

ANEXO VI
Anexo de Riscos de Fiscais
Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2006

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

Com o objetivo de buscar o compromisso com a implementação de um orçamento equilibrado, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 maio de 2000, estabeleceu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter 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.

Os riscos fiscais são classificados em duas categorias: orçamentários e de dívida.

1. Os riscos orçamentários são aqueles que dizem respeito à possibilidade de as receitas e despesas previstas não se confirmarem, isto é, que durante a execução orçamentária ocorram desvios entre receitas e despesas orçadas.

1.1. No caso da receita, pode-se mencionar, como exemplo, a frustração de parte da arrecadação de determinado imposto, em decorrência de fatos novos e imprevisíveis à época da programação orçamentária, principalmente em função de desvios entre os parâmetros estimados e efetivos.

As variáveis que influem diretamente no montante de recursos arrecadados pela União são o nível de atividade econômica, a taxa de inflação, a taxa de câmbio e a taxa de juros. Nesse sentido, constituem riscos orçamentários os desvios entre as projeções das variáveis utilizadas para a elaboração do orçamento e os seus valores efetivamente verificados durante a execução orçamentária, assim como os coeficientes que relacionam os parâmetros aos valores estimados.

A inflação afeta a maioria dos impostos, sendo que para a estimativa de receitas é utilizado um índice que demonstra maior correlação com a receita efetivamente realizada nos últimos exercícios. Esse índice é composto por 55% da taxa média do IPCA e por 45% da taxa média do IGP-DI. Desse modo, para cada um ponto percentual de variação na taxa de inflação de acordo com a ponderação descrita, há um reflexo na arrecadação destes impostos da ordem de R\$ 2.181 milhões.

A flutuação cambial tem impacto significativo sobre a projeção das receitas, uma vez que alguns impostos são diretamente vinculados ao nível do câmbio, como o Imposto de Importação, o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) vinculado à Importação e o Imposto de Renda Incidente sobre Remessas ao Exterior. Ressalte-se que esses três impostos contribuem com 7,5% da receita administrada estimada para 2006. Em relação à taxa de câmbio, estima-se que, para cada um ponto percentual de depreciação (apreciação) cambial, ocorra um aumento (redução) das receitas dos impostos, cujo fato gerador é associado ao preço do dólar, da ordem de R\$ 250 milhões na arrecadação.

O Imposto de Renda sobre Aplicações Financeiras é afetado pela taxa de juros e sua volatilidade, cujo reflexo sobre a arrecadação varia de acordo com as operações efetuadas por pessoas físicas e jurídicas. Neste caso, um aumento (redução) da taxa nominal de juros de 1% implica um ganho (perda) da ordem de R\$ 188 milhões na sua arrecadação.

A variação do preço do petróleo tem impacto sobre a receita de cota-parte das compensações financeiras de tal sorte que, para cada US\$ 1,00 de aumento (redução) no preço do barril, a receita líquida de transferências a estados e municípios se eleva (reduz) em cerca de R\$ 150 milhões.

1.2. Por sua vez, as despesas realizadas pelo governo podem apresentar desvios em relação às projeções utilizadas para a elaboração do orçamento, tanto em função do nível de atividade econômica e da inflação observada, como em função de modificações constitucionais e legais que introduzam novas obrigações para o Governo. Cabe ressaltar que uma parte significativa da despesa decorre das obrigações constitucionais e legais e, portanto, são mormente afetadas por mudanças da legislação.

As principais despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social são os benefícios previdenciários, as despesas com pessoal e outras despesas obrigatórias, tais como seguro-desemprego, Lei Orgânica de Assistência Social, despesas com fundo de combate à pobreza e gastos com saúde. Algumas despesas variam principalmente em função do aumento do salário mínimo concedido em maio de cada exercício: benefícios previdenciários, despesas com a Lei Orgânica de Assistência Social e Renda Mensal Vitalícia. Em função disso, reajustes concedidos ao salário mínimo têm impacto significativo sobre a despesa total. Estima-se que um incremento de 1 ponto percentual no valor do salário mínimo represente um acréscimo de R\$ 312,3 milhões nos benefícios previdenciários, de R\$ 57,6 milhões nos gastos com a Lei Orgânica de Assistência Social e de R\$ 10,4 milhões com os benefícios assistenciais denominados Renda Mensal Vitalícia.

Do lado da receita de contribuições previdenciárias, o aumento de 1 ponto percentual no salário mínimo representa um recolhimento adicional desta receita de R\$ 48,1 milhões, o que significa um aumento líquido do déficit da previdência da ordem de R\$ 264,1 milhões.

Outra despesa importante são os gastos com pessoal e encargos, cuja sensibilidade ao aumento de 1% da folha de pessoal é de aproximadamente R\$ 961,3 milhões, sendo cerca de R\$ 239,7 relativos aos militares e de R\$ 721,7 milhões aos servidores civis. Cabe ressaltar que a reinterpretação de legislação no âmbito dos três Poderes pode provocar o surgimento de despesas de pessoal e encargos sociais não previstas na lei orçamentária, como por exemplo a atual discussão sobre a revisão do período de vigência da incorporação permanente de parcelas dos cargos em comissão (quintos). Podem ser mencionadas, ainda, como potenciais dispêndios imprevistos: os projetos de lei em tramitação no Poder Legislativo pleiteando a criação de novos cargos e a reestruturação de carreiras e a proposta de elevação dos salários dos servidores do Poder Legislativo em 15%.

A despesa com seguro-desemprego guarda correlação com a variação do crescimento do PIB: a despesa cresce quando a economia desacelera e vice-versa. O aumento do salário mínimo também gera impacto nesta despesa, de modo que um acréscimo de 1 ponto percentual no valor do salário mínimo causa um aumento de R\$ 82,2 milhões na despesa com os benefícios do abono salarial e do seguro-desemprego.

2. Os riscos da Dívida Pública Federal – DPF (interna e externa) de responsabilidade do Tesouro Nacional são oriundos de dois tipos diferentes de eventos: administração da dívida e passivos contingentes da União.

2.1. O primeiro é decorrente, principalmente, do impacto de variações das taxas de juros e de câmbio nos títulos vincendos, afetando o volume de recursos necessários ao pagamento do serviço e do estoque da dívida. É importante ressaltar que esta sensibilidade impacta a despesa

orçamentária pelo aumento dos encargos somente para os títulos vincendos dentro do exercício. Para os demais títulos, o impacto ocorre apenas no estoque da dívida, refletindo nos orçamentos seguintes.

Analisemos, primeiramente, o impacto orçamentário dos riscos de variações nas despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social referentes à dívida de responsabilidade do Tesouro Nacional em decorrência das flutuações de variáveis econômicas (taxa básica de juros, variação cambial e inflação). Observando-se as despesas com principal e juros para 2006 projetadas no Plano Anual de Financiamento da DPF, um aumento/redução de 1% na taxa de câmbio elevaria/reduziria o serviço da dívida em R\$ 400 milhões para 2006.

Por outro lado, o aumento/redução de 1% a.a. na taxa SELIC, mantido ao longo do ano de 2006, elevaria/reduziria o serviço da dívida em R\$ 1.545 milhões para aquele exercício. Quanto à inflação, o aumento/redução de 1% no IGP-M elevaria/reduziria o serviço da dívida em R\$ 142 milhões.

Em relação ao impacto das variáveis acima mencionadas sobre o estoque da dívida, um aumento/redução de 1% na taxa de câmbio, mantido ao longo do ano de 2006, provocaria elevação/redução na razão Dívida Líquida do Setor Público/PIB de 0,05% ao final de 2006. Ressalte-se que na elaboração do Anexo de Riscos Fiscais no ano anterior o impacto era de 0,13%. Essa menor sensibilidade da DLSP/PIB à variação cambial decorre da continuidade das ações com vistas à melhoria do perfil da DPF pela redução da exposição cambial, principalmente da Dívida Pública Mobiliária Federal interna – DPMFi.

Em relação à sensibilidade às taxas de juros, tem-se que o aumento/redução de 1% ao ano da taxa de juros SELIC gera um aumento/redução de 0,28 ponto percentual na razão DLSP/PIB ao final do exercício. Este impacto também vem decrescendo, uma vez que no Anexo de Riscos Fiscais para 2005 o impacto na razão DLSP/PIB era de 0,32%.

Por fim, o aumento/redução de 1% no IGP-M eleva/reduz em 0,06 ponto percentual a razão DLSP/PIB, impacto também reduzido em relação ao ano anterior (0,1%).

2.2. O segundo tipo de evento que se constitui risco de dívida, os denominados passivos contingentes, refere-se às dívidas potenciais que podem ser derivadas de diversos fatores e que, devido à suas peculiaridades, ainda não foram reconhecidas pela União como dívida. Inicialmente, cumpre ressaltar que a mensuração destes passivos muitas vezes é difícil e imprecisa e por esta razão vale destacar que a listagem dos passivos a seguir não implica ou infere probabilidade de ocorrência, em especial aqueles que envolvem disputas judiciais.

Os passivos contingentes classificam-se conforme a natureza dos fatores originários. Destacam-se, assim, seis classes de passivos contingentes de acordo com os fatores que lhes originam:

- 1ª - controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados durante planos de estabilização e das soluções propostas para sua compensação, questionamentos judiciais contra o Bacen, bem como riscos pertinentes a ativos do Bacen decorrentes de operações de liquidação extrajudicial;
- 2ª - outras demandas judiciais contra a União;
- 3ª - lides de ordem tributária e previdenciária;

- 4ª - questões judiciais pertinentes à administração do Estado, tais como privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou de empresas e atos que afetam a administração de pessoal;
- 5ª - dívidas em processo de reconhecimento pela União (“esqueletos”); e
- 6ª - operações de aval e garantia, fundos e outros.

A primeira classe de passivos contingentes abrange as ações Judiciais contra o Banco Central, relativas a controvérsias referentes a planos econômicos e riscos relacionados aos ativos recebidos pelo Banco Central por conta de liquidação extrajudicial de instituições financeiras. Em 2004, o Banco Central registrou no Balanço do Exercício, como provisão para perdas em ações judiciais, o valor de R\$ 2.627.169,00. Essa provisão levou em consideração o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda das ações em curso, incluindo aquelas pendentes de julgamento. Esta provisão refere-se às 4.426 ações em que o Banco Central considerou existir possibilidade de perda e conseqüentes desembolsos futuros de recursos.

Para esta provisão, o Banco Central identificou e classificou as ações em que figurava como parte. As ações identificadas foram classificadas em contingenciáveis, quando os pleitos envolvem repercussão financeira, e não contingenciáveis, no caso das ações sem repercussão financeira. As ações contingenciáveis foram então avaliadas em função do "Valor" e "Risco" envolvidos, de acordo com os parâmetros objetivos relativos ao risco de perda. O risco de perda observa os seguintes níveis, e sua aplicação se baseia em decisões ocorridas no processo, jurisprudência e precedentes em casos similares:

- bastante provável (100%)
- provável (75%)
- possível (50%)
- remoto (25%)
- bastante remoto (0%)

O valor da provisão considera também os índices de correção aplicáveis a cada tipo de ação e uma estimativa de honorários de sucumbência.

Os créditos do Banco Central junto ao Governo Federal são representados, na sua maioria, por papéis do Fundo de Compensação e Variação Salariais - FCVS recebidos em liquidações extrajudiciais de instituições financeiras, estando registrados no Balanço do Banco Central em 31 de dezembro de 2004 no valor de R\$ 1.891.999,00. Vale esclarecer que o FCVS é um fundo constituído no passado para garantir saldos devedores residuais em contratos habitacionais, sendo que atualmente o Tesouro Nacional é responsável pelo pagamento destes papéis.

Existem também registrados no balanço do Banco Central outros créditos a receber no valor de R\$ 24.831.652,00, na sua maioria decorrentes de operações de liquidação extrajudicial de instituições financeiras, para os quais há uma provisão de R\$ 4.998.078,00.

Há que se considerar que o Banco Central promove acompanhamento contínuo sobre a qualidade dos ativos mantidos pelas instituições em liquidação, bem como negociações para viabilizar a conclusão dos processos de liquidação. Dessa forma, o saldo dos créditos a receber, líquido das provisões constituídas, representa a melhor estimativa de realização desses ativos.

As ações judiciais contra a União e suas autarquias (exceto ações relativas a questões tributárias e previdenciárias) representam a segunda classe de passivos contingentes, cabendo à Advocacia Geral da União a defesa dessas ações. Levantamento feito junto à AGU identificou que

na maior parte das ações não existe informações de valores das ações impetradas. Esse levantamento identificou 15 ações com valores superiores a R\$ 100 milhões, sendo as ordinárias em maior número. Quanto ao objeto, essas ações são principalmente trabalhistas, relativas a planos econômicos, havendo ainda uma diversidade de outros questionamentos. O levantamento indicou que entre todas as ações, existem quatro principais temas onde estão concentradas a maior parte: em primeiro lugar, FGTS – Correção de Saldos – Expurgos inflacionários; em segundo, solicitação pelos servidores públicos de reajuste, isonomia e inclusão nos salários de expurgos dos planos econômicos (28,86% e 31,87%); em terceiro, usucapião; e em quarto, solicitação pelos servidores públicos de reajuste de 3,17% sobre salários. Vale ressaltar que em relação ao FGTS o Governo pagou administrativamente um volume importante de beneficiários, cujas ações ainda não foram baixadas no sistema de controle da AGU. O mesmo ocorreu com os 28,86% que o Governo parcelou e vem pagando semestralmente aos servidores. Analisando o restante das ações conclui-se que a maior parte refere-se a ações impetradas por servidores públicos por motivos diversos, inclusive outros planos econômicos, como reajuste de conversão pela URV.

A terceira classe de passivos contingentes inclui as ações judiciais de ordem tributária e previdenciária. As ações judiciais de natureza tributária que representam riscos fiscais à União são defendidas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, e destacam-se abaixo as principais:

- Crédito-prêmio do IPI: o crédito-prêmio do IPI constitui-se em estímulo à exportação criado pelo governo brasileiro em 1969 sendo este benefício extinto em 30 de junho de 1983. Assim, as ações impetradas pelos exportadores buscando manter este crédito-prêmio não são consistentes no mérito uma vez que o benefício foi extinto. Em função disto, a PGFN além de defender a União caso a caso, promoveu o necessário e efetivo debate da matéria, buscou a reabertura da discussão no âmbito do Poder Judiciário, obtendo resultado favorável à Fazenda Nacional, ainda que ainda existam ações em julgamento. Esse julgamento será o definidor da posição da Justiça sobre o termo final de extinção do crédito-prêmio, e a PGFN já conta com três votos favoráveis à sua tese e nenhum contra, tendo sido interrompido o julgamento em face de pedido de vista de um Ministro. Em função disto, entendendo que as ações não têm mérito, e pela atuação proativa da PGFN no esclarecimento da questão, o risco de perda por parte da União é baixo.

- Base de cálculo da COFINS: A Lei nº 9.718/98 alargou a base de cálculo da COFINS, para abarcar todas as receitas auferidas pelas pessoas jurídicas. Tal alteração é contestada pelos contribuintes, e encontra-se sob julgamento no STF, onde a Fazenda Nacional já conta com três votos favoráveis à sua tese e nenhum contrário. Por esta razão o risco de perda por parte da União nessas lides é considerado baixo.

- CIDE/combustíveis: a CIDE/combustíveis é uma contribuição de intervenção no domínio econômico cuja constitucionalidade da legislação que a instituiu vem sendo questionada judicialmente pelas distribuidoras e postos de combustíveis, sob o aspecto formal e material. A atuação da PGFN vem conseguindo coibir a concessão de liminares por juízes de primeiro grau, com a interposição de agravos de instrumentos perante os Tribunais Regionais Federais e o ajuizamento de suspensões de segurança. Tal questão seguramente deverá ser definida de forma definitiva pelo STF.

Deve ser mencionado também nesta classe, o empréstimo compulsório sobre o consumo de combustíveis e aquisição de veículos, criado pelo Decreto-lei nº 2.288, de 23/07/1986, e recolhido até 1989. O saldo desses empréstimos em dezembro de 2003 era de R\$ 16,3 bilhões tendo se mantido em 31 de dezembro de 2004 no mesmo patamar, dos quais R\$ 13,1 bilhões referem-se ao consumo de combustíveis e R\$ 3,2 bilhões à aquisição de veículos.

Decisões judiciais acerca destes empréstimos têm tido impactos tanto positivos quanto negativos no fluxo financeiro da União. A União perdeu algumas ações que têm sido pagas na forma de precatórios. Ao mesmo tempo, como houve contestações jurídicas à época da cobrança, com recolhimento via depósitos judiciais na Caixa Econômica Federal, as ações com conclusão favorável à União em relação a estes depósitos têm significado receitas adicionais.

Finalmente, ainda na classe de riscos relacionados às lides tributárias, existe o risco decorrente da eventual devolução de depósitos judiciais em ações contra a União, uma vez que a partir de dezembro de 1998, a legislação determinou que os novos fluxos de depósitos judiciais fossem recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional. Desde então foram arrecadados, até 31 de dezembro de 2004, o total de R\$ 27,1 bilhões, dos quais foram restituídos R\$ 3,3 bilhões. Devido às incertezas quanto à decisão sobre o montante de causas judiciais favoráveis à União, o risco proveniente deste passivo não pode ser mensurado.

A quarta classe de passivos contingentes compreende as questões judiciais pertinentes à administração do Estado, tais como as privatizações, a extinção de órgãos, a liquidação de empresas e atos que afetam a administração de pessoal.

A Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA foi dissolvida nos termos do Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999, posteriormente alterado pelo Decreto nº 4.109, de 30 de janeiro de 2002, e seu processo de liquidação está em curso. Ao final do processo, nos termos da Lei nº 8.029, de 1990, a União, detentora de 96,52% do capital acionário da empresa, será sua sucessora em direitos e obrigações.

Os números abaixo permitem visualizar a magnitude do patrimônio da empresa e o contencioso judicial:

Rede Ferroviária Federal S. A. – RFFSA	Posição em 31.12.2004	R\$ bilhão
DISCRIMINAÇÃO	VALOR	
ATIVO TOTAL	21,3	
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	7,4	
ATIVO ARRENDADO	19,1	
ATIVO NÃO OPERACIONAL	1,2	
RISCO DO PASSIVO (Contencioso Judicial)	6,9	

O contencioso judicial envolve 38.090 ações originadas em 697 comarcas espalhadas por todo o país, representando um risco potencial da ordem de R\$ 6,9 bilhões, dos quais 50,2% são originários de ações trabalhistas com trânsito em julgado, em fase de execução. Deste montante, R\$ 2,5 bilhões são oriundos de débitos da FEPASA, que foi incorporada pela RFFSA quando da renegociação da dívida do Estado de São Paulo com o Governo Federal. Para fazer face ao passivo total, a RFFSA dispõe de ativos não operacionais (casas, terrenos, estações ferroviárias desativadas, material rodante não utilizável, sucatas etc), no valor de R\$ 1,2 bilhão.

Assim, o risco fiscal para a União relativo à Rede Ferroviária é estimado em R\$ 5,7 bilhões, que compreende o risco do contencioso deduzidos os ativos não operacionais da empresa destinados à venda para cobrir o valor das obrigações judiciais. Além disso, os ativos operacionais foram arrendados por 30 anos e a maior parte dos recursos arrecadados já foi utilizada para pagamento de dívidas. Importante salientar que, se implementada a reavaliação dos ativos operacionais da RFFSA pelo método de fluxo de caixa descontado, conforme sugestões constantes do Relatório do Grupo de Trabalho constituído por meio do Decreto s/nº, de 22 de maio de 2003, com o objetivo de propor a melhor alternativa para o encerramento da RFFSA, o seu Patrimônio Líquido passaria a ser negativo.

Além da RFFSA, estão sendo finalizadas as liquidações das seguintes entidades:

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES - GEIPOT, dissolvida pelo Decreto nº 4.135, de 20 de fevereiro de 2002. A União possui a totalidade da participação acionária e nesse caso o risco fiscal estimado corresponde a R\$ 83,2 milhões, decorrente de ações judiciais.

CEASA-AM, que entrou em processo de liquidação pelo Decreto nº 3.785, de 6 de abril de 2001. Como a participação acionária da União é de 52,92%, apresenta-se um risco fiscal estimado de R\$ 2,7 milhões decorrentes de dívida com o BNDES.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM – DNER: o órgão foi extinto pelo Decreto nº 4.128, de 13 de fevereiro de 2002. Os trabalhos da inventariança foram encerrados por meio do Decreto nº 4.803, de 8 de agosto de 2003, e conforme dispõe esse Decreto, o Ministério dos Transportes incluirá na lei orçamentária dotações específicas para a quitação das despesas pendentes de pagamento levantadas pelo Grupo-Executivo instituído pela Portaria nº 971, de 19 de setembro de 2003, que serão liquidadas por meio do orçamento fiscal da União. O valor estimado para ser liquidado pelo Ministério dos Transportes em 2005 é de R\$ 114.460.755,00, sendo R\$ 34.323.714,32 para dívidas devidamente reconhecidas com empresas; R\$ 79.537.040,00 para pagamento de processos em análise de reconhecimento de dívida com diversas empresas e também com Órgãos Federais, Estaduais e Municipais; e R\$ 600.000,00 referentes às ações judiciais. Tais pagamentos estão condicionados tanto ao término das análises de

reconhecimento, da conclusão das ações judiciais, bem como de suplementação de dotação que depende de arrecadação extraordinária ao longo de 2005. Caso não ocorra, o Ministério dos Transportes deverá incluir na sua proposta orçamentária para 2006 tal previsão. A esse respeito, merece registro que o processo de extinção do DNER se deu de forma rápida e precisa, evitando, assim, maiores dispêndios de recursos da União.

Essa classe engloba, ainda, os riscos decorrentes de questões relacionadas às empresas estatais federais que têm planos de previdência privada. A primeira discussão relaciona-se com a forma do ajuste atuarial dos planos de benefícios, por força das determinações do art. 6º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que em alguns casos foi questionada pelos participantes. Há ainda o risco de desequilíbrio dos planos em função da aplicação dos novos parâmetros técnico-atuariais para estruturação e avaliação dos planos de benefícios por força da nova legislação e que podem gerar encargos adicionais para as empresas estatais. Importante mencionar que estes riscos, já mencionados no Anexo de Riscos do ano anterior, não evoluíram desde então, uma vez que não houve quaisquer conclusões das ações, prosseguimento na discussão da questão do ajuste atuarial dos planos de benefícios, tampouco se apurou o desequilíbrio dos planos e a conseqüente necessidade de aporte de recursos pelas estatais. Em relação a esse último, cabe ressaltar que, mesmo se constatado desequilíbrio atuarial de planos das estatais, antes disso se constituir em aporte pela Estatal ou pela União, deverá ocorrer a discussão se o aporte é devido e que parcela caberá à empresa e aos participantes. Ademais, mesmo que se conclua pela necessidade de aportes por parte das estatais, deverão ser feitos ajustes em suas despesas e cumpridas suas metas de resultado primário, razão pela qual consideramos esse risco de baixa probabilidade.

As dívidas em processo de reconhecimento, os chamados “esqueletos”, formam a quinta classe de passivos contingentes, estimadas em R\$ 87,7 bilhões, posição em 28 de fevereiro de 2005. Desse total, destacam-se as dívidas relativas ao Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, que alcançam cerca de R\$ 73,6 bilhões. As obrigações decorrentes de dívidas diretas da União perfazem R\$ 6,0 bilhões, tendo havido um aumento em relação ao ano anterior em função não só do crescimento vegetativo como também da incorporação de dívidas autorizadas por Lei. Além disso, há os débitos oriundos de extinção de entidades da Administração Pública, de R\$ 2,9 bilhões.

Para o triênio 2006/2008, o valor estimado de liquidação desses débitos, por meio de securitização, alcança o valor de R\$ 44,0 bilhões, o que deverá implicar a emissão de títulos no montante de R\$ 14,7 bilhões ao ano, em média, conforme quadro abaixo:

PERSPECTIVAS DE EMISSÕES DO TESOIRO NACIONAL DECORRENTES
DE DÍVIDAS EM PROCESSO DE RECONHECIMENTO

Posição: 28/2/2005

R\$ milhões

Origem das Dívidas	Emissões previstas		
	2006	2007	2008
1 – Extinção de entidades e órgãos da administração pública. Pública	1.046,7	873,3	-
2 - Dívidas Diretas da União	1.301,5	1.540,4	316,2
3 - Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS	13.000,0	13.000,0	13.000,0
Totais:	15.348,2	15.413,7	13.316,2

Fonte: STN/MF

Valor Médio anual: R\$14.692,7 milhões

Ressalte-se que essa parcela de R\$ 44,0 bilhões, prevista para securitização e emissão dos correspondentes títulos no período 2006/2008, foi incluída nas projeções da dívida líquida ao final de cada ano, de acordo com o cronograma acima. Conseqüentemente, do total de R\$ 87,7 bilhões de “esqueletos” acima mencionados, restará o saldo residual de R\$ 43,7 bilhões, a ser considerado passivo contingente pendente e que, portanto, poderá representar risco fiscal.

A sexta e última classe de passivos contingentes é composta pelas operações de garantia prestadas pela União a terceiros. Tais garantias alcançaram R\$ 126,6 bilhões em dezembro de 2004. No caso das garantias concedidas a Estados e Municípios, 99,8% estão cobertas por contragarantias, que consistem em transferências constitucionais e receitas próprias. O risco dessas operações para a União é praticamente nulo.

No âmbito do programa de reestruturação dos bancos federais, foi criada a Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, que, amparada em lei, contou com a garantia da União para as obrigações assumidas junto ao FGTS. Em dezembro de 2004, o saldo garantido era de R\$ 23,9 bilhões. O risco de garantia associado à EMGEA decorre da composição do seu ativo, que inclui operações de desconto com mutuários que tomaram empréstimos cujo valor integral é de difícil recuperação. Com a continuidade do processo de capitalização da empresa, entretanto, a exposição ao risco do ativo da EMGEA reduziu substancialmente.

A garantia da União à Companhia Brasileira de Energia Emergencial – CBEE encerra-se em janeiro de 2006, com a quitação das obrigações contratuais, estimadas em R\$ 96 milhões. Vale registrar que a CBEE extinguir-se-á em 30 de junho de 2006, observado o disposto no art. 23 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

Com relação ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, identifica-se eventual risco fiscal, uma vez que as operações contam com garantia subsidiária da União. O risco de crédito decorre da possibilidade de inadimplência das operações firmadas, sendo os débitos vencidos da ordem de R\$ 2 bilhões. A garantia subsidiária somente é levada a efeito após concluídas as demais alternativas de execução. O risco de solvência refere-se à eventual falta de liquidez do FGTS para cobertura das contas vinculadas dos trabalhadores. A Secretaria do Tesouro Nacional acompanha a execução, pelo agente operador, dos débitos dos agentes financeiros inadimplentes do Fundo, os orçamentos plurianuais e anuais do Fundo, a execução orçamentária, o pagamento dos créditos complementares, a arrecadação e os saques, sempre com a preocupação de manter o equilíbrio do FGTS no longo prazo.

Estão incluídos nesta classe de passivos contingentes os riscos de crédito de ativos financeiros em poder dos fundos constitucionais. No que se refere aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO), a Portaria Interministerial MF/MI Nº 1-C, de 15 de janeiro de 2005, estabeleceu normas para estruturação e padronização dos balanços e balancetes desses Fundos. Desse modo, o risco fiscal dos Fundos Constitucionais será equivalente ao valor esperado das parcelas de principal e encargos, vencidas há mais de 180 dias e não pagas.

3. Em oposição aos passivos contingentes, há os ativos contingentes, isto é, aqueles direitos da União que estão sujeitos à decisão judicial para o recebimento. Caso sejam recebidos, implicarão receita adicional para o governo central.

Constitui-se ativo contingente da União a dívida ativa da Fazenda Nacional que encerrou o ano de 2004 com um montante de R\$ 261,9 bilhões, enquanto foram arrecadados nesse exercício R\$ 2,2 bilhões.

O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, por sua vez, é credor de uma dívida ativa avaliada em R\$ 128,0 bilhões em 30 de março de 2005, correspondente a cerca de 745 mil créditos. Do valor total dos créditos, R\$ 47 bilhões correspondem ao principal da dívida, sendo a maior parte referente a encargos financeiros sobre a dívida não paga, o que corresponde a 63%. Vale ressaltar que nos parcelamentos alguns encargos são revistos ou reduzidos para possibilitar o recebimento do principal. Do montante total da dívida ativa, foram objeto de parcelamento R\$ 24 bilhões até 31 de dezembro de 2004, pelo esforço feito pelo INSS na recuperação destes créditos. Desse total R\$ 1,4 bilhão foi parcelado de maneira convencional, R\$ 11,0 bilhões pelo Programa REFIS, R\$ 7,0 bilhões pelo Parcelamento Especial criado pela Lei nº 10.684, de 30 de maio de 2003, R\$ 10 milhões referentes às dívidas dos Clubes de Futebol e R\$ 3,6 bilhões referentes a débitos parcelados por Prefeituras. Em 2004 a recuperação de créditos foi de R\$ 3,6 bilhões, para um total de parcelamento de cerca de R\$ 24 bilhões, o que corresponde ao final de 2004.

Relativamente aos haveres financeiros da União, cabe destacar que existem operações de financiamento originárias do crédito rural, transferidas para a União no âmbito da MP nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001. Parte das referidas operações encontra-se vencida e passível de prescrição. O instrumento de cobrança cabível para estes casos é a inscrição na Dívida Ativa da União. No entanto, a inscrição desse crédito na dívida ativa corresponde a uma baixa de um haver financeiro por parte do Tesouro Nacional, representando uma despesa primária. Por outro lado, quando do recebimento desse crédito, haverá o ingresso de receita primária. O saldo de créditos passíveis de serem inscritos na dívida ativa é de R\$ 6,2 bilhões, dos quais R\$ 1,13 bilhão refere-se ao PESA; R\$ 4,9 bilhões à Securitização Agrícola e R\$ 0,21 bilhão ao PRODECER II, com previsão de impacto escalonado ao longo dos próximos anos.

4. Em síntese, quanto aos riscos que podem advir dos passivos contingentes, é importante também ressaltar a característica de imprevisibilidade quanto ao resultado da ação, havendo sempre a possibilidade de a União ser vencedora e não ocorrer impacto fiscal. Há que se considerar ainda que também é imprevisível quando serão finalizadas, uma vez que tais ações levam, em geral, um longo período para chegar ao resultado final, devido aos recursos que a União impetra por direito. Finalmente, não tendo havido julgamento, os valores aqui mencionados são estimativas, sujeitas a auditoria quanto à exigibilidade e certeza da dívida antes do pagamento final, sendo que nos casos de mais difícil apuração, não se tem ainda um valor estimado do passivo. Por fim, mesmo na ocorrência de decisão desfavorável à União, em algum dos passivos contingentes elencados como risco, o impacto fiscal dependerá da forma de pagamento que for efetuada, devendo sempre ser liquidados dentro da realidade orçamentária e financeira da União.

5. Nesse sentido, conforme já mencionado, a existência dos passivos contingentes listados anteriormente não implica ou infere probabilidade de sua ocorrência, em especial aqueles que envolvem disputas judiciais. Ao contrário, a União vem despendendo um grande esforço no sentido de defender a legalidade de seus atos. Além disso, caso a União perca algum desses julgamentos, a política fiscal será acionada visando neutralizar eventuais perdas, de forma a garantir a solvência do setor público.

6. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 9º, prevê a reavaliação bimestral das receitas de forma a compatibilizar a execução orçamentária e financeira com as metas fiscais fixadas na LDO. A reavaliação bimestral - juntamente com a avaliação do cumprimento das metas fiscais, efetuada a cada quadrimestre - permite que eventuais desvios, tanto de receita quanto de despesa, sejam corrigidos ao longo do ano. Assim, no caso dos riscos orçamentários, se vierem a ocorrer durante a execução do orçamento de 2006, serão compensados com re-alocação ou redução de despesas.

7. Nos casos de ocorrência de algum dos riscos relativos à administração da dívida, é importante ressaltar que o impacto da variação das taxas de juro e câmbio em relação às projeções é diluído pelo prazo de maturação da dívida e, portanto, somente constituem despesa financeira em relação aos títulos a vencer dentro do exercício. Neste sentido, o impacto fiscal dessas operações é solucionado dentro da própria estratégia de administração da dívida pública.