



CONGRESSO NACIONAL

**COMISSÃO MISTA DE PLANOS,
ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**

**PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIAS PARA 2005**

(Projeto de Lei nº 03/2004-CN)

PARECER DA COMISSÃO

SUBSTITUTIVO

ANEXO VI

ANEXO DE RISCOS FISCAIS

Presidente: Deputado PAULO BERNARDO (PT/PR)
Relator: Senador GARIBALDI ALVES FILHO (PMDB/RN)

08 JUL 2004

ANEXO VI
ANEXO DE RISCOS FISCAIS
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – 2005
(Art. 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de maio de 2000)

Com o objetivo de buscar o compromisso com a implementação de um orçamento equilibrado a Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, estabeleceu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias contém as metas fiscais, a previsão de gastos compatíveis com as receitas esperadas e avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas no momento da elaboração do orçamento.

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.

1.2 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. Neste sentido, constituem riscos orçamentários os desvios entre as projeções destas 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.

1.3 A inflação afeta a maioria dos impostos, sendo que para a estimativa de receitas é utilizado o índice de estimativa de receitas que demonstra maior correlação com a receita realizada. Este índice é composto por 55% da taxa média do IPCA e por 45% da taxa média do IGP-DI. Deste modo, para cada um ponto percentual de variação na taxa de inflação a uma variação no mesmo sentido da arrecadação destes impostos da ordem de R\$ 1.887 milhões.

1.4 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) importados e o Imposto de Renda incidente sobre remessas ao exterior. Ressalte-se que esses três impostos contribuem com 8% da receita administrada estimada para 2005. Em relação à taxa de câmbio estima-se que para cada 1 ponto percentual de depreciação (apreciação) cambial ocorre um aumento (redução) das receitas dos impostos cujo fato gerador é associado ao preço do dólar, provocando assim um ganho (perda) da ordem de R\$213 milhões na arrecadação da União.

1.5 O Imposto de Renda sobre aplicações financeiras é afetado pelo nível e pela volatilidade do câmbio, 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\$148 milhões na sua arrecadação.

1.6 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 R\$136 milhões.

1.7 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, da inflação observada, como em função de modificações constitucionais e legais que introduzam novas obrigações para o Governo. Tendo em vista que uma parte significativa da despesa decorre das obrigações constitucionais e legais, estas são mormente afetadas por mudanças da legislação. Por exemplo, a despesa com seguro desemprego varia em função do nível da atividade econômica, aumentando quando a economia desacelera e vice-versa. Outra despesa importante são os gastos com pessoal e encargos, que são basicamente determinados por decisões associadas a planos de carreira e aumentos salariais. Estima-se que a sensibilidade da despesa total em relação à variação da taxa de crescimento é de 0,5%.

1.8 Reajustes concedidos ao salário mínimo também têm impacto significativo sobre a despesa total. Estima-se que um incremento de 1 ponto percentual no valor do salário mínimo representa em acréscimo de R\$290 milhões nas despesas com benefícios previdenciários, de R\$63 milhões nos gastos com abono e seguro desemprego e de R\$40 milhões nas despesas com benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social. Do lado da receita, este incremento representa um recolhimento adicional de contribuição previdenciária de R\$43 milhões, o que significa um aumento líquido das despesas previdenciárias e assistenciais de R\$347 milhões por ano, a cada aumento de um ponto percentual no valor do salário mínimo. Do lado das despesas salariais da União, a sensibilidade a um aumento de 1% da folha de pessoal é de cerca de R\$ 890 milhões por ano.

2. Os riscos de dívida são oriundos de dois tipos diferentes de eventos. O primeiro diz respeito à administração da dívida, ou seja, riscos decorrentes da variação das taxa de juro e câmbio nos títulos vincendos. Este impacto pode ocorrer tanto no serviço da dívida (em relação aos títulos com vencimento no exercício) quanto, nos casos de títulos mais longos, no estoque da dívida pública mobiliária, cuja elevação pode ensejar desconfiança quanto à solvência do governo. Já o segundo tipo refere-se aos passivos contingentes da União, isto é dívidas cuja existência depende de fatores imprevisíveis, tais como os resultados dos julgamentos de processos judiciais que envolvem a União. Os riscos de dívida são especialmente relevantes porque afetam a relação dívida/PIB, considerada o indicador mais importante de solvência do setor público.

2.1 O risco inerente à administração da dívida pública decorre desta ser composta por títulos com diferentes indexadores e prazos de maturação. Assim, ocorrem variações no estoque e no serviço da dívida em decorrência de flutuação nas variáveis taxa de câmbio, taxa básica de juros e inflação. Um aumento/redução de 1% sobre a taxa de câmbio, mantido ao longo do ano de 2005, provocaria elevação/redução na razão Dívida Líquida do Setor Público Consolidado/PIB de 0,13 %. Ressalte-se que na elaboração do anexo de riscos fiscais no ano anterior o impacto era de 0,27% para o ano de 2004. Esta menor sensibilidade da Dívida/PIB à variação cambial decorre da melhoria do perfil da dívida, com a redução da exposição cambial, principalmente da dívida interna do Governo Federal. Em relação à sensibilidade à taxa de juros, tem-se que o aumento/redução de 1% ao ano da taxa de juros

SELIC (100 pontos base) gera um aumento/redução de 0,32 ponto percentual na razão Dívida Líquida consolidada do setor público/PIB ao final do exercício. Por fim, o aumento/redução de 1% no Índice Geral de Preços – IGP eleva/reduz em 0,1 ponto percentual a razão Dívida/PIB. É importante ressaltar que esta sensibilidade significa despesa financeira pelo aumento dos encargos somente nos casos dos títulos vencidos dentro do exercício. Para os títulos vencidos nos exercícios seguintes o impacto ocorre no estoque da dívida.

2.2 Existem, por fim, os riscos de variações nas despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, referentes à dívida de responsabilidade do Tesouro Nacional, em decorrência das flutuações das variáveis (taxa básica de juros, variação cambial e inflação). Com base no Plano Anual de Financiamento para o ano de 2004 e as despesas de principal e juros da DPF para 2005 projetadas a partir dele, um aumento/redução de 1% na taxa de câmbio elevaria/reduziria o serviço da dívida em R\$ 0,41 bilhão. Por outro lado, o aumento/redução de 1% a.a. na taxa SELIC, mantido ao longo do ano de 2005, elevaria/reduziria o serviço da dívida em R\$ 1,6 bilhão para aquele exercício. Quanto à inflação, o aumento/redução de 1% no IGP elevaria/reduziria o serviço da dívida em R\$ 0,36 bilhão.

3. O segundo tipo de risco de dívida relaciona-se aos passivos contingentes. Inicialmente cumpre ressaltar que a mensuração destes passivos muitas vezes é difícil e imprecisa. É importante também 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 fatores que podem ocasionar riscos fiscais:

- 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 e outras demandas judiciais contra a União;
- lides de ordem tributária e previdenciária;
- 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;
- dívidas em processo de reconhecimento (“esqueletos”);
- operações de aval e garantia;
- fundos e outros.

3.1 A primeira classe de passivos contingentes engloba os passivos que resultam de controvérsias referentes a planos econômicos, ações Judiciais contra o Banco Central e riscos decorrentes dos ativos do Banco Central decorrentes de liquidação extrajudicial de instituições financeiras e outras demandas judiciais contra a União.

Em 2003, o Banco Central identificou a totalidade das ações em que figurava como parte, o que permitiu o registro das provisões para perdas judiciais no Balanço da instituição. Essas provisões basearam-se na expectativa de perda e, para tanto, foi efetuada análise individual do risco de cada uma das ações em curso, incluindo aquelas pendentes de julgamento.

A partir dessa avaliação foi provisionado no balanço do Banco Central o valor de R\$2.427.490 para 4.281 ações que envolvem risco de perda, em percentuais que variam de 25% a 100%, conforme o nível de risco. Foram identificadas 35.068 ações, classificadas em contingenciáveis (27.420), quando

os pleitos envolvem repercussão financeira, e não contingenciáveis (7.648), no caso das ações sem repercussão financeira. As 27.420 ações contingenciáveis foram então avaliadas em função do "Valor" e "Risco" envolvidos, de acordo com os seguintes parâmetros objetivos:

a) de Valor (do pedido na fase inicial do processo de execução e homologado pelo juízo ou aceito pelo Banco Central no processo de execução);

b) de Escala de risco de perda (decisões ocorridas no próprio processo, jurisprudência e precedentes em casos similares do Banco Central).

Ainda a respeito das ações cabem as seguintes observações:

I) Ações decorrentes de planos econômicos:

- Plano Collor - Desbloqueio de Cruzados Novos - não são contingenciáveis;

- Plano Collor - Índices de Correção - em função da similaridade dos processos e de decisões do STF (RE 206048, DJ de 19.10.2001 e Súmula STF 725) e do STJ (Resp 124864, DJ de 28.09.1998) favoráveis ao Banco, foram avaliados pela média histórica dos pagamentos efetuados, ponderada pelo risco vinculado ao estágio processual e jurisprudência dos Tribunais Superiores.

- Outros Planos Econômicos: avaliação individual do risco e valor;

II- Servidores Públicos - avaliação individual do risco e valor;

III) SFH - possuem risco "bastante remoto" uma vez que o Banco vem sendo considerado parte ilegítima desses processos, conforme histórico de decisões judiciais e jurisprudência dos tribunais;

IV) Instituições em Regimes Especiais:

- as ações movidas por ex-administradores pleiteando apenas o levantamento da indisponibilidade de bens não foram consideradas contingenciáveis;

- as ações movidas por ex-administradores, investidores e clientes pleiteando indenizações foram avaliadas individualmente quanto ao risco e valor.

Em relação aos riscos pertinentes aos ativos em poder do Banco Central, em sua maioria, por ativos decorrentes de operações de liquidação extrajudicial de instituições financeiras, além de créditos contra o FCVS e os Estados, registrados no balanço do Banco Central, o estoque bruto desses créditos contingentes era de R\$ 28,6 bilhões, em 31.12.2002. Durante o exercício de 2003 houve recebimentos de R\$ 5,9 bilhões, ocasionando a redução do saldo de créditos contingentes para R\$ 23,9 bilhões em 31.12.2003. Deste saldo, R\$6,6 bilhões estão provisionados no Balanço do Banco Central. Ressalte-se que os créditos do Banco Central junto ao FCVS incluídos neste total já estão considerados no total de R\$74,5 bilhões de passivo contingente do Tesouro Nacional referente ao FCVS, listados na quarta classe a seguir.

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.

Estão incluídos nesta classe os riscos associados às ações judiciais contra a União. Levantamento junto à Advocacia Geral da União identificou que tais ações referem-se, principalmente, a demandas relativas a ações movidas por usinas sucro-alcooleiras concernentes a indenizações relativas a diferenças entre preços estabelecidos e custos, ações trabalhistas reivindicando perdas salariais e ações referentes a desapropriações de terras. Há ainda as ações impetradas por prestadores de

serviços do Sistema Único de Saúde – SUS, sobre a correção de procedimentos médicos à época da implantação do Plano Real.

3.2 A segunda classe de passivos contingentes inclui as lides de ordem tributária e previdenciária sendo as principais questões as que se seguem. A primeira questão refere-se às ações que reivindicam os créditos fiscais decorrentes do crédito-prêmio do IPI à exportação, que aguardam decisão do Supremo Tribunal. A segunda questão refere-se à cobrança da CIDE - combustíveis relativamente à comercialização de derivados do petróleo gasolina e diesel. Neste caso, verifica-se uma redução deste risco uma vez que em 2003 e nos primeiros meses de 2004 as ações ocorreram em menor intensidade em razão do trabalho efetuado pela SRF e PGFN ao longo de 2003 no sentido de suspender as liminares e demonstrar a legalidade da cobrança. Existem ainda as ações impetradas pelas empresas reivindicando obter o crédito do IPI relativo a insumos adquiridos sob alíquota zero ou não tributados. A Fazenda Nacional têm concentrado esforços na defesa destas ações, uma vez que tais empresas, justamente pelo fato terem sido isentas do recolhimento na aquisição dos insumos, não têm direito a crédito.

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, dos quais R\$ 13,0 bilhões referiam-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 registrados, até fevereiro de 2004, ingressos perfazendo um total de R\$22,6 bilhões, dos quais foram restituídos cerca de R\$ 2,8 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.

3.3 A terceira 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
31.12.2003

DISCRIMINAÇÃO	VALOR
ATIVO TOTAL	R\$ 21,4 bilhões
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	R\$ 9,6 bilhões
ATIVO ARRENDADO	R\$ 19,1 bilhões
ATIVO NÃO OPERACIONAL	R\$ 1,2 bilhão
RISCO DO PASSIVO (Contencioso Judicial)	R\$ 6,9 bilhões

O contencioso judicial envolve 35.278 ações originadas em 660 comarcas espalhadas por todo o país, representando um risco potencial da ordem de R\$ 6,9 bilhões; dos quais 58% 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 empresas:

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 neste caso o risco fiscal estimado corresponde a R\$ 110 milhões decorrente de ações trabalhistas.

CEASA-AM, que entrou em processo de liquidação pelo Decreto nº 3.785, de 06 de abril de 2001. Como a participação acionária da União é de 52,92 %, apresenta-se um risco fiscal estimado de R\$ 5,0 milhões decorrente de passivo trabalhista e dívida com o BNDES.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM – DNER, que foi extinto pelo Decreto nº 4.128, de 13 de fevereiro de 2002. Com a finalização dos trabalhos de inventariança foram transferidos para o Departamento Nacional de Infra Estrutura – DNIT débitos com empreiteiras e fornecedores estimados em cerca de R\$ 250 milhões. Conforme determinação do artigo 8º do citado Decreto, o Ministério dos Transportes incluirá na lei orçamentária dotações

específicas para a quitação desse passivo. 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, o risco de ações judiciais contra algumas empresas estatais federais, patrocinadoras de planos de benefícios administrados por Entidades Fechadas de Previdência Privada a respeito da controvérsia sobre a indexação dos benefícios. Trata-se de ações impetradas por participantes ativos e aposentados reivindicando a reposição de expurgos inflacionários decorrentes dos diversos planos de estabilização. As ações judiciais têm por objeto a pretensão de cobrar das empresas estatais patrocinadoras os desequilíbrios decorrentes da eventual reposição de benefícios. Existe, também, o risco contingente decorrente da discussão relacionada com a forma do ajuste atuarial dos planos de benefícios, por força das determinações do art. 6º da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, em alguns casos questionada pelos participantes. Existe 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. Finalmente há o impacto da redução da taxa nominal de juros da economia que têm contribuído para aumentar o déficit destas entidades.

3.4 As dívidas em processo de reconhecimento, os chamados “esqueletos” formam a quarta classe de passivos contingentes, estimadas em R\$ 80,8 bilhões (posição em 29/02/04). Deste total, destacam-se as dívidas relativas ao Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, estimada em R\$ 74,5 bilhões a preços de 31/12/2003. O restante refere-se às obrigações decorrentes de dívidas diretas da União, que perfazem R\$ 3,8 bilhões tendo havido um aumento em relação ao ano anterior em função da inclusão nesta rubrica de obrigações oriunda da extinção de territórios e criação de entes da federação. Além disto, há os débitos oriundos de extinção de entidades da Administração Pública, de R\$ 2,5 bilhões.

Para o triênio 2005/2007 a estimativa de liquidação desses débitos, por meio de securitização, é de R\$ 43,4 bilhões, o que deverá implicar a emissão de títulos no montante de R\$ 14,5 bilhões ao ano, em média, conforme quadro abaixo:

PERSPECTIVAS DE EMISSÃO DO TESOUREIRO NACIONAL DECORRENTES DE DÍVIDAS EM PROCESSO DE RECONHECIMENTO

Posição: 29/2/04

R\$ milhões

Origem das Dívidas	Emissões previstas		
	2005	2006	2007
1 - Extinção de entidades e órgãos da admin. Pública	1.000,18	743,11	-
2 - Dívidas Diretas da União	1.116,01	1.296,55	264,48
3 - Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS	13.000,00	13.000,00	13.000,00
Totais:	15.116,19	15.039,66	13.264,48

Fonte: STN/MF

Valor Médio anual: R\$14.473,4 milhões

Ressalte-se que esta parcela de R\$43,4 bilhões, prevista para securitização e emissão dos correspondentes títulos no período 2005/2007, foi incluída nas projeções de dívida líquida ao final de cada ano, de acordo com o cronograma acima. Conseqüentemente, do total de R\$80,8 bilhões de “esqueletos” acima mencionados restará o saldo residual de R\$37,5 bilhões, a ser considerado passivo contingente pendente e que, portanto, poderá representar risco fiscal.

3.5 A quinta classe de passivos contingentes é composta pelas operações de aval e de garantia prestadas pela União aos demais entes da Federação e às empresas estatais, cujo total, deduzindo as contra-garantias associadas, alcançou R\$ 142,1 bilhões em dezembro de 2003. No caso de avais concedidos a Estados e Municípios, 99,7% são cobertos por contragarantias, que consistem em receitas dos Fundos de Participação e receita própria dos Estados. O risco dessas operações para a União é praticamente nulo.

A Empresa Gestora de Ativos – EMGEA, criada no âmbito do programa de reestruturação dos bancos federais, tem o ativo composto basicamente de operações de crédito imobiliário, tendo sido prestada fiança líquida de R\$ 25 bilhões quando da sua criação. O risco associado à EMGEA refere-se à composição do seu ativo uma vez que uma parte refere-se às operações de desconto não provisionadas com mutuários que tomaram empréstimos cujo valor atual, na sua íntegra, são de difícil recuperação. Estudos indicam que aproximadamente R\$ 8,7 bilhões desses ativos deverá ser objeto de desconto, podendo afetar as contas públicas nos próximos quatro anos. Esta parcela refere-se principalmente ao nível de provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa sugerido pelo Tribunal de Contas da União, no montante de R\$ 7,5 bilhões.

Outra empresa, criada em 2001, é a Companhia Brasileira de Energia Emergencial – CBEE, responsável pela comercialização de energia elétrica, objetivando o aumento da capacidade de geração e da oferta de energia elétrica no curto prazo. Essa empresa conta com garantias do Tesouro no valor de R\$13,1 bilhões, mas seu risco é limitado pela prerrogativa que lhe foi conferida de cobrar dos consumidores os custos da aquisição de energia elétrica e da contratação de capacidade de geração ou potência. A cobrança do custo relativo à contratação da capacidade de geração de energia já vem sendo efetuada de forma proporcional ao consumo individual, excluindo os consumidores de baixa renda. A mesma sistemática é utilizada na eventualidade de ocorrência de custo de aquisição. O risco, portanto, limita-se a eventuais inadimplementos por parte dos consumidores. 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 a possibilidade de risco fiscal uma vez que as operações contêm garantias prestadas pela União. O primeiro risco é o risco de crédito, decorrente da inadimplência das operações de crédito firmadas entre os agentes financeiros e o agente operador do Fundo, pelo qual a União responde subsidiariamente. As operações de crédito sob garantia da União perfazem aproximadamente R\$ 63,5 bilhões e os débitos vencidos são da ordem de R\$ 3,1 bilhões. Ressalte-se que a garantia é subsidiária, somente sendo levada a efeito após concluídas as demais alternativas de execução. Há ainda o risco de solvência, que se refere à eventual falta de liquidez ao FGTS para a cobertura das contas vinculadas dos trabalhadores. Vale ressaltar que 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.

3.6 A sexta e última classe de passivos contingentes refere-se aos riscos de crédito de ativos financeiros em poder dos fundos constitucionais, para os quais parte expressiva é contabilizada pelo seu valor integral. Particularmente os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste - FNE e do Norte - FNO apresentam um risco fiscal às contas públicas no montante total de R\$ 5,86 bilhões, posição em 31/12/03. Esse valor representa o montante das parcelas em atraso de operações efetuadas com recursos dos referidos Fundos pelos respectivos bancos operadores, quais sejam, o Banco do Nordeste do Brasil - BNB (FNE) e o Banco da Amazônia S.A. - BASA (FNO). Para efeito de cálculo do mencionado montante foram consideradas apenas as parcelas vencidas das operações, conforme critério adotado pelos bancos operadores. O Ministério da Fazenda vem efetuando estudos com vistas à definição de critérios para a apropriação da provisão de tais valores pelos Fundos.

Em oposição aos passivos contingentes, há os ativos contingentes, isto é, aqueles direitos da União que estão sujeitos a 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 2003 com um montante de R\$ 192,95 bilhões, distribuídos em mais de 5,02 milhões de inscrições. A arrecadação dos débitos inscritos em dívida ativa atingiu o montante de R\$ 10,01 bilhões em 2003.

O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, por sua vez, é credor de uma dívida avaliada em R\$114 bilhões, correspondente a cerca de 666 mil créditos. Desse montante 2% foi objeto de parcelamento judicial e 35% objeto de parcelamento especial (REFIS, municípios, clubes de futebol). Convém registrar que a taxa de sucesso do INSS ao final do processo de cobrança judicial tem sido de cerca de 67%. A manutenção dessa taxa de sucesso deverá implicar um significativo recolhimento adicional aos cofres públicos nos próximos anos.

Finalmente, também a Sudam e a Sudene, recentemente extintas, acumulam uma carteira de créditos contingentes. Foi instituído um grupo de trabalho, em colaboração com a Advocacia Geral da União e com o Ministério da Fazenda, cujo objetivo é a cobrança dessas dívidas, avaliadas em R\$ 2 bilhões.

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 2.196-3/2001. Parte das referidas operações encontra-se vencida e passível de prescrição. O instrumento de cobrança cabível para estes casos é a inscrição em 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 e, representa 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 são R\$ 3,4 bilhões referentes a créditos da dívida agrícola e R\$ 789 milhões decorrentes do Programa Especial de Saneamento de Ativos - PESA.

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 liquidadas dentro da realidade orçamentária e financeira da União.

Neste sentido, conforme já mencionado, a existência dos passivos contingentes listados anteriormente não implica ou infere probabilidade de 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.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 9^o, 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 2005, serão compensados com re-alocação ou redução de despesas.

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 destas operações é solucionado dentro da própria estratégia de administração da dívida pública.