

Riscos fiscais da União¹

Josué Alfredo Pellegrini²

O objetivo desta nota é analisar os riscos fiscais da União, entendidos como os riscos passíveis de provocar alterações imprevistas e relevantes nas contas federais, notadamente receitas, despesas e dívida. O texto orienta-se pelo Anexo de Riscos Fiscais da LDO da União, relativa ao exercício de 2019. Incluem-se entre as fontes de riscos fiscais as mudanças imprevistas nos parâmetros macroeconômicos, as ações judiciais contra a União, as garantias concedidas pela União aos entes subnacionais e certos fundos, as estatais, a dívida ativa da União, o FIES e os créditos junto a estados e municípios.

I – Introdução

Risco fiscal é o risco de ocorrência de determinado evento que afete as contas públicas de modo imprevisto. O efeito imprevisto pode se dar sobre a receita ou sobre a despesa e, portanto, sobre o resultado das contas públicas. Indiretamente, o impacto alcança também a dívida pública, principal canal de financiamento do resultado negativo. Mas a dívida pode também ser afetada de modo direto, sem impacto sobre a receita ou a despesa, bastando, por exemplo, que algum indexador que corrija o passivo mude inesperadamente.

A importância do risco fiscal não escapou à Lei de Responsabilidade Fiscal que, em seu art. 4º, determina: § 3º *A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.*

O Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) deve conter, portanto, os eventos possíveis e, se viável, os respectivos efeitos quantitativos sobre as contas públicas. Serve de complemento a outro anexo previsto pela LRF, o Anexo de Metas Fiscais (§§ 1º e 2º do art. 4º) no qual devem constar os valores previstos para receita, despesa, resultado e dívida para os próximos exercícios. Note que, nesse último anexo, devem constar os valores prováveis, estimados de acordo com as melhores técnicas e informações disponíveis, pois os valores possíveis devem estar no Anexo de Riscos Fiscais.

Como se pode perceber, o Anexo de Riscos Fiscais é uma valiosa fonte de informação para mapear os riscos fiscais subjacentes às contas públicas. Vale registrar que a qualidade desse anexo melhorou bastante nos últimos anos, ainda que haja bastante espaço para novos avanços.

Outra fonte de informações relevante sobre os riscos fiscais é o Balanço Geral da União (BGU). A IFI se debruçou sobre o assunto no Estudo Especial nº 6, de 2018³. Seguindo a melhor prática contábil, o balanço patrimonial da União inclui em seu passivo as obrigações certas ou prováveis. Já as obrigações possíveis não entram no balanço, embora possam constar de demonstrativos específicos ou de notas explicativas.

¹ Esta nota enquadra-se na Resolução nº 42/2016, Artigo 1º, Inciso III, que fixa como uma das funções da IFI mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial.

² Analista da IFI e Consultor Legislativo do Senado Federal.

³ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/546107/EE_06_2018.pdf.

Em vista disso, nesta nota, as informações utilizadas serão retiradas basicamente do Anexo de Riscos Fiscais que acompanha a LDO federal, relativa ao exercício de 2019 (Anexo V), e do BGU relativo ao exercício de 2017⁴. Os parágrafos que seguem apontam os principais riscos fiscais que desafiam as contas federais.

II - Riscos associados aos parâmetros macroeconômicos

O Anexo de Riscos Fiscais, doravante denominado Anexo, separa os riscos entre os associados aos parâmetros macroeconômicos e os não associados. Apesar da denominação, o Anexo se refere aos parâmetros como as variáveis macroeconômicas utilizadas nas previsões das contas públicas (receitas, despesas, resultados e dívida). Por exemplo, o aumento real do PIB é decisivo para estimar a receita futura, pois quanto maior a produção, maior a receita. A inflação também afeta a receita, de modo diretamente proporcional. De acordo com o Anexo (pg. 5), o aumento de um ponto percentual do PIB resulta em aumento de 0,62 ponto da receita administrada pela Receita Federal, excetuando-se a receita previdenciária. É o parâmetro macroeconômico que mais afeta a receita, juntamente com a inflação. Nesse último caso, a sensibilidade é de 0,59 ponto. Já a receita previdenciária reage com mais força à massa salarial, 0,79 ponto.

As despesas federais também são sensíveis aos parâmetros macroeconômicos. A inflação é particularmente importante pois corrige benefícios previdenciários e assistenciais. Cada 0,1 ponto percentual de aumento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) eleva as despesas (benefícios previdenciários e de prestação continuada, abono salarial e seguro-desemprego) em R\$ 591 milhões, já considerado o efeito positivo da inflação sobre a receita previdenciária (pg. 7 do Anexo).

A dívida pública, conforme visto, é afetada indiretamente por ocorrências que resultam em alterações em despesas e receitas. Por exemplo, o aumento da inflação eleva as despesas, que elevam o déficit, que eleva a dívida. Mas a dívida pode também ser afetada de modo direto, por conta de mudanças nos parâmetros macroeconômicos. Dado o peso dos títulos públicos corrigidos pelo IPCA e pela Selic na composição da dívida pública, há importante sensibilidade do passivo a mudanças nessas duas variáveis. Aumentos de um ponto percentual no IPCA e na Selic resultam em incremento de 0,15 e 0,20 ponto percentual da dívida pública federal, medida em relação ao PIB, respectivamente (pg. 8 do Anexo).

Os parâmetros macroeconômicos utilizados nas previsões das contas públicas também são previstos. Por isso, quando essas previsões não se confirmam, o mesmo ocorre com a previsão das receitas, despesas, etc. Por exemplo, se o crescimento efetivo do PIB for bem inferior ao esperado, as receitas também ficarão abaixo do previsto. Do mesmo modo, se a Selic prevista se mostrar subestimada, a dívida pública ficará acima do previsto. Portanto, nesses exemplos, estão presentes riscos fiscais, associados à ocorrência de um desempenho surpreendentemente fraco do PIB ou a um aumento inesperado da Selic, com a consequente perda de receita ou incremento da dívida pública.

É de se esperar que a previsão feita esteja de acordo com as melhores técnicas e informações disponíveis. Do contrário, se estará diante de simples erro na elaboração da previsão, intencional ou não, e não de risco fiscal.

⁴ Existem BGUs mais atuais que reportam os números parciais de 2018, mas não com a quantidade de informações apresentada na versão de encerramento do exercício. O BGU pode ser encontrado em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/balanco-geral-da-uniao>. Já a LDO e o Anexo V estão disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/orcamento-anual-de-2019#LDO2019>.

Uma das principais atribuições das Instituições Fiscais Independentes espalhadas pelo planeta desde 2008 é a de garantir que a previsão seja a melhor possível.

III - Riscos associados às ações judiciais

O já citado dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal que prevê o Anexo de Riscos Fiscais se refere aos riscos fiscais como passivos contingentes. São obrigações, mas não são certas ou mesmo prováveis, pois sujeitas a contingências, vale dizer, dependentes da ocorrência de um ou mais eventos futuros e incertos para se consumar. As ações judiciais que envolvem o setor público se enquadram nessa situação, pois o resultado final depende de análises e decisões que não se pode antecipar com elevado grau de acerto. A incerteza está presente não apenas na decisão a respeito do mérito do pedido, mas também no cálculo dos valores envolvidos, questão que pode se tornar tão complexa quanto o próprio mérito.

As ações judiciais contra a União (inclusive fundações, autarquias e estatais dependentes) listadas no Anexo seguem os critérios estabelecidos na Portaria nº 40, de 10 de fevereiro de 2015, da Advocacia Geral da União (AGU). São consideradas ações que tramitam nos tribunais superiores ou transitadas em julgado cujo impacto financeiro estimado seja igual ou superior a R\$ 1 bilhão, consideradas conjuntamente as que apresentam idêntica questão de direito.

As ações são então classificadas de acordo com a probabilidade de perda (provável, possível ou remoto), dada em boa medida pelo estágio no qual se encontra a tramitação da ação. Apenas as perdas possíveis são incluídas no Anexo. As perdas prováveis devem ser provisionadas como despesa, além de constar no balanço patrimonial da União como obrigação, se for quitada em vários exercícios.

Grande parte das ações do Anexo são de natureza tributária, contribuição previdenciária inclusive. A representação da União é feita pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Receita Federal estima os valores envolvidos. Em geral, o órgão considera a perda de receita anual e o impacto da devolução, nos últimos cinco anos, para a totalidade dos contribuintes. Assim, a estimativa informa o maior impacto possível para a União.

No Anexo, são apresentadas informações básicas sobre cada ação, inclusive estimativas de valores envolvidos. Entretanto, esses valores não são somados de modo a que se tenha uma estimativa do total das despesas extras ocasionadas pela consumação do risco fiscal, até porque nem sempre os valores se referem aos mesmos anos.

A Tabela 1 abaixo se baseia em tabela apresentada no BGU relativo ao exercício de 2017, que mostra os valores totais das demandas judiciais contra a União, por órgão responsável pela gestão das ações. O total por órgão não coincide com os valores apresentados no Anexo, embora a disparidade não seja pronunciada⁵.

Conforme se pode ver, as demandas judiciais envolvem valores estimados em R\$ 798,2 bilhões, ao fim de 2017, grande parte sob responsabilidade da PGFN, órgão responsável pelas ações de natureza tributária. Vale lembrar o significado desse número. Trata-se de risco possível, não provável. Ademais, no caso das matérias tributárias, considera a devolução dos valores arrecadados nos últimos cinco anos para todos os contribuintes.

⁵ A tabela extraída do BGU é a de nº 117, pg. 122. Foram desconsiderados dois itens dessa tabela, pois aparentemente não dizem respeito à demanda judicial.

A fase da tramitação em que cada ação se encontra pode estar desatualizada em função de eventuais acontecimentos no transcurso de 2018.

TABELA 1 - DEMANDAS JUDICIAIS CONTRA A UNIÃO

	(R\$ bilhões)	
	31/12/2017	31/12/2016
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN	743,5	799,0
Procuradoria-Geral do Banco Central - PGBC	41,3	40,4
Procuradoria-Geral Federal (PGF)	9,8	9,8
Procuradoria-Geral da União (PGU)	1,5	1,0
Empresas Estatais Dependentes	2,0	2,0
Total	798,2	852,2

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

As grandes causas contra a União dizem respeito à questão tributária. Vale apontar sucintamente as seis principais, todas tratando de valores iguais ou acima de R\$ 50 bilhões. Outro ponto em comum é que já estão no Supremo Tribunal Federal (STF), à exceção de uma que está no Superior Tribunal de Justiça (STJ). As que estão na Suprema Corte originam-se de recurso extraordinário reconhecido como de repercussão geral, o que estende a decisão tomada a todas as ações que versam sobre o mesmo tema.

A ação que pode ter o maior impacto financeiro questiona a constitucionalidade das medidas provisórias que instituíram a sistemática da não-cumulatividade nas normas do PIS e da Cofins. Com a sistemática, na apuração da contribuição devida, vários setores passaram a poder descontar os créditos relativos aos tributos pagos nas etapas anteriores do processo produtivo, mas com a majoração das alíquotas incidentes. A ação está no STF, com análise de mérito em andamento, em votação parcial amplamente favorável à União. Os valores estimados chegam a R\$ 146,2 bilhões, relativos ao período 2010-2014.

Na segunda ação de maior valor, as instituições financeiras questionam a cobrança de PIS/Cofins sobre suas receitas financeiras. A ação está no STF ainda sem decisão de mérito, mas com decisão desfavorável à União no tribunal inferior. A estimativa disponível mais atualizada é de R\$ 135,7 bilhões, relativos ao período 2012-2016.

A terceira causa questiona a cobrança de PIS/Cofins com a inclusão do ICMS na base de cálculo. Essa ação está em estágio avançado desfavorável à União, pois o STF já julgou contrariamente à União. Na verdade, após a sua inclusão no Anexo como risco possível, a ação foi reclassificada como risco provável por recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) e já provisionada no balanço patrimonial da União, como obrigação certa, no valor de R\$ 101,7 bilhões, mesmo valor que consta do Anexo, cálculos para o período 2012-2016⁶.

A PGFN postulou a modulação dos efeitos da decisão de modo a que se reduza seu impacto financeiro. É preciso registrar que ainda não se sabe ao certo a quanto chegará o valor a ser ressarcido pela União, até porque o resultado final depende da decisão a respeito do pedido de modulação. Podem surgir também controvérsias a respeito do cálculo do valor do ICMS a ser excluído da base de incidência do PIS/Cofins.

⁶ Essas informações foram obtidas no TCU, Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, exercício de 2017, pgs. 279-281. O relatório pode ser encontrado em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>.

A quarta diz respeito à incidência de PIS, Cofins e CSLL sobre atos cooperativos. A ação está no STF ainda sem decisão de mérito, mas com decisão desfavorável à União no tribunal inferior. A estimativa disponível mais atualizada é de R\$ 72,6 bilhões, relativos ao período 2010-2014.

A quinta trata da possibilidade de incidência do IPI sobre a revenda do produto importado no mercado interno pelo estabelecimento importador. O valor estimado é de R\$ 67 bilhões, número para o período de 2012 a 2016. O processo está no STF.

A sexta, por fim, diz respeito à abrangência do conceito de insumo para fins de geração de crédito e abatimento do valor a ser pago a título de PIS e Cofins. Estima-se perda de receitas de R\$ 50 bilhões, relativos a 2015. Diferentemente das outras cinco, esta ação está no STJ e o julgamento ainda não foi iniciado.

IV - Riscos associados às garantias concedidas pela União

Esse tema foi abordado com detalhes como tópico especial, no Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI de março deste ano⁷. A intenção aqui é tratá-lo de modo sucinto.

A União concede rotineiramente garantias em operações de crédito requeridas pelos demais entes federados e entidades da administração indireta dos três níveis de governo. Quando o mutuário atrasa o pagamento dos seus encargos, o Tesouro Nacional é acionado pelo credor para que honre os compromissos.

Em seguida, a União executa as chamadas contragarantias oferecidas pelo devedor no momento da concessão das garantias. A existência de contragarantias permite que o garantidor retenha receitas do garantido no montante dos compromissos honrados, notadamente as receitas advindas das transferências constitucionais e do exercício da competência tributária de cada ente.

A condição de risco fiscal das garantias concedidas deve-se à dificuldade de se antever se a União terá ou não que honrar compromissos, quando isso ocorrerá e qual o montante da despesa inesperada. Algo similar ao que acontece com as decisões judiciais. É fato que as garantias são concedidas mediante contragarantias, mas a execução dessas também envolve incerteza, como mostra a experiência recente da União, a ser vista adiante.

Os números a respeito das garantias concedidas pela União podem ser encontrados no Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas⁸. A Tabela 2 mostra a composição por mutuários, relativa a agosto de 2018.

Conforme se pode ver, grande parte das garantias foram concedidas em operações de crédito (externo e interno) requeridas pelos estados. Houve grande aumento dessas operações entre 2012 e 2014 com reflexos nas garantias concedidas de 2013 a 2015, muitas beneficiando entes com baixa capacidade de pagamento, de acordo com a avaliação da própria Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os estados mais contemplados foram Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, enquanto, no caso dos municípios, predomina amplamente o Rio de Janeiro.

⁷ Ver em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/2128784/RAF_14_2018_pt3.pdf.

⁸ Os dados estão na pg. 6 do relatório que pode ser encontrado em:
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/RQG+2+QUADRIMESTRE/fb82faf3-7bde-4dd2-ad21-f9b93a408c92>.

TABELA 2 - COMPOSIÇÃO DAS GARANTIAS POR MUTUÁRIOS

	(R\$ bilhões)	(%)
Estados	208,19	77,0
Bancos Federais	22,07	8,2
Municípios	17,75	6,6
Estatais Federais não financeiras	14,53	5,4
Entidades Controladas	7,84	2,9
Total	270,38	100,0

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

Até 2015, o histórico era muito bom, pois quase não havia ocorrências de garantias honradas. No entanto, de 2016 em diante, os valores honrados pela União foram elevados, notadamente no caso do Estado do Rio de Janeiro. De 2016 até agosto de 2018, foram honrados R\$ 9,3 bilhões em garantias, sendo R\$ 8,4 bilhões do referido estado. Do total de R\$ 39,3 bilhões de créditos tomados pelo Rio de Janeiro com garantia da União, R\$ 5,8 bilhões vencem até o fim do próximo ano.

É possível que os valores cresçam por conta de Minas Gerais, já que R\$ 553 milhões foram honrados em 2018, o que ainda não havia ocorrido no caso desse estado. Por conta disso, Minas estará impossibilitada de contratar novas operações de crédito com a garantia da União até agosto de 2019. Do total de R\$ 24,9 bilhões de créditos tomados por Minas com garantia da União, R\$ 5,7 bilhões vencem em até dois anos.

O Rio de Janeiro não está sujeito à penalidade imposta a Minas pois entrou no Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159, de 2017. O ente que ingressa nesse regime deixa de ter as contragarantias executadas, e os valores honrados pela União passam a compor a dívida do ente inadimplente⁹.

Além das garantias concedidas relativas às operações de crédito, a União concedeu também garantias a fundos. O relatório de garantias acima referido deixou de discriminar esse item a partir de 2018, restringindo-se às garantias advindas das operações de crédito. De acordo com o relatório de 2017, enquanto o saldo desse último grupo estava em R\$ 233,3 bilhões ao término do ano passado, as garantias dadas aos fundos chegavam a R\$ 67,7 bilhões, totalizando R\$ 301 bilhões.

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) também relativo a 2017 discriminou esse último montante, permitindo verificar a predominância do Fundo de Garantia à Exportação – FGE (R\$ 32,2 bilhões) – e outro item denominado *Lei nº 8.036/90 – Risco de Operações Ativas* (R\$ 20,5 bilhões)¹⁰. Como essa Lei trata do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), é de se supor que as garantias se refiram às operações de créditos com recursos do FGTS garantidas pela União. Essas operações são as realizadas até 2001, pois, a partir daí, a responsabilidade passou a ser da Caixa Econômica Federal.

⁹ Tal prerrogativa vale para as operações contratadas em data anterior à da homologação da entrada no regime especial. A contratação de novas operações com garantia a partir da homologação só está autorizada se contribuir para o ajuste fiscal do estado.

¹⁰ As informações estão no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do RGF, que pode ser obtido em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RGF3Q2017.pdf>.

Já o FGE destina-se a cobrir os bancos, como o BNDES, quando ocorrem perdas em operações de financiamento aos importadores de produtos brasileiros garantidas pelo seguro de crédito oferecido pelo fundo. São cobertos os riscos comerciais, políticos e extraordinários, mediante pagamento de prêmio pelo importador.

Os R\$ 32,2 bilhões informados no RGF se referem aos valores das operações que estavam garantidas, ao fim de 2017. Em agosto de 2018, de acordo com o último relatório financeiro do FGE divulgado, esse valor estava em R\$ 35,4 bilhões¹¹. Há que se observar, contudo, que se forem incluídas as operações já contratadas ainda sem desembolso e as aprovadas, mas ainda não contratadas, o valor subiria para R\$ 59,3 bilhões.

Um ponto importante a respeito das garantias concedidas pela União são as contragarantias recebidas¹². No caso dos estados e municípios, as garantias estão integralmente cobertas pelas contragarantias. Entretanto, quando a União passou a honrar os compromissos do Rio de Janeiro, a execução das contragarantias foi interrompida por decisões judiciais. O problema só foi resolvido com a incorporação dos valores honrados no saldo devedor do estado junto à União, no bojo do Regime de Recuperação Fiscal.

Tais acontecimentos relativizam o papel das contragarantias. Por conta disso, o TCU recomendou que a STN provisionasse R\$ 13,85 bilhões relativos às garantias dadas ao Rio de Janeiro, o que já foi efetuado¹³. Isso significa que o referido montante deixou de ser risco fiscal para se tornar obrigação provável ou certa. É possível que o mesmo tenha que ser feito em relação a outros estados, a exemplo de Minas Gerais. Além da recomendação relativa ao Rio de Janeiro, o TCU recomendou também uma avaliação mais rigorosa das garantias oferecidas aos demais estados.

Em outros casos, não há contragarantias, como ocorre no FGE, pois as despesas são cobertas pelos recursos do próprio fundo, o chamado patrimônio líquido, originados do capital inicial, rendimento das disponibilidades, pagamento de prêmios e aportes de capital do Tesouro¹⁴.

Assim, a gestão adequada do fundo requer que as garantias concedidas não se distanciem do patrimônio líquido do FGE. Em agosto de 2018, essa relação era de 195%, vale dizer, as garantias equivaliam a quase o dobro do patrimônio líquido do Fundo¹⁵. É preciso evitar também a concentração dos financiamentos em poucos países importadores, especialmente os de risco elevado, bem como a cobrança de prêmios incompatíveis com o risco envolvido.

¹¹ A informação está na pg. 4 do relatório financeiro do FGE, divulgado em:

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

¹² O BGU não inclui as garantias no balanço patrimonial pois não são obrigações certas. Entretanto, aparecem em um demonstrativo denominado Quadro das Contas de Compensação, composto pelos atos potenciais ativos e atos potenciais passivos. Os primeiros incluem as contragarantias recebidas e os segundos, as garantias concedidas. Ao fim de 2017, as garantias concedidas eram de R\$ 301 bilhões, enquanto as contragarantias recebidas chegavam a apenas R\$ 245,4 bilhões. Os mesmos valores constam do Relatório de Gestão Fiscal. Um dos principais responsáveis por essas garantias descobertas é o FGE, conforme será comentado.

¹³ A recomendação está nas pgs. 277-279 do Parecer Prévio do TCU citado na nota de rodapé nº 6 deste texto.

¹⁴ O § 2º do art. 10 da Resolução do Senado nº 48, de 2007, permite que as contragarantias no caso das garantias concedidas na modalidade seguro, sejam os próprios prêmios pagos pelos segurados, desde que calculados com base em critérios atuariais de forma a cobrir o risco de inadimplência das obrigações garantidas.

¹⁵ Se forem incluídas as operações contratadas a desembolsar e as aprovadas ainda não contratadas. Sem essa inclusão, o percentual cai para 116%. Os dados estão nas pgs. 11 e 12 do relatório financeiro do FGE, já citado na nota de rodapé nº 11 deste texto.

Em 2018, o FGE teve que honrar compromissos inadimplidos da Venezuela, o que traz preocupações a respeito do equilíbrio do fundo e de despesas extras que possam ser consumadas a partir do risco fiscal advindo dessas garantias.

V - Riscos fiscais associados aos ativos

Os riscos fiscais associados às decisões judiciais e às garantias geram despesas extras para a União quando se concretizam. Há um outro grupo de riscos fiscais que se relacionam aos ativos da União. Nesse caso, o risco está em não receber o retorno dos ativos ou em não recuperá-los nos prazos cabíveis. Nesse grupo, o Anexo enumera vários itens, com destaque para a dívida ativa da União, os créditos junto aos estados e municípios, e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Esse grupo de riscos fiscais mereceria uma nota à parte ou, no caso dos créditos junto a estados e municípios, uma nota exclusiva. A IFI fará isso futuramente. Por ora, cabe comentá-los de modo bastante sucinto.

A dívida ativa da União é formada por um conjunto de créditos e direitos de várias origens, inscritos como dívida por não terem sido pagos no prazo estabelecido. Parte preponderante desse ativo origina-se de obrigações tributárias, inclusive contribuições previdenciárias. De acordo com o Anexo, pg. 38, do total de R\$ 2 trilhões de dívida ativa, ao fim de 2017, apenas R\$ 129 bilhões não eram de natureza tributária.

O valor do total chama a atenção, pois, caso fosse recebido, resolveria boa parte dos problemas financeiros da União. O fato é que dificilmente serão recebidos, conforme reconhecido pela própria União no BGU. Dos R\$ 2 trilhões, 65% sequer aparecem no balanço patrimonial da União como ativo, pois as chances de recebimento são consideradas muito remotas¹⁶.

Dos 35% restantes, outros 15% são deduzidos como provisões para perdas. Portanto, 80% do saldo já é considerado perdido, não representando mais um risco fiscal. É do recebimento relativo aos 20% restantes que resulta a previsão de receita com a dívida ativa (quitação da dívida ou pagamento das parcelas no caso dos créditos já parcelados). O risco fiscal está na frustração dessa receita e na baixa de nova parcela do crédito como perdido, o que não deve surpreender dado que se trata de créditos problemáticos desde a origem, tanto que se tornaram parte da dívida ativa.

Quanto ao FIES, seus ativos correspondem aos financiamentos concedidos em condições bastante favorecidas aos estudantes de menor renda matriculados em cursos de educação superior não gratuitos. O Anexo trata do fundo nas pgs. 88 a 92. A exposição total da União chegou a R\$ 122,7 bilhões ao fim de 2017, considerando-se R\$ 37,1 bilhões já contratados, mas que serão liberados conforme os alunos avançam nos cursos. Quase a totalidade foi contratada a partir de 2010.

Do modo como o fundo foi arquitetado, os índices de inadimplência tornaram-se elevados. As medidas tomadas em 2018 para garantir a sustentabilidade do fundo só deverão surtir efeito ao longo do tempo. 44,2% dos financiamentos liberados, firmados a partir de 2010, no total de R\$ 82,2 bilhões, estavam com pelo menos um dia de atraso, ao fim de 2017. O percentual cai para 18,3% se forem considerados apenas atrasos superiores a trinta dias. Contudo, boa parte dos contratos ainda não está na fase de amortização, o que implica prestações reduzidas. Se considerados somente os contratos em fase de amortização, o que se dá após a conclusão do curso, os atrasos, R\$ 3,7 bilhões, correspondiam a um terço do valor dos financiamentos nessa fase.

¹⁶ A respeito dos números da dívida ativa da União ver BGU de 2017, pgs. 56 e 57, notadamente as Tabelas 7 e 8.

Os ativos do FIES ainda não haviam sido ajustados para considerar as prováveis perdas, conforme se vê no BGU relativo ao exercício de 2017. Ainda de acordo com o Anexo, se fossem utilizadas as regras do Banco Central relativas à provisão para perdas, R\$ 11,8 bilhões teriam que ser provisionados¹⁷. O valor a ser provisionado em si não corresponde a um risco fiscal, pois a sua necessidade já é conhecida e, de certo modo, também seu tamanho. O risco fiscal está na possibilidade de que as perdas estejam, ao fim e ao cabo, bem acima do esperado.

O principal ativo da União, juntamente com os créditos junto ao BNDES, são os créditos diante dos estados e municípios, com saldo de R\$ 577 bilhões, ao fim de 2017¹⁸. O Anexo dedica ao assunto 25 páginas (pgs. 41 a 66) de um total de 94 páginas, em vista de sua importância.

Ademais, uma série de acontecimentos observados desde 2014 afetou bastante os contratos de dívida da União junto aos entes subnacionais, com significativa redução dos valores recebidos a título de encargos da dívida (juros e amortizações). No biênio 2014-2015, as receitas (deduzidas de despesas) superavam os R\$ 40 bilhões, mas caíram de 2016 em diante para pouco mais de R\$ 23 bilhões, onde devem permanecer pelo menos até 2019, de acordo com os números apresentados no Anexo (pgs. 45 a 52). Em 2021, não chegarão a R\$ 29 bilhões.

As quedas se devem a dois fatores, principalmente. O primeiro foram as decisões judiciais que em geral levaram à redução ou suspensão de pagamentos ou ao impedimento da execução das contragarantias¹⁹. A indefinição resultante das decisões, por sua vez, acabou levando à inevitabilidade de correções na legislação que balizou os contratos de dívida.

Caso emblemático foram os mandados de segurança concedidos pelo STF em favor dos estados, no primeiro semestre de 2016, no sentido de que esses efetuassem os pagamentos do modo que entendessem correto, sem que a União pudesse executar as contragarantias. Diante desse quadro, a União se viu impelida a realizar acordo federativo que culminou em mudança da legislação em favor dos estados.

Possivelmente, mais importante que as decisões judiciais para a redução dos encargos recebidos pela União foram as modificações legislativas feitas no período, notadamente as Leis Complementares nºs 148, 156 e 159, de 2014, 2016 e 2017, respectivamente. A primeira concedeu desconto no saldo devedor, especialmente dos municípios, reduziu a taxa de juros e alterou o indexador.

A segunda, dirigida aos estados, fruto da referida intervenção do STF, ampliou em 240 meses o prazo original para quitação da dívida e reduziu os pagamentos de julho de 2016 a julho de 2018, sendo a diferença incorporada ao saldo devedor. De acordo com o Anexo, pg. 64, a Lei Complementar 156/16 reduzirá as receitas da União em R\$ 53,1 bilhões, no acumulado de julho de 2016 ao fim de 2019²⁰.

¹⁷ Esse cálculo não leva em conta a existência de garantias. Quase 70% dos financiamentos contavam com a garantia do Fundo de Garantias de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), com cobertura de 80% ou 90% do saldo. Entretanto, esse fundo é formado em grande parte com recursos do próprio Tesouro Nacional.

¹⁸ Há também as enormes reservas internacionais do país, mas essas estão no ativo do Banco Central que não está consolidado no BGU da União.

¹⁹ As garantias são dadas pela receita própria dos estados e municípios e da respectiva administração indireta, bem como pelas transferências constitucionais.

²⁰ O valor inclui apenas o principal impacto da Lei que se deu sobre a receita da dívida balizada pela Lei nº 9.496, de 1997.

A terceira, por fim, criou o Regime de Recuperação Fiscal para os estados em grave situação financeira que atendam a certas condições. A principal facilidade proporcionada pela adesão ao regime é a carência de pagamentos por 36 meses, com possibilidade de prorrogação por igual prazo, com retorno gradual ao valor certo. De acordo com o Anexo, pg. 64, o impacto estimado da carência é de R\$ 16,2 bilhões para o Rio de Janeiro, no acumulado de 2017 a 2019, estado esse que já aderiu ao regime. Somando-se a esse valor o impacto da adesão de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, outros dois potenciais candidatos, o valor sobe para R\$ 37,2 bilhões.

Dado o tamanho dos créditos junto aos estados e municípios e o peso na composição do ativo da União, o histórico dos últimos anos em termos de decisões judiciais e mudanças legislativas trazem importante risco fiscal para a União, na forma de maior imprevisibilidade a respeito da evolução da receita advinda desses créditos, nos próximos anos. Conforme visto, essas receitas já caíram de modo significativo desde 2016 e espera-se alguma recuperação apenas a partir de 2020. Entretanto, a eventual concretização do risco fiscal apontado trará novas frustrações de receita.

O efeito prático da redução dos recebimentos da União com a contrapartida da diminuição dos desembolsos dos estados e municípios é o aumento do déficit primário do setor público e, por consequência, da dívida pública. Isso porque os recursos que os entes subnacionais deixam de utilizar no pagamento dos encargos da dívida junto à União são utilizados com despesas primárias e não com o pagamento de outras dívidas (bancária e externa). Conforme visto, há estados com dificuldade para pagar essas outras dívidas, obrigando a União a honrar esses compromissos.

O déficit do setor público só não aumentaria se a União compensasse o esforço menor dos outros entes com um resultado primário melhor, o que não parece provável dado que a situação fiscal da União é tão delicada quanto a situação de muitos estados. Pode-se argumentar que a União pode recorrer ao endividamento junto ao mercado, mas a dívida pública já se encontra em níveis bastante elevados, comparativamente à série histórica e ao padrão de outras economias emergentes. É justamente por esse motivo que se formou um importante consenso quanto à necessidade da consolidação fiscal do setor público.

VI - Demais riscos identificados no Anexo de Riscos Fiscais

Um tipo de risco fiscal pouco conhecido diz respeito às concessões na área de infraestrutura. No âmbito federal, existem 73 concessões nas áreas de logística e energia, algumas delas com vários contratos. Em geral, os riscos recaem sobre o concessionário, à exceção de eventos extraordinários. Nesse casos, o impacto sobre a despesa pode ser minorado por meio de reajustes tarifários ou alongamento do prazo da concessão.

O maior risco fiscal está no lado da receita, vale dizer, a possibilidade de frustração da receita inicialmente prevista com os contratos de concessão, em decorrência de inadimplência dos contratos existentes e, principalmente, de não celebração de novos contratos que estavam planejados.

A experiência do governo federal mostra que, de fato, pode haver diferenças significativas entre a previsão constante da lei orçamentária e o realizado. Contudo, a previsão pode tanto estar superestimada, a exemplo do triênio 2014-2016, como subestimada, o que se observou em 2013 e 2017. Em 2015 e 2017, a diferença entre a receita prevista no respectivo orçamento e a receita realizada esteve próxima de R\$ 10 bilhões, de acordo com os números informados pelo Anexo (pg. 79). Aperfeiçoar as previsões ajudaria a diminuir o risco fiscal.

Outra possível fonte de risco fiscal são as empresas estatais. Despesa inesperada pode advir de eventual necessidade de capitalizar alguma estatal para garantir o equilíbrio financeiro e operacional. No caso das instituições financeiras, o problema é o descumprimento dos requisitos mínimos de indicadores de alavancagem de Basiléia. De acordo com o Anexo, pg. 85, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a depender dos resultados alcançados, podem precisar de capital já em 2019, dado que estão muito próximos dos níveis mínimos estabelecidos em relação a um dos indicadores (Índice Capital Nível I). A alternativa à capitalização seria a restrição do crédito ou a captação junto ao mercado.

Já no caso das estatais não financeiras, a necessidade de capital pode ser verificada a partir da análise da situação econômico-financeira, especialmente quanto à capacidade de geração de caixa. O Anexo, pg. 86, aponta algumas empresas que enfrentam dificuldades de caixa, embora considere que o risco de aporte seja baixo, se medidas de saneamento em andamento forem levadas adiante. Essas empresas são: Eletrobras, Casa da Moeda, Emgea, Correios, Serpro e Companhias Docas²¹.

Ainda em relação às estatais não financeiras, exclusive Petrobras e Eletrobras, a LDO determina que a União gere resultado primário acima da sua meta para compensar eventual insuficiência do resultado gerado por essas estatais em relação à respectiva meta. Há, portanto, um risco fiscal advindo de um desempenho abaixo do esperado dessas estatais, o que obriga a União a gerar resultado fiscal extra em relação ao inicialmente previsto.

O Anexo considera o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) uma das possíveis fontes de risco fiscal. Esse fundo cobre o resíduo de saldo devedor dos contratos de financiamento habitacional com prazo encerrado, beneficiados pela cláusula de equivalência salarial e cobertura do saldo devedor. Quando o contrato vence, a instituição financeira que concedeu o financiamento submete à Caixa, gestora do fundo, o pleito para recebimento de valor equivalente ao saldo devedor, o que, após análise, resulta na emissão de títulos públicos (CVS) em favor da instituição.

Os valores demandados parecem ser razoavelmente conhecidos, especialmente no caso dos pleitos já apresentados. Mesmo os contratos ainda não vencidos são periodicamente avaliados por empresas especialmente contratadas. De acordo com o Anexo, pg. 31, o montante a ser regularizado chega a R\$ 96 bilhões. O próprio BGU, pg. 115, incluiu no passivo da União o saldo a ser regularizado, o que só ocorre quando a obrigação é certa ou provável²². O risco fiscal só estaria caracterizado se as avaliações feitas a respeito dos valores pendentes se mostrassem bastante subestimadas.

VII - Considerações finais

Conforme visto, a União depara-se com importantes riscos fiscais. Vale dizer, a situação fiscal não é favorável quando se avalia a evolução mais provável das contas públicas, sem a adoção de medidas de ajuste. O quadro torna-se ainda mais complexo quando se consideram os riscos fiscais presentes, os quais podem levar a

²¹ Há um outro problema que diz respeito ao teto de gastos do governo federal. Se alguma estatal com maiores dificuldades de caixa receber recursos na União para arcar com despesas de custeio por dois exercícios seguidos, ela passará a ser considerada estatal dependente (art. 2º da LRF). Nessa condição, suas despesas (e receitas) terão que constar do orçamento da União e serem contabilizadas para fins de cálculo do limite.

²² No BGU relativo a 2017, R\$ 24,7 bilhões estão provisionados. Outra parcela não está discriminada, mas, de acordo com a STN, corresponde a boa parte dos R\$ 88,3 bilhões que aparecem no passivo como *obrigações em processo de reconhecimento e regularização pela União*.

alguma inesperada e relevante perda de receita ou ao aumento de despesas, com efeitos sobre a dívida pública. Essa, por sua vez, também se sujeita aos efeitos de riscos fiscais que a alcançam de modo direto.

Os desafios trazidos pelos riscos fiscais justificam os esforços dirigidos à avaliação adequada desses riscos, não apenas para evitar que se consumem, mas também para que se possa ter um diagnóstico mais realista da situação fiscal, orientar a decisão a respeito das medidas que devem ser tomadas e traçar uma trajetória confiável e sem sobressaltos de ajustamento das contas públicas, condição necessária para a retomada do crescimento econômico sustentável.