adicionalmente, é prevista a exigência de capital adicional caso a autoridade fiscalizadora entenda ser necessário para ajustar o risco do Sistema Financeiro ao ciclo econômico. Levando-se em conta esse cronograma e a exigência máxima de capital adicional que a autoridade fiscalizadora tem a discricionariedade de exigir, os índices aplicáveis para 2017 seriam de 9% e 12,25% para o Índice de Capital de Nível 1 e para o Índice de Basileia, respectivamente.

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

[10] No caso do Brasil o índice utilizado para monitorar a meta de inflação é o IPCA, que é o indexador de aproximadamente 90% da dívida pública remunerada por índices de preços.

[11] 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.

[12] Valores de Avaliação de Financiamento - VAF's 1 a 4 referentes a regularização, pela União, das obrigações oriundas do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, com amparo na Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e no art. 44 da Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001.