

Relatório Contábil do Tesouro Nacional

Publicado em maio de 2018

Uma Análise dos Ativos e Passivos da União

2017

Ministro da Fazenda
Eduardo Refinetti Guardia

Secretária-Executiva
Ana Paula Vitali Janes Vescovi

Secretário do Tesouro Nacional
Mansueto Facundo de Almeida Júnior

Secretário Adjunto do Tesouro Nacional
Otavio Ladeira de Medeiros

Subsecretária de Contabilidade Pública
Gildenora Batista Dantas Milhomem

Coordenador-Geral de Contabilidade da União
Heriberto Henrique Vilela do Nascimento

Coordenador de Suporte à Contabilidade da União
Luciano Moura Castro do Nascimento

Equipe Técnica
Henrique Guilherme do Amaral Santos (Gerente)
Marilu Cardoso da Silva (Gerente)
Diego Rodrigo Lopes Batista Rocha
Diego Rodrigues Boente
José Airton Lacerda de Jesus
Luís Fernando Quevedo da Silva
Rafael da Silva Assunção
Rinaldo José Mendes Meneguim
Rubem Mateus de Arruda Ziegler
Sandro Alex Bezerra Vieira

Projeto Gráfico: Viviane Barros (ASCOM/STN)

Informações
Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)
Telefone (61) 3411843
Correio eletrônico ascom@tesouro.gov.br
Disponível em: www.tesouro.gov.br
É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte

Última alteração: 04/06/2018

Sumário

Sumário Executivo	4
1. Introdução	7
2. Ativos e Passivos da União e seu Patrimônio Líquido	9
2.1. Principais Mudanças Contábeis	12
2.2. Ativos	14
2.2.1. Caixa e Equivalentes de Caixa	14
2.2.2. Créditos Tributários e Dívida Ativa.....	21
2.2.3. Empréstimos e Financiamentos Concedidos	27
2.2.4. Investimentos (Participações em Empresas Estatais).....	38
2.2.5. Imobilizado e Intangível.....	43
2.3. Passivos.....	45
2.3.1. Empréstimos e Financiamentos (Dívida Pública Federal)	45
2.3.2. Provisões e Passivos Contingentes.....	51
2.3.3. Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS	66
2.3.4. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	70
2.3.5. Resultado do Banco Central do Brasil	73
3. Receitas e Despesas da União	77
3.1. Receita Corrente Líquida	78
3.2. Despesas Orçamentárias por Grupo	83
3.3. Despesas com Pessoal	85

3.4.	Seguridade Social	87
3.4.1.	Regime Geral de Previdência Social (RGPS).....	92
3.4.2.	Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)	94
3.4.3.	Análise per capita dos regimes de previdência	98
3.4.4.	Saúde	104
3.4.5.	Assistência Social e Outras Despesas com Seguridade Social	107
3.5.	Educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).....	109
4.	Dívida Consolidada Líquida	113
5.	Regra de Ouro e Disponibilidade de Caixa do Tesouro Nacional	116
6.	Restos a Pagar.....	121

Sumário Executivo

Este Relatório tem como objetivo principal levar à sociedade as informações mais relevantes que auxiliam no entendimento sobre as finanças públicas da União. Para alcançar esse objetivo, busca-se tratar os assuntos contábeis por meio de linguagem mais acessível, democratizando o acesso à informação e permitindo avaliações que fomentem debates substanciados e legítimos sobre o tema.

Em seu Capítulo 2, são apresentadas análises acerca da situação patrimonial da União, sendo possível verificar que o Patrimônio Líquido encerrou 2017 negativo em R\$ 2,43 trilhões (passivo a descoberto), uma elevação de 20% em relação a 2016. No entanto, não se pode atribuir o aumento do passivo a descoberto da União a fatores exclusivamente econômicos, tendo em vista importantes mudanças, no exercício, quanto a critérios contábeis em direção às melhores práticas internacionais. Tais mudanças promovem a incorporação e desincorporação de ativos e passivos, que impactam a situação líquida patrimonial.

A existência de passivo a descoberto (obrigações superiores aos ativos) é comumente observada entre os países que estão implantando as normas internacionais de contabilidade no setor público, como é o caso do Brasil, e precisa ser compreendida com base em uma análise pormenorizada dos ativos, passivos e dos fluxos financeiros do Estado, o que é o objeto deste Relatório.

Nesse sentido, em relação aos itens do ativo, observa-se na análise dos fluxos de caixa de 2017 situação crítica em que os desembolsos para as operações (execução das políticas públicas) superaram os ingressos de operações (receitas correntes) em R\$ 121,9 bilhões.

Destaca-se também que, do total de R\$ 3,78 trilhões do estoque de créditos tributários e de dívida ativa tributária lançados e não arrecadados, R\$ 564 bilhões (apenas 15%) são considerados recuperáveis, sendo que a perspectiva dessa recuperação acontece ao longo de vários anos. Isso ocorre devido ao fato de que, quando um crédito tributário é lançado, o contribuinte, amparado pela legislação, dispõe de amplo direito de defesa administrativa e judicial, além da possibilidade de aderir a programas de parcelamentos de longo prazo, impactando a expectativa de recuperação desses créditos. Ainda em relação aos parcelamentos especiais, estudo da Receita Federal do Brasil concluiu que essa estratégia não tem atingido os objetivos esperados, quais sejam de incrementar a arrecadação e promover a regularidade fiscal dos devedores, os quais, em regra, voltam a dever assim que exigido deles o pagamento regular

das dívidas renegociadas. De acordo com o estudo, nos últimos dez anos, houve aproximadamente R\$ 176 bilhões em perdão de dívidas tributárias.

No capítulo 2 são analisados também os empréstimos e financiamentos concedidos pela União, que são os haveres financeiros do Tesouro Nacional. Quanto aos relacionados a estados, Distrito Federal e municípios, é dada ênfase aos principais devedores e aos fluxos financeiros. Nesse aspecto, verifica-se que o total amortizado ao longo dos últimos anos não tem sido suficiente para reduzir os saldos que a União tem a receber desses entes. Destaca-se, ainda, que os valores que a União deixou de receber em função de Acordos Federativos, consubstanciados nas Leis Complementares nº 148/2014 e 156/2016, perfizeram o montante de R\$ 16 bilhões em 2016 e R\$ 24 bilhões em 2017.

É dado destaque também para a evolução dos saldos dos empréstimos concedidos pelo Tesouro às instituições financeiras de fomento, com ênfase na significativa antecipação de amortização de empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional, por parte do BNDES, ocorrida em 2016 (R\$ 113 bilhões), e que também prosseguiu em 2017 (R\$ 50 bilhões).

Quanto às participações da União em empresas estatais, observa-se o forte declínio no seu valor entre 2014 e 2015 e a recuperação a partir de 2016. Destaca-se, também, o volume fortemente decrescente de distribuição de dividendos para a União entre 2014 e 2016, por parte dessas empresas, com recuperação a partir de 2017.

Com relação aos itens do passivo, destaca-se a evolução da Dívida Pública Federal em poder do mercado, que saltou 14,7% em 2017 em relação a 2016 e 28,9% em relação a 2015.

Ainda, cabe destacar a constituição das provisões previdenciárias (déficit atuarial) do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e relativo às pensões militares, responsáveis por afetar significativamente o patrimônio líquido da União. Além disso, são constituídas outras provisões relevantes, como as relativas às perdas judiciais prováveis. São abordados também os demais passivos, como os relacionados às subvenções econômicas, ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) e aos precatórios.

Já o Capítulo 3 trata dos fluxos financeiros da União. Nos últimos anos, tem-se observado queda na receita corrente líquida em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), passando de 13,8% em 2008 para 11,1% em 2017. Vale destacar que as renúncias de receitas da União continuam extremamente significativas, alcançando o montante estimado de R\$ 270 bilhões em 2017.

Quanto às despesas, observa-se forte evolução no pagamento de pessoal da União, cujo volume em relação à receita corrente líquida saltou de 27,4% em 2012 para 35,2% em 2017. Cabe destaque ainda a evolução do déficit da Seguridade Social, constituída por previdência, saúde e assistência social. Esse déficit saltou de R\$ 76 bilhões em 2012 para R\$ 278 bilhões em 2017. Foi analisada a evolução das receitas e despesas do RGPS e do RPPS, além das receitas e despesas previdenciárias relativas aos militares. Foram demonstrados também as receitas, as despesas e o resultado previdenciário geral e *per capita*, assim como o esforço fiscal por beneficiário para cobrir o déficit. Dessa forma, fica evidente tanto a situação deficitária quanto a disparidade entre os regimes.

Sobre as ações e os serviços públicos de saúde, são apresentadas as despesas executadas, comparadas com o mínimo exigido pela Constituição Federal. Já quanto à assistência social, é evidenciado o crescimento dos gastos em relação ao PIB ao longo dos últimos dez anos. São analisadas também as despesas com educação, demonstrando-se que, nos últimos cinco anos, a despesa executada nessa área foi bastante superior ao mínimo exigido por lei.

No Capítulo 4, é evidenciada a tendência de alta da dívida consolidada líquida da União, cujo montante em relação à receita corrente líquida saltou de 1,71 em 2013 para 4,19 em 2017, sendo este um dos principais indicadores de solvência de um ente estatal.

No Capítulo 5, é apresentada a diminuição da margem de suficiência para cumprimento da Regra de Ouro das finanças públicas, mecanismo extremamente importante estabelecido para impedir que despesas correntes (consumo da geração presente) sejam custeadas com aumento de endividamento (a ser pago pelas gerações futuras). A regra de ouro é fundamental na promoção de uma gestão fiscal equilibrada. Em períodos de déficits fiscais elevados como os atuais, ela promove a necessidade de otimização dos ativos da União, de maneira que sejam utilizados na redução da necessidade de financiamento público. Para os próximos anos, vislumbra-se a necessidade de alguns aperfeiçoamentos, de modo a tornar a regra ainda mais eficaz.

Por fim, no Capítulo 6, é feita uma análise histórica sobre os restos a pagar, evidenciando inicialmente grande aumento do volume de restos a pagar não-processados e, nos anos mais recentes, a busca pelo reequilíbrio. Além disso, é analisada a composição dos restos a pagar por ano de emissão do empenho, demonstrando que existem valores expressivos de despesas contraídas em exercícios anteriores e que não são efetivamente executadas.

Boa leitura.

1. Introdução

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, é responsável pela elaboração das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, que integram a Prestação de Contas Anual do Presidente da República.

Em prol da transparência que sempre pautou as ações da Secretaria do Tesouro Nacional, o objetivo deste Relatório Contábil do Tesouro Nacional (RCTN), em sua segunda edição, é garantir ao cidadão uma adequada análise das finanças públicas do Governo Federal. Para alcançar esse objetivo, busca-se tratar os assuntos contábeis por meio de linguagem mais acessível, democratizando o acesso à informação e permitindo avaliações e análises que fomentem debates substanciados e legítimos sobre o tema.

Importante ressaltar que este Relatório também reflete o importante processo de convergência da contabilidade da União aos padrões internacionais, ocorrido ao longo dos últimos anos. Esse processo resultou em mudanças de práticas contábeis que geraram impactos significativos na mensuração do patrimônio da União, evidenciado em seu Balanço Patrimonial, e continuará gerando ao longo dos próximos anos, conforme plano de implantação¹. Esse processo de convergência não é importante apenas por permitir que as demonstrações contábeis expressem de maneira clara e abrangente a situação das suas finanças públicas, mas também por tornar a União uma referência em transparência contábil e fiscal, incentivando os demais entes da federação a seguirem caminho semelhante.

Os gráficos e as tabelas contidos neste relatório foram elaborados tendo em vista a apresentação de períodos que facilitem a sua compreensão pelo cidadão e expressem da melhor forma possível a realidade da evolução das contas públicas. As informações relacionadas à situação patrimonial foram analisadas considerando os quatro últimos anos. Já para as informações relacionadas à avaliação da situação fiscal, foi possível ampliar a série histórica, permitindo análise para um período de dez anos. Basicamente, as informações mais relevantes para o debate em torno de

¹ Para maiores detalhes, ver BGU 2016 em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/balanco-geral-da-uniao>

reformas e políticas que o cidadão tem acompanhado nos meios de comunicação estão sendo contempladas neste relatório.

Vale destacar que, ao longo deste documento, quando são mencionados valores referentes a estoques (ou saldos), os quais foram objeto do Capítulo 2, são consideradas as posições na data de 31 de dezembro de cada ano. Quanto aos fluxos financeiros (receitas e despesas, objeto do Capítulo 3), trata-se de montantes acumulados ao longo do ano. São contemplados, ainda, tópicos especiais de finanças da União, com destaque para: Dívida Consolidada Líquida (Capítulo 4), Regra de Ouro e disponibilidade de caixa do Tesouro Nacional (Capítulo 5) e Restos a Pagar (Capítulo 6).

2. Ativos e Passivos da União e seu Patrimônio Líquido

Este capítulo analisa os principais ativos e passivos da União e sua evolução nos últimos anos. Os ativos compreendem os saldos de recursos financeiros e patrimoniais controlados pela União, com capacidade de geração de benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços, ao passo que os passivos compreendem os saldos de suas obrigações presentes, decorrentes de eventos passados e com alta probabilidade de desembolso futuro. O patrimônio líquido (PL) representa a diferença entre o total dos ativos e o total dos passivos, sendo uma importante referência sobre a situação financeira de qualquer entidade.

A seguir, é apresentado o balanço patrimonial da União no período de 2014 a 2017.

Tabela 1 – Balanço Patrimonial da União

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

ATIVO	2014	2015	2016	2017
Ativo Circulante	1.210	1.371	1.435	1.289
Caixa e Equivalentes	661	939	1.108	1.140
Conta Única	580	858	1.005	1.041
Aplicações Financeiras e outros caixas e equivalentes de caixa	70	68	81	69
Recursos de Fundos Constitucionais	11	13	22	30
Créditos a Curto Prazo	549	432	327	149
Ativo Não Circulante	3.876	2.986	3.238	3.550
Créditos a Longo Prazo	2.817	1.873	2.005	2.094
Créditos Tributários a Receber	1.101	131	264	370
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	1.507	1.594	1.500	1.573
Dívida Ativa Tributária e Não Tributária	1.449	1.644	1.908	758
Ajustes para Perdas em Créditos a Longo Prazo	-1.299	-1.528	-1.705	-649
Outros Créditos a Longo Prazo	59	32	38	42

Investimentos	308	287	302	309
Imobilizado	749	823	927	1.143
Intangível	2	3	4	4
TOTAL DO ATIVO	5.085	4.357	4.673	4.839
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2014	2015	2016	2017
Passivo Circulante	878	1.046	1.065	1.129
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	39	43	38	39
Empréstimos e Financiamentos	690	806	656	789
Provisões a Curto Prazo	10	53	41	56
Demais Obrigações	139	144	330	245
Passivo Não Circulante	4.089	4.735	5.630	6.136
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	2	1	2	1
Empréstimos e Financiamentos	2.791	3.299	4.008	4.456
Provisões a Longo Prazo	1.241	1.382	1.556	1.654
Provisões Previdenciárias e Pensões ²	1.208	1.244	1.365	1.318
Perdas Judiciais e Administrativas	-	66	106	251
Outras Provisões a Longo Prazo	33	72	85	85
Demais Obrigações	55	53	64	25
TOTAL DO PASSIVO	4.967	5.781	6.695	7.265
Patrimônio Líquido	118	-1.425	-2.021	-2.426
TOTAL DO PASSIVO + PL	5.085	4.357	4.673	4.839

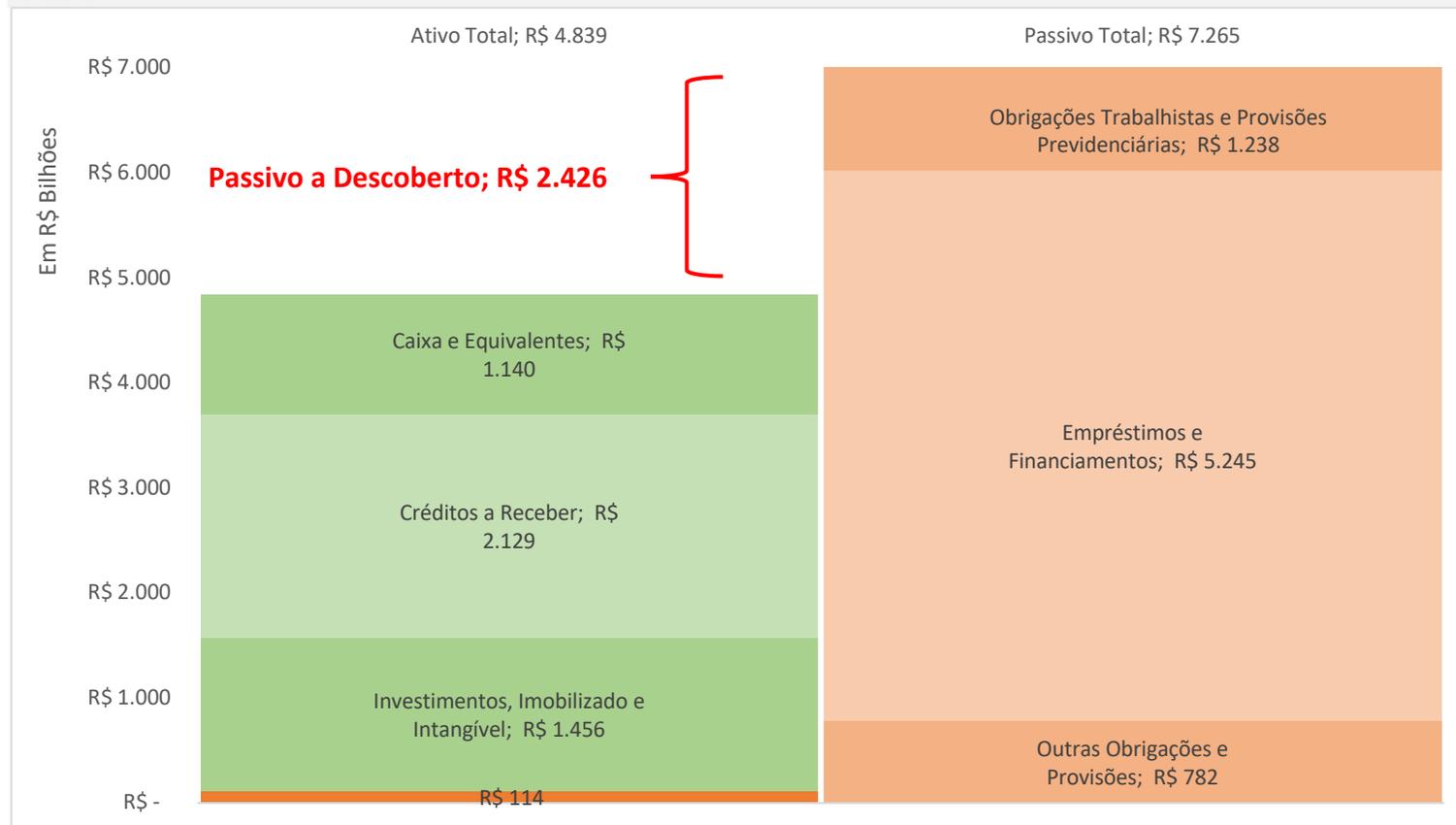
² Provisão previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, deduzidos dos recebimentos futuros, calculados atuarialmente, em determinada data. Os passivos atuariais reconhecidos no balanço patrimonial da União referem-se ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis e, a partir de 2017, às pensões dos militares.

O gráfico a seguir expressa a situação patrimonial líquida em 2017, de forma mais agregada, podendo ser observado que os passivos da União ultrapassaram seus ativos em R\$ 2,426 trilhões.

Gráfico 1 – Balanço Patrimonial da União em 2017 - Simplificado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

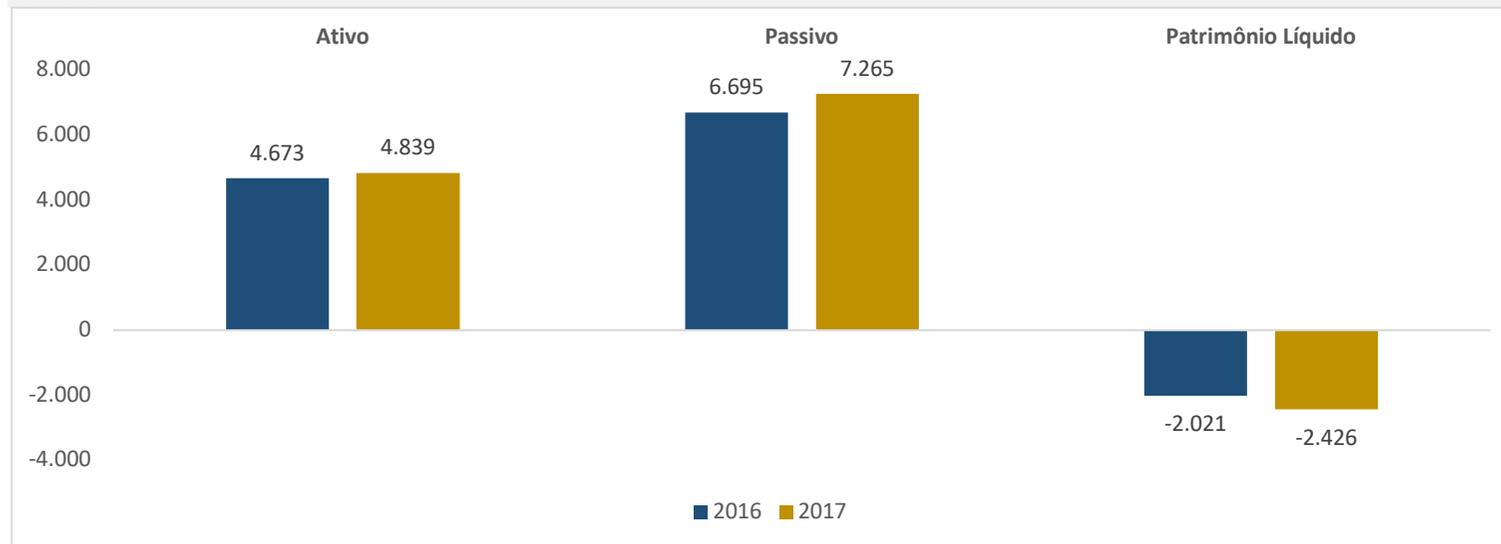


O patrimônio líquido da União em 2017, em comparação com o valor de 2016, teve um acréscimo nominal de 20% em seu déficit, conforme o gráfico 2.

Gráfico 2 – Ativo, passivo e patrimônio líquido

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



O total do passivo da União em 2017 alcançou R\$ 7,27 trilhões (sendo 84% de obrigações a longo prazo, em especial com empréstimos e financiamentos), o que representou 150,1% do total do ativo. Em 2016, o passivo foi de R\$ 6,70 trilhões, equivalendo a 143,3% do total do ativo.

2.1. Principais Mudanças Contábeis

No final de 2016, o valor do patrimônio líquido da União era deficitário em aproximadamente R\$ 2,02 trilhões. Essa situação é chamada “Passivo a Descoberto” e indica que o valor das obrigações (passivos) excede a soma dos bens e

direitos (ativos). Em 2017, o valor desse Passivo a Descoberto aumentou para R\$ 2,43 trilhões. A diferença, de aproximadamente R\$ 404 bilhões, se explica em parte pela mudança na forma de apresentação de alguns itens do patrimônio, para se adequar às novas normas de contabilidade. Isso demonstra um amadurecimento da contabilidade pública, com foco na qualidade da informação e na transparência.

Essa busca constante pela transparência implica apresentar as informações contábeis da maneira mais fidedigna. Nessa linha, houve o reconhecimento de alguns ativos e passivos que até então não estavam compondo as demonstrações contábeis. Da mesma forma, outros ativos e passivos foram retirados do balanço porque não atendiam mais os requisitos para reconhecimento.

Um exemplo emblemático dessa evolução foi a nova metodologia de reconhecimento dos créditos de dívida ativa, que resultou na baixa dos créditos considerados irre recuperáveis. Observando o Balanço Patrimonial, percebemos que a dívida ativa tributária e não tributária, por exemplo, saiu de um saldo de R\$ 1,908 trilhão em 2016 para R\$ 758 bilhões em 2017, uma diferença de mais de R\$ 1 trilhão. Essa baixa ocorreu porque, mesmo estando apresentados como ativos no balanço, esses créditos já não representavam possibilidades realistas de recebimento, como bem indicava o saldo de ajustes para perdas, que em 2016 era da ordem de R\$ 1,544 trilhão. Após a baixa, os créditos dessa natureza que permaneceram no balanço são apenas aqueles considerados efetivamente recuperáveis pela Fazenda Pública.

Abaixo apresentamos as principais mudanças de critérios ou políticas contábeis e seu impacto no patrimônio líquido, salientando que a baixa de ativos ou reconhecimento de passivos impactam negativamente o patrimônio líquido (PL), ao passo que o reconhecimento de ativos ou a baixa de passivos impactam positivamente.

Tabela 2 – Principais impactos no patrimônio líquido

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Descrição	Impacto no PL
Reconhecimento de imóveis rurais destinados à regularização fundiária	145,5
Baixa de passivos referentes a depósitos compulsórios	42,2
Revisão das premissas atuariais do RPPS, com consequente baixa de passivo	165,4

Implantação de nova metodologia de rating da dívida ativa ³	(25,9)
Baixa de ativos referentes a adiantamentos de transferências voluntárias	(131,2)
Baixa de ativos referentes a créditos por danos ao patrimônio	(22,6)
Reconhecimento de novas provisões para pagamento de ações judiciais	(152,9)
Reconhecimento de passivos referentes a pensões militares	(118,7)
Total	(98,2)

Alguns desses itens impactaram o resultado patrimonial do exercício, apresentado na demonstração das variações patrimoniais (DVP), como é o caso da revisão das premissas atuariais do RPPS, mas a maioria foi lançada diretamente no patrimônio líquido, como ajustes de exercícios anteriores. Assim sendo, se considerarmos as transações ocorridas no ano, exceto as apresentadas acima (lembrando que a lista não é exaustiva e apresenta apenas os valores mais relevantes) e subtrairmos esse valor da variação total no patrimônio líquido entre 2016 e 2017 (R\$ 404 bilhões) obteremos o *resultado patrimonial negativo* de R\$ 305,8 bilhões (R\$ 404 bilhões – R\$ 98,2 bilhões), o qual representa melhor o efeito econômico das transações ocorridas da União no seu patrimônio em 2017.

As próximas seções abordam os principais ativos e passivos da União e respectivas análises.

2.2. Ativos

2.2.1. Caixa e Equivalentes de Caixa

O item Caixa e Equivalentes de Caixa, evidenciado no balanço patrimonial da União, é o saldo de recursos em conta e em aplicações financeiras de alta liquidez e baixo risco.

³ Apesar do desconhecimento de mais de R\$ 1 trilhão de ativos referentes à dívida ativa, o impacto da implantação da nova metodologia de rating desses créditos tributários correspondeu a apenas R\$ 25,9 bilhões sobre o patrimônio líquido da União, já que boa parte desses créditos foram baixados contra o próprio ajuste para perdas já existente desde 2014. Maiores detalhes poderão ser observados no item 2.2.2 deste relatório.

A demonstração dos fluxos de caixa é aquela que apresenta as variações nesse caixa e equivalentes, segregando os fluxos em de operações, de investimento e de financiamento. No período de 2015 a 2017, os fluxos de caixa líquido (ingressos menos desembolsos) vêm apresentando mudanças significativas, como pode ser observado no gráfico 3.

Fluxo de caixa corresponde a um conjunto de entradas e saídas de recursos, que resultam em um fluxo financeiro na entidade. Portanto, fluxo compreende em entradas e saídas de recursos financeiros que, na contabilidade, podem ser classificadas em três tipos: das operações, de investimentos e de financiamento, melhores descritas a abaixo:

Fluxo de caixa das atividades operacionais: conjunto de ingressos e saídas de recursos financeiros relativas as atividades operacionais da entidade. É um indicador de como a operação da entidade tem gerado suficientes fluxos de caixa para manter a capacidade operacional e fazer novos investimentos ou amortizar seus financiamentos sem recorrer a fontes externas de financiamento. Exemplos de fluxos operacionais: desembolsos para pagamento de pessoal, ingressos com arrecadação tributária, pagamentos de juros e encargos da dívida, recebimentos de dividendos das empresas públicas, etc.

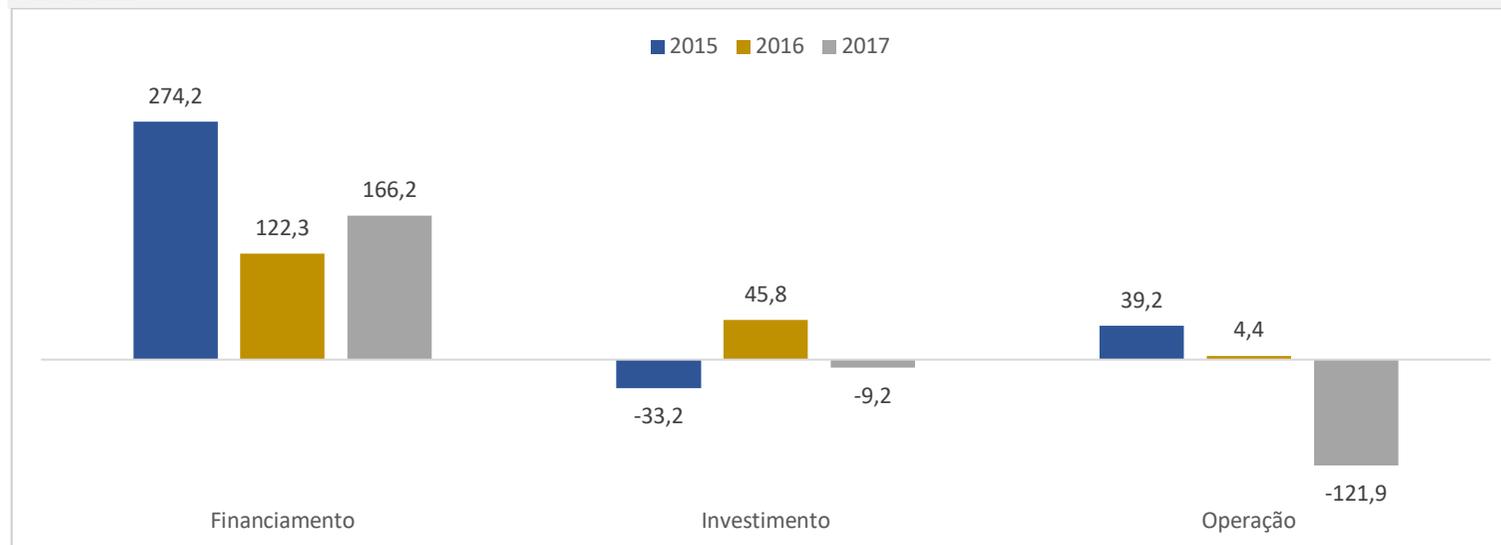
Fluxo de caixa das atividades de investimento: geralmente referem-se a aumentos ou diminuições dos ativos a longo prazo da entidade que serão utilizados para produzir riqueza. Exemplos: recebimentos ou pagamentos resultantes de venda ou de compra de ativo imobilizado, entrada ou saída de caixa por amortização de empréstimos concedidos ou concessão de novos empréstimos.

Fluxo de caixa das atividades de financiamento: os fluxos de caixa de financiamento exprimem a capacidade da

Gráfico 3 – Fluxos de caixa líquido por atividades

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Em 2017, os fluxos de caixa líquidos das atividades de operações apresentaram déficit de R\$ 121,9 bilhões devido, principalmente, à redução de receitas no valor de R\$ 102,6 bilhões e ao aumento de R\$ 54,4 bilhões com pagamentos de pessoal, em comparação ao exercício anterior.

Em função dessas alterações, a geração líquida total de caixa e equivalentes de caixa passou de R\$ 280,2 bilhões em 2015 para R\$ 35,2 bilhões em 2017.

Conta Única

A Conta Única do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil (BCB), acolhe praticamente todas as disponibilidades financeiras da União. É um importante instrumento de controle das finanças públicas, já que permite

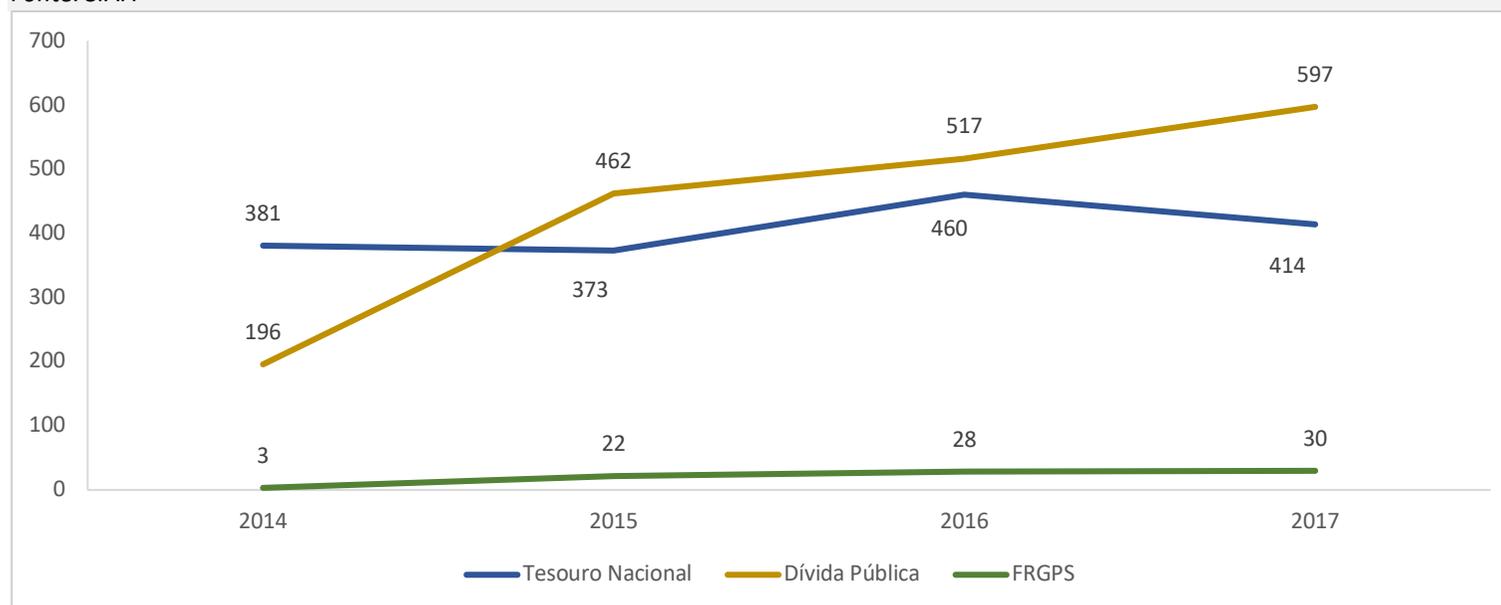
a racionalização da administração dos recursos financeiros, além de favorecer os processos de transferência, de descentralização financeira e de pagamentos.

O saldo da Conta Única correspondeu, em 2017, a 91% do total do grupo de caixa e equivalentes de caixa, estando subdividida, conforme demonstrado no Gráfico 4, em três subcontas: (i) do Tesouro, (ii) da Dívida Pública e (iii) do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

Gráfico 4 – Saldo da Conta Única (encerramento do exercício)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



A subconta do Tesouro Nacional centraliza os recursos financeiros arrecadados a serem utilizados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, exceto no que tange aos processos relacionados à gestão da Dívida

Pública Federal – DPF e ao RGPS. Esta subconta apresentou, no encerramento do exercício de 2017, saldo de R\$ 414 bilhões.

Já a subconta da Dívida Pública tem a finalidade de prover reserva de liquidez, necessária para a sua gestão. O que explica a variação entre os saldos no encerramento dos exercícios de 2014 e 2017 é principalmente a elevação dos ingressos com emissão de títulos (R\$ 1,033 trilhão em 2015, R\$ 1,052 trilhão em 2016 e R\$ 946 bilhões em 2017), diante de um fluxo de resgate de títulos em menor montante (R\$ 805 bilhões em 2015, R\$ 950 bilhões em 2016 e R\$ 884 bilhões em 2017). Ou seja, no período, houve emissões líquidas de títulos públicos, no valor acumulado de R\$ 392 bilhões, que foram depositados nessa subconta. Essa estratégia está em linha com a proposta definida nos Planos Anuais de Financiamento da DPF, publicados em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/plano-anual-de-financiamento>.

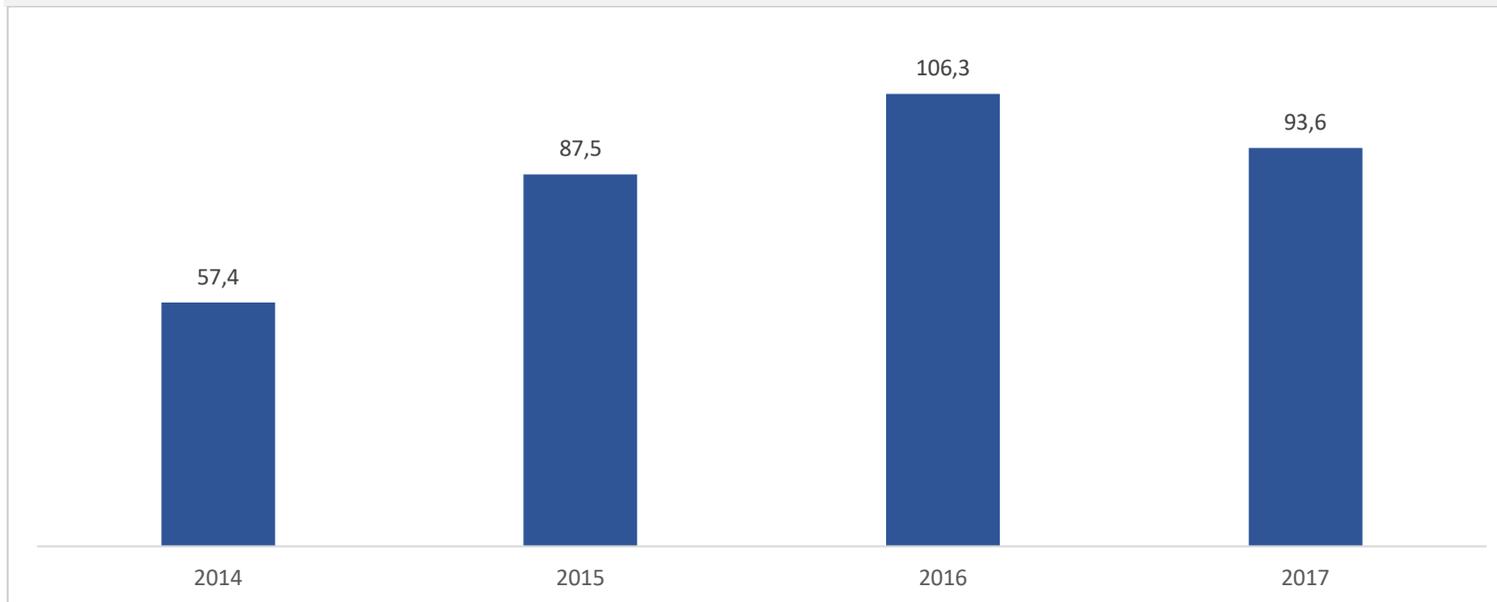
A segmentação da movimentação financeira do FRGPS ocorre por exigência constitucional, conforme preceitua o art. 167, inciso XI, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Como observado no Gráfico 4, essa subconta encerrou 2017 com um saldo de R\$ 29,8 bilhões, devido à transferência de recursos da subconta do Tesouro Nacional, oriundos de outras fontes, para cobertura do déficit do RGPS.

Quanto à remuneração da Conta Única, a redução do montante auferido em 2017 em relação ao exercício anterior (vide gráfico 5) é explicada principalmente pela redução em sua rentabilidade, que apresenta comportamento semelhante ao da taxa Selic.

Gráfico 5 – Remuneração da Conta Única

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Dos rendimentos da Conta Única em 2017 (R\$ 93,6 bilhões), R\$ 87,3 bilhões foram utilizados para pagar despesas correntes, com destaque para benefícios previdenciários do RGPS (R\$ 48 bilhões), vencimentos e vantagens fixas dos militares (R\$ 18 bilhões) e pensões do RPPS e dos militares (R\$ 7,7 bilhões).

Fundos Constitucionais

A CF/88 (art. 159, inciso I, alínea “c”) determina que 3% da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de instituições financeiras federais de caráter regional.

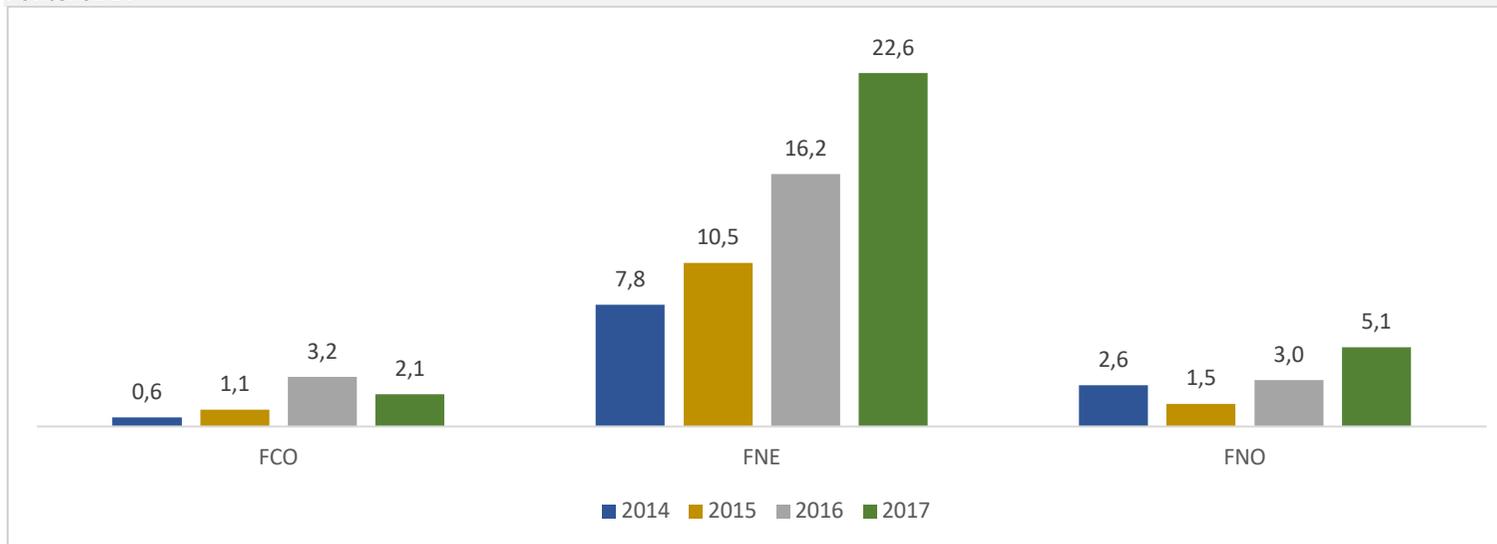
A Lei nº 7.827/1989 criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) e estabeleceu que deverão ser destinados créditos diferenciados dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, como meio de redução das desigualdades inter-regionais do País.

Quanto à distribuição dos recursos arrecadados, a referida Lei determina 0,6% para o FCO, 1,8% para o FNE e 0,6% para o FNO, totalizando 3% do IR e do IPI. O Gráfico 6 apresenta o saldo das disponibilidades financeiras desses fundos constitucionais, em 31 de dezembro de cada ano. Observa-se que há um significativo acúmulo de recursos nesses fundos, nos últimos anos, especialmente no FNE.

Gráfico 6 – Saldo de disponibilidades dos fundos constitucionais em bancos, no encerramento do exercício

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



2.2.2. Créditos Tributários e Dívida Ativa

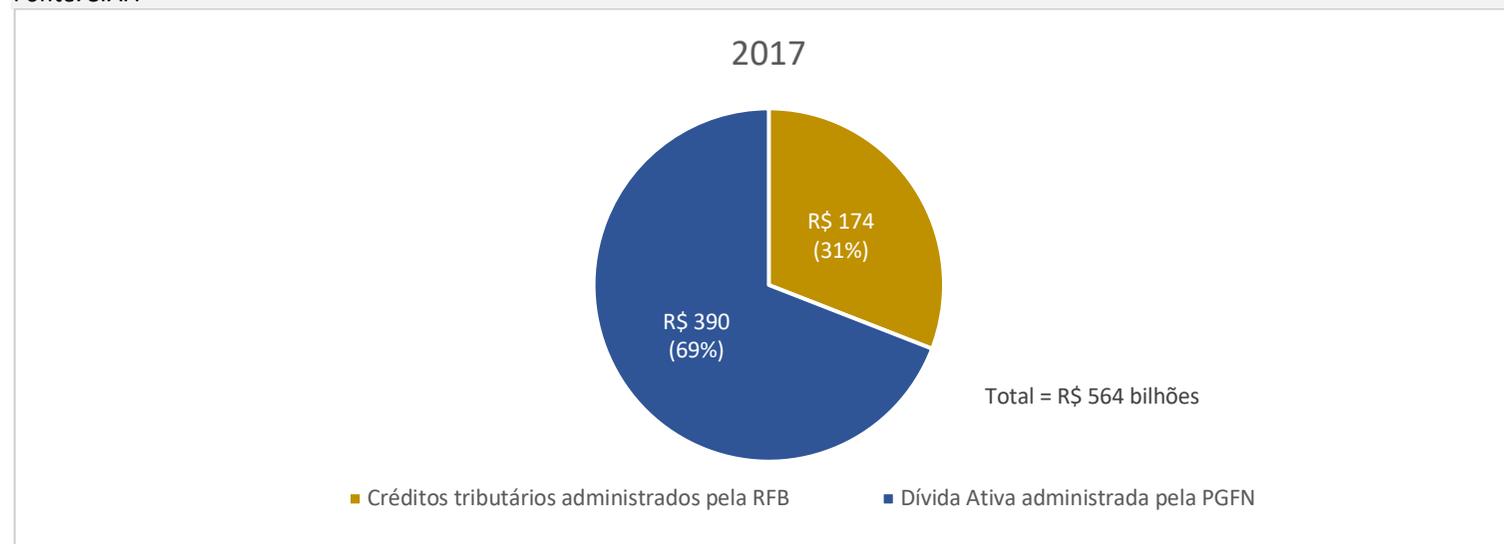
A maior parte dos créditos tributários a receber é decorrente de impostos e contribuições e, salvo algumas exceções relativas às taxas, são administrados pelo Ministério da Fazenda. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os relativos à Seguridade Social e aqueles incidentes sobre o comércio exterior. Quando créditos tributários são constituídos e não arrecadados até a data de vencimento e o contribuinte não efetua o seu recolhimento após a cobrança administrativa realizada por parte da RFB, eles são inscritos em Dívida Ativa, passando à gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

O gráfico 7 apresenta os saldos líquidos de créditos tributários e da Dívida Ativa reconhecidos no balanço patrimonial da União em 2017.

Gráfico 7 – Estoque de créditos tributários e de Dívida Ativa reconhecidos no balanço patrimonial da União em 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

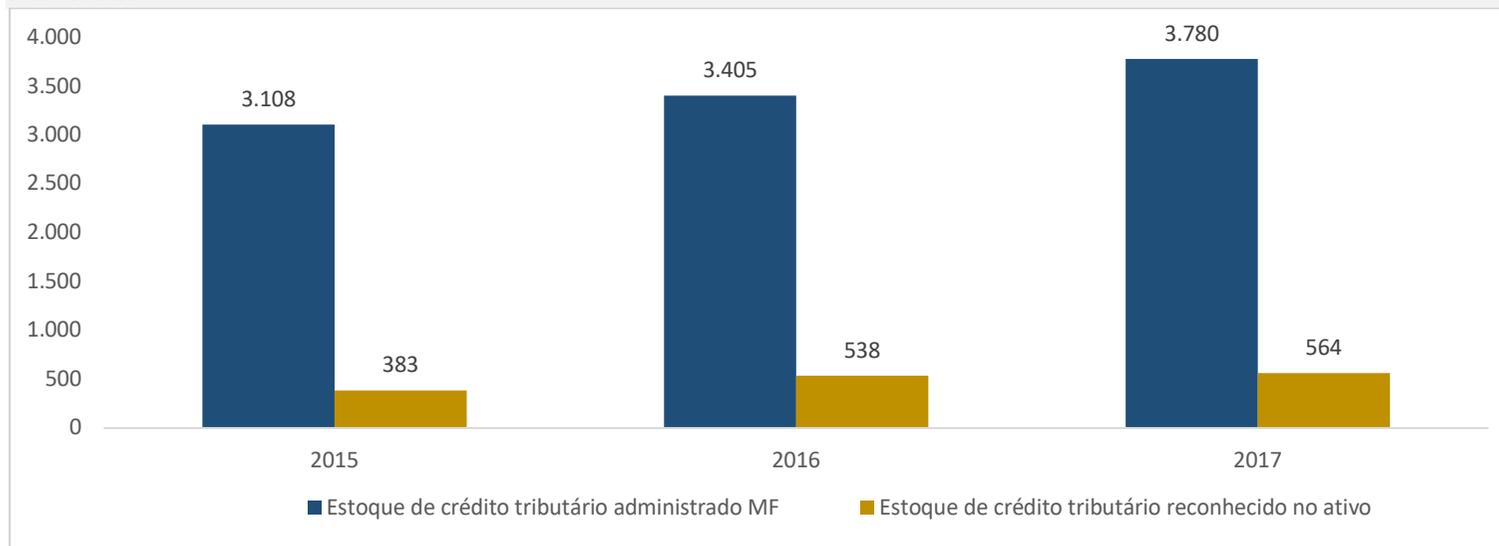


Já o gráfico 8 demonstra a diferença entre o total dos créditos tributários constituídos e não arrecadados, administrados pelo Ministério da Fazenda (RFB e PGFN), e o saldo registrado na contabilidade, apresentado no balanço patrimonial da União.

Gráfico 8 – Créditos tributários

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Vale destacar que, uma vez constituído um crédito tributário, a legislação brasileira assegura ao contribuinte amplo direito de defesa administrativa e judicial, gerando impacto quanto à expectativa de recebimento.

Nesse sentido, o estoque de R\$ 3,780 trilhões de créditos tributários, em 31 de dezembro de 2017, é composto por:

- a. Créditos tributários a receber de competência da RFB, reconhecidos contabilmente, no montante de R\$ 457,9 bilhões;

- b. Créditos tributários administrados pela RFB, mas não reconhecidos contabilmente, por terem sua exigibilidade suspensa⁴, no montante de R\$ 1,33 trilhão. Os créditos com exigibilidade suspensa, por decisão administrativa ou judicial, não atendem aos critérios para reconhecimento de ativo, pois não há garantias de fruição de benefícios econômicos futuros para a União;
- c. Créditos inscritos em Dívida Ativa, de responsabilidade da PGFN, que são aqueles que transcorreram o prazo para pagamento e passaram por apuração de liquidez e certeza por parte daquela Procuradoria, no montante de R\$ 688,0 bilhões. Tais créditos sofrem ajuste para perdas, de maneira a expressarem a real expectativa de recebimento, conforme explicado mais adiante; e
- d. Créditos inscritos em Dívida Ativa, administrados pela PGFN, mas não reconhecidos contabilmente, por serem considerados de difícil recuperação, no montante de R\$ 1,308 trilhão. Esses créditos não atendem aos critérios para reconhecimento de ativo, pois não há garantias de fruição de benefícios econômicos futuros para a União.

Do total do estoque de créditos tributários e dívida ativa, apenas 14,91%, em 2017, foram considerados recuperáveis (15,80% em 2016). Isso ocorre devido ao fato de que, quando um crédito tributário é lançado, o contribuinte, amparado pela legislação, dispõe de amplo direito de defesa administrativa e judicial, além da possibilidade de aderir a programas de parcelamentos de longo prazo, impactando a expectativa de recuperação desses créditos tanto em termos de valores quanto em termos de prazo.

Sobre os créditos tributários a receber de competência da RFB, reconhecidos contabilmente, é aplicado um ajuste para perdas prováveis calculado com base na análise dos riscos de não recebimento. Em 31/12/2017, esse ajuste foi estimado em R\$ 283,8 bilhões (R\$ 138,0 bilhões em 31/12/2016). A partir de dezembro de 2017, o cálculo do ajuste para perdas prováveis passou a considerar também os créditos de parcelamentos, auferido de acordo com o histórico de arrecadação.

⁴ Existem determinadas situações, como os recursos, que suspendem a exigibilidade do crédito tributário (o pagamento pelo contribuinte devedor), impedindo a cobrança forçada do tributo pelo fisco.

No exercício de 2017, a PGFN passou a adotar uma nova metodologia de classificação da dívida ativa. De acordo com essa metodologia, os créditos foram classificados em quatro classes (*rating*), conforme a perspectiva de recuperação. Assim, o ajuste para perdas passou a ser mensurado considerando a expectativa de recuperação dos créditos com *rating* “A” e “B”, enquanto aqueles com *rating* “C” e “D” foram baixados e registrados em controles específicos. Os gráficos 9 e 10 detalham o estoque de Dívida Ativa sob a gestão da PGFN.

Gráfico 9 – Estoque em Dívida Ativa por tipo de crédito

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

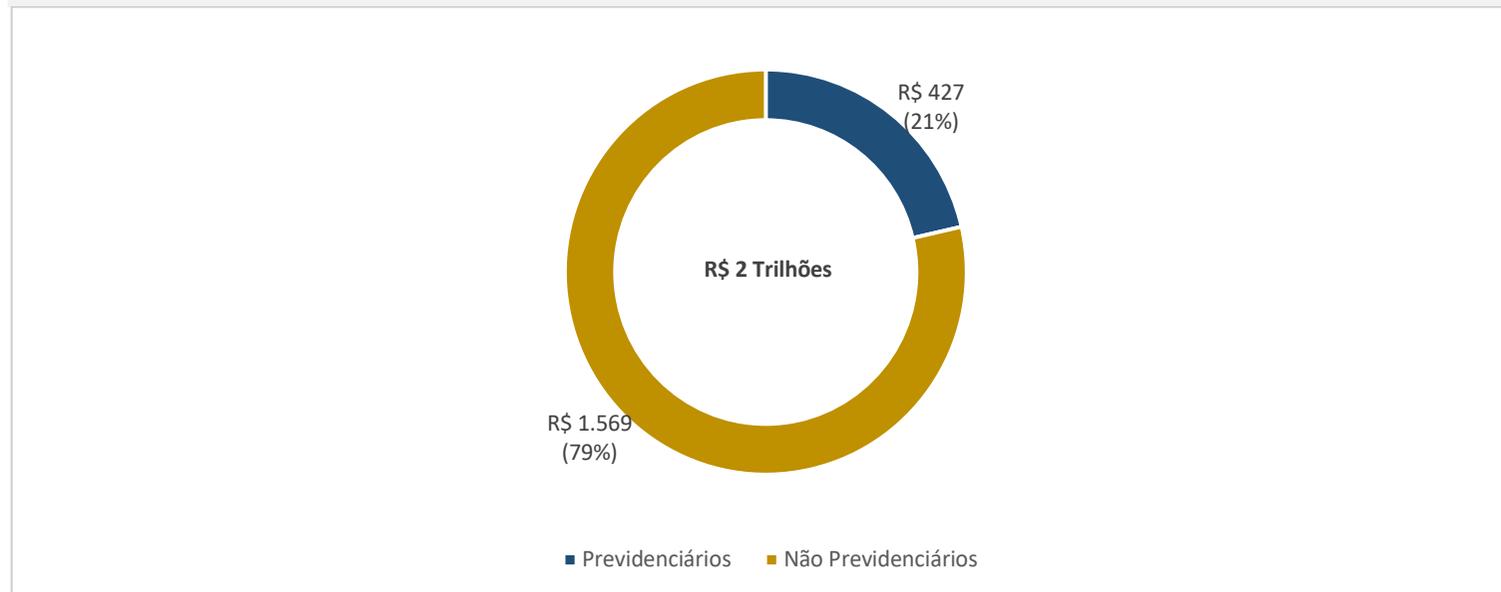
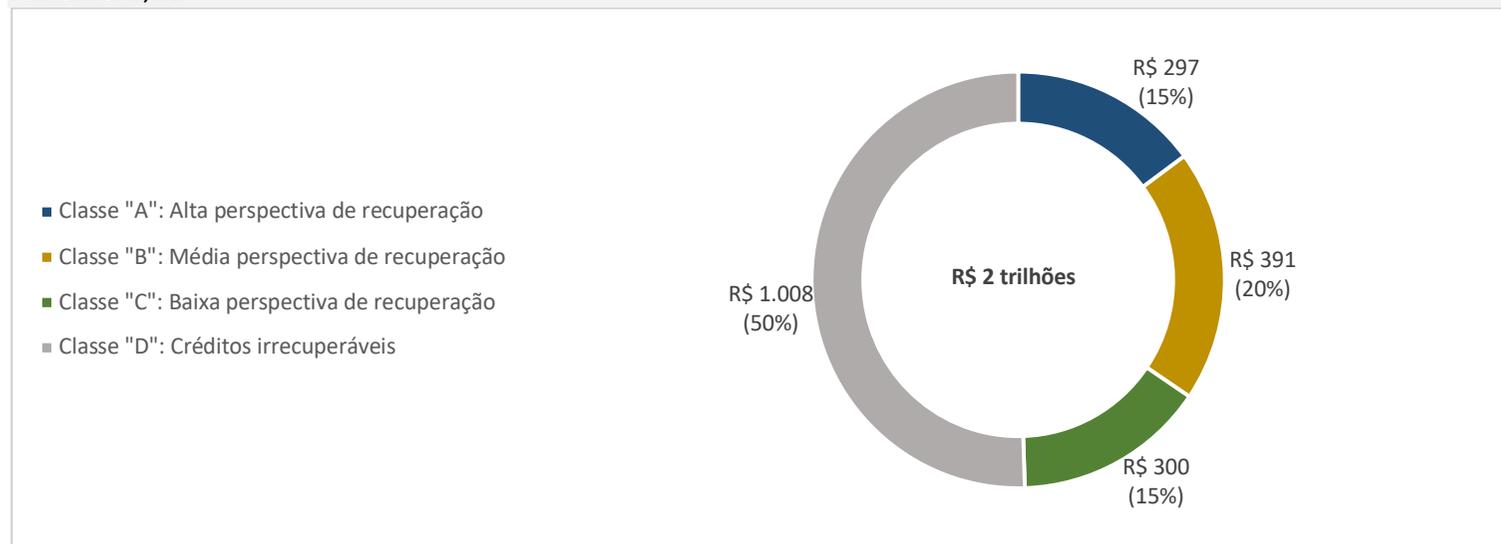


Gráfico 10 – Estoque classificado (rating)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: PGFN/MF



Em relação aos parcelamentos especiais, estudo da RFB⁵ concluiu que essa estratégia não tem atingido os objetivos esperados, quais sejam de incrementar a arrecadação e promover a regularidade fiscal dos devedores. De acordo com o documento, nos últimos dez anos, houve aproximadamente R\$ 176 bilhões em perdão de dívidas tributárias.

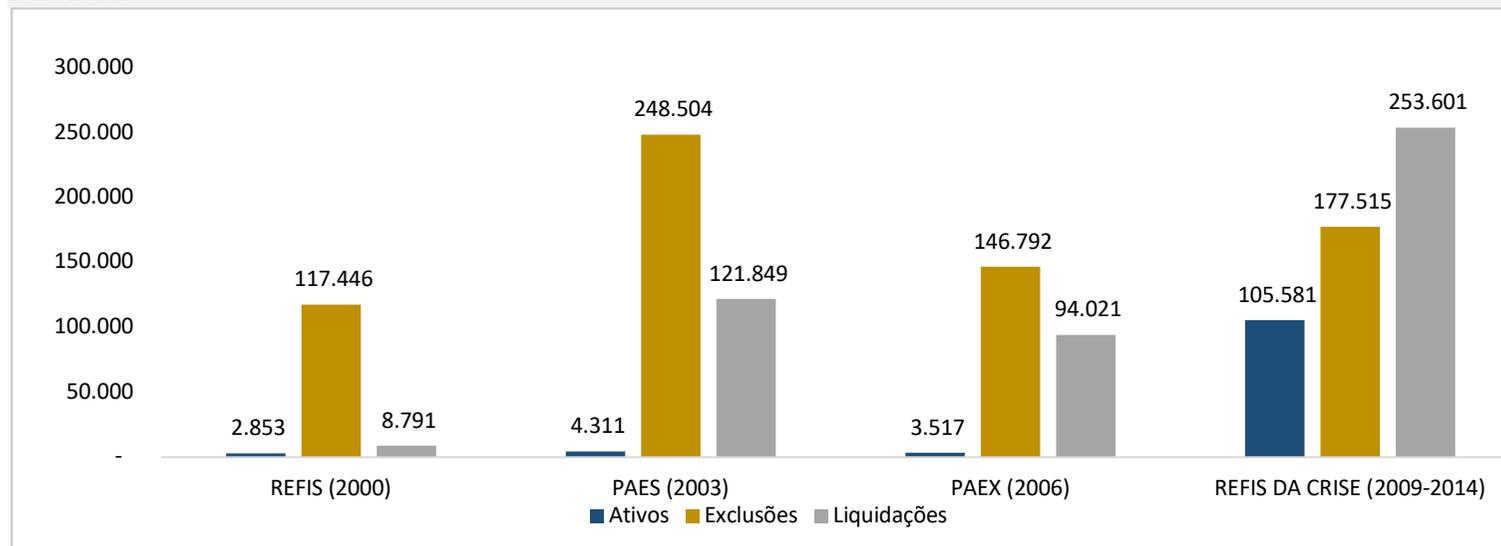
⁵ SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Estudo sobre impactos dos parcelamentos especiais. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>.

Ao longo de 18 anos, foram criados quase 40 programas de parcelamentos especiais, com significativas reduções nos valores dos encargos cobrados quando da inscrição em Dívida Ativa, prazos de quitação extremamente longos e outros benefícios fiscais. Esses reiterados parcelamentos tendem a criar um comportamento indesejado nos contribuintes. Segundo o estudo da RFB, a maioria dos contribuintes que adere aos parcelamentos especiais são excluídos, em seguida, seja por inadimplência ou por migrarem para outro programa superveniente, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 11 – Situação atual dos principais parcelamentos especiais

Dados em: número de contribuintes

Fonte: RFB



Pelo gráfico 11, constata-se um alto índice de exclusão dos contribuintes em todos os principais programas, denotando uma clara estratégia dos devedores na rolagem das suas dívidas. Ademais, pelos números da RFB, os contribuintes que aderiram a três parcelamentos especiais ou mais detêm uma dívida de mais de R\$ 160 bilhões.

Desse valor, 68,61% são compostos por grandes devedores, ou seja, aqueles com faturamento anual superior a R\$ 150 milhões.

2.2.3. Empréstimos e Financiamentos Concedidos

A tabela a seguir apresenta os saldos consolidados dos empréstimos e financiamentos concedidos pela União (haveres financeiros).

Tabela 3 – Empréstimos e financiamentos concedidos a curto e longo prazos⁶

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

	2014	2015	2016	2017
Empréstimos e financiamentos concedidos a curto prazo	101	88	79	43
Empréstimos concedidos a receber	62	51	58	18
Financiamentos concedidos a receber	15	14	18	16
Outros	24	23	3	9
Empréstimos e financiamentos concedidos a longo prazo	1.507	1.594	1.500	1.573
Empréstimos concedidos a receber	1.326	1.377	1.242	1055
Financiamentos concedidos a receber	179	215	231	492
Outros	2	2	26	26
Total	1.608	1.682	1.579	1.616

⁶ Consideram-se de curto prazo os direitos e as obrigações que serão recebidos ou pagos em até 12 meses subsequentes à data das demonstrações contábeis. Consideram-se de longo prazo, portanto, os direitos e as obrigações que serão recebidos ou pagos além do período de 12 meses.

A seguir, são detalhados os três principais grupos de haveres financeiros da União: a) haveres financeiros junto a estados, Distrito Federal e municípios; b) haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional e c) demais haveres financeiros, com destaque para os relativos ao FAT e ao FIES.

2.2.3.1. Haveres Financeiros junto a Estados, Distrito Federal e Municípios

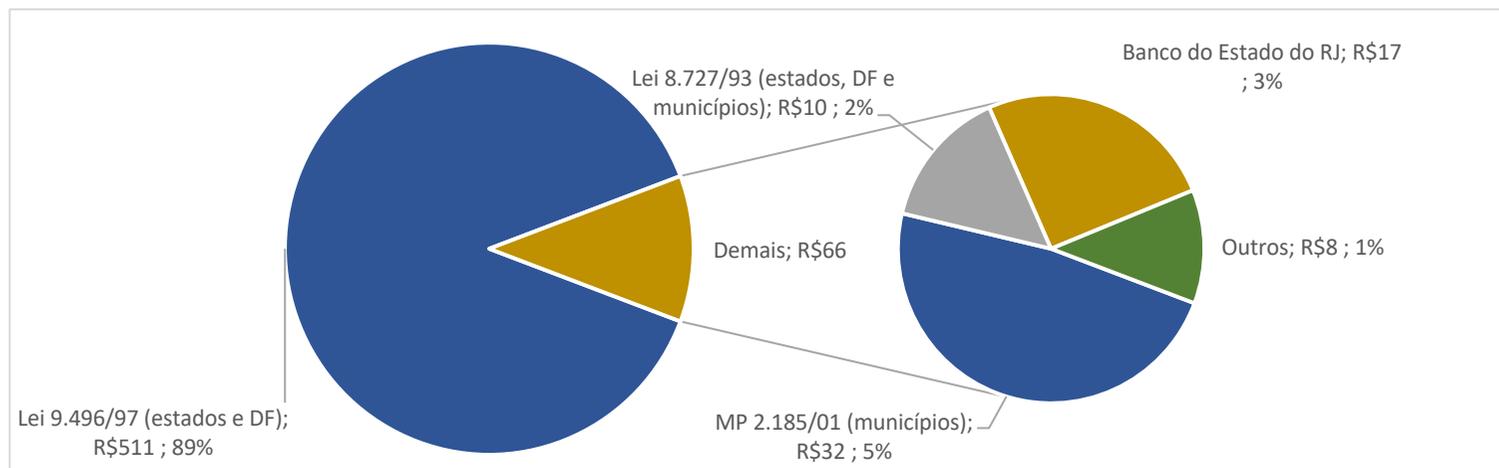
Do total de estoque de empréstimos e financiamentos concedidos pela União em 2017, 36% foram referentes aos haveres financeiros junto a estados, Distrito Federal e municípios, o que significou um montante bruto aproximado de R\$ 577 bilhões. O valor apresentado no balanço patrimonial considera ainda uma perda provável de R\$ 58,4 bilhões, resultando no valor líquido de R\$ 518,6 bilhões.

Os haveres financeiros da União perante os estados, Distrito Federal e municípios decorrem de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas desses entes da Federação, implementados em conformidade com legislações específicas e formalizados mediante a celebração de contratos entre as partes. Os gráficos a seguir demonstram a composição dos acordos por tipo de devedores/programa de financiamento.

Gráfico 12 – Estoque de haveres financeiros da União perante estados, municípios e Distrito Federal em 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

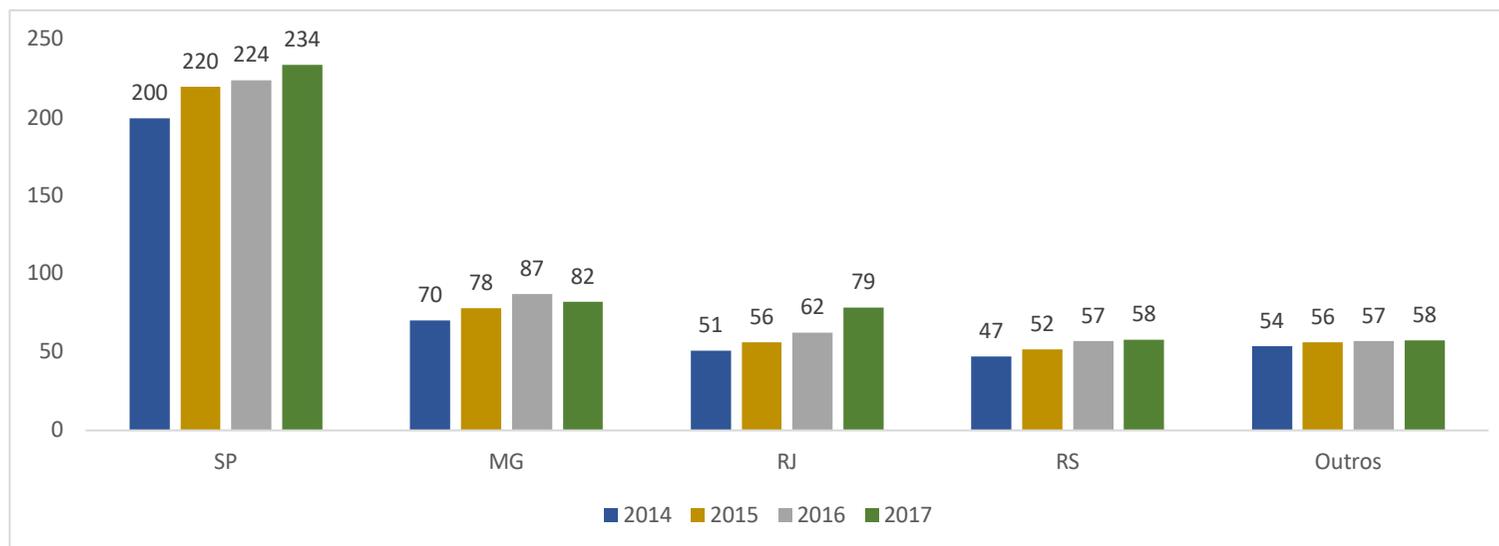


Os financiamentos originários da Lei nº 9.496/97 representaram, em 2017, 89% dos ativos advindos de programas de financiamento e refinanciamento junto aos entes da Federação, totalizando R\$ 511 bilhões em créditos da União, de um total de R\$ 577 bilhões. O Gráfico 13 apresenta os saldos dos principais haveres, por estado.

Gráfico 13 – Estoque de créditos de empréstimos decorrentes da Lei nº 9.496/97 por estado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



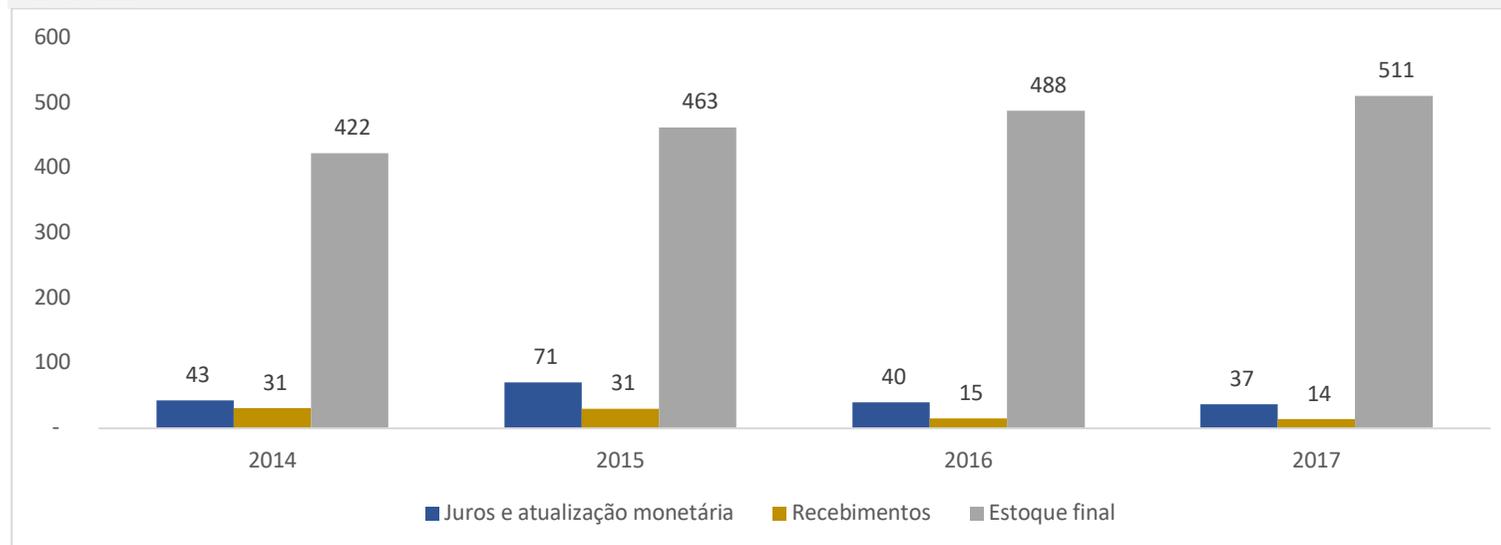
Ainda com relação a essa Lei, os pagamentos efetuados (principal, juros e atualização monetária), no período de 2014 a 2017, não têm sido suficientes para conter o aumento no montante da dívida contraída pelos estados e DF com a União, como pode ser observado no gráfico 14⁷. É possível visualizar que a atualização monetária e os juros sobre os saldos têm sido, em geral, maiores que os recebimentos do ano. Os saldos são atualizados pelos indexadores do programa ou por revisões de condições contratuais que possam eventualmente ser negociadas entre os mutuários e a União, como é o caso da aplicação das condições da LC nº 148/2014 aos contratos da Lei nº 9.496/97 (estados) e da MP nº 2.185/01 (municípios), ou ainda por alguma determinação judicial. Basicamente, a LC nº 148/2014 redefiniu os critérios de indexação dos contratos de refinanciamentos de dívidas celebradas entre a União, estados, Distrito Federal e municípios.

⁷ Esse comportamento, ao menos até 2015, se devia aos mecanismos de amortização próprios dos programas (tabela Price, por exemplo) e à maturidade das dívidas. A partir de 2016, todavia, com a ampliação dos prazos de pagamento introduzida pela LC nº 156/2017, a prevalência dos juros sobre a amortização deve se prolongar.

Gráfico 14 – Saldo e fluxos financeiros dos contratos decorrentes da Lei nº 9.496/978

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Ao longo do período compreendido entre os meses de abril e junho/2016, 16 estados obtiveram junto ao STF mandados de segurança que lhes permitiam efetuar os pagamentos devidos na forma da LC nº 148/2014, calculados da forma que entendessem correta, e impediam a União de executar as garantias contratuais em caso de inadimplemento. Em 20 de junho de 2016, a União e os estados celebraram Acordo Federativo no qual ficou pactuado que se aplicariam às dívidas estaduais, em especial às obrigações daqueles que obtiveram mandados de segurança, as seguintes medidas:

⁸ Diferentemente da edição anterior deste relatório, os valores informados na coluna juros e atualização monetária incluem, além dos juros de mora, os juros contratuais recebidos ao longo do ano, por isso existem diferenças entre os valores apresentados nas colunas correspondentes aos exercícios anteriores (2014, 2015 e 2016) e os publicados anteriormente.

- a) Ampliação dos prazos originais para pagamento das dívidas em 240 meses;
- b) Parcelamento em 24 meses, a partir de julho/2016, dos valores devidos e não pagos em razão de liminares concedidas pelo STF;
- c) Carência integral para os pagamentos compreendidos no período de julho/2016 a dezembro/2016, limitada ao desconto concedido de R\$ 500 milhões;
- d) Aplicação de descontos decrescentes para os pagamentos compreendidos no período de janeiro/2017 a julho/2018; e
- e) Incorporação dos valores não pagos entre julho/2016 e junho/2018 ao saldo principal da dívida, e retomada da amortização integral a partir de julho/2018.

O impacto total no fluxo de caixa da União, decorrente das Lei Complementar 148/2014 e da Lei Complementar 156/2016, considerando a soma dos valores que a União deixou de receber tanto de estados quanto de municípios, foi de R\$ 16 bilhões em 2016 e R\$ 24 bilhões em 2017.

Além disso, a entrada em vigor do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído em 2017, possibilita aos estados que aderirem ao mecanismo suspenderem não somente os pagamentos relativos às dívidas administradas pelo Tesouro Nacional, mas também referentes àquelas contratadas junto ao sistema financeiro e organismos multilaterais garantidas pela União. Nesse último caso, caberá à União efetuar os pagamentos devidos em lugar do estado, mas não poderá recuperá-los de imediato por meio da execução das contragarantias, como usualmente ocorre. Em 2017, somente o Estado do Rio de Janeiro havia aderido ao RRF, deixando de pagar aproximadamente R\$ 4 bilhões referentes a dívidas garantidas pela União.

2.2.3.2. *Haveres Financeiros Decorrentes de Operações Fiscais do Tesouro Nacional*

Em 2017, do estoque de empréstimos e financiamentos concedidos pela União, 34% foram referentes aos haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional, o que significou um montante bruto aproximado de R\$ 548,6 bilhões. O valor apresentado no balanço patrimonial considera ainda uma perda provável de R\$ 8,1 bilhões, resultando no valor líquido de R\$ 540,5 bilhões.

Tais haveres decorrem, dentre outras, das seguintes origens:

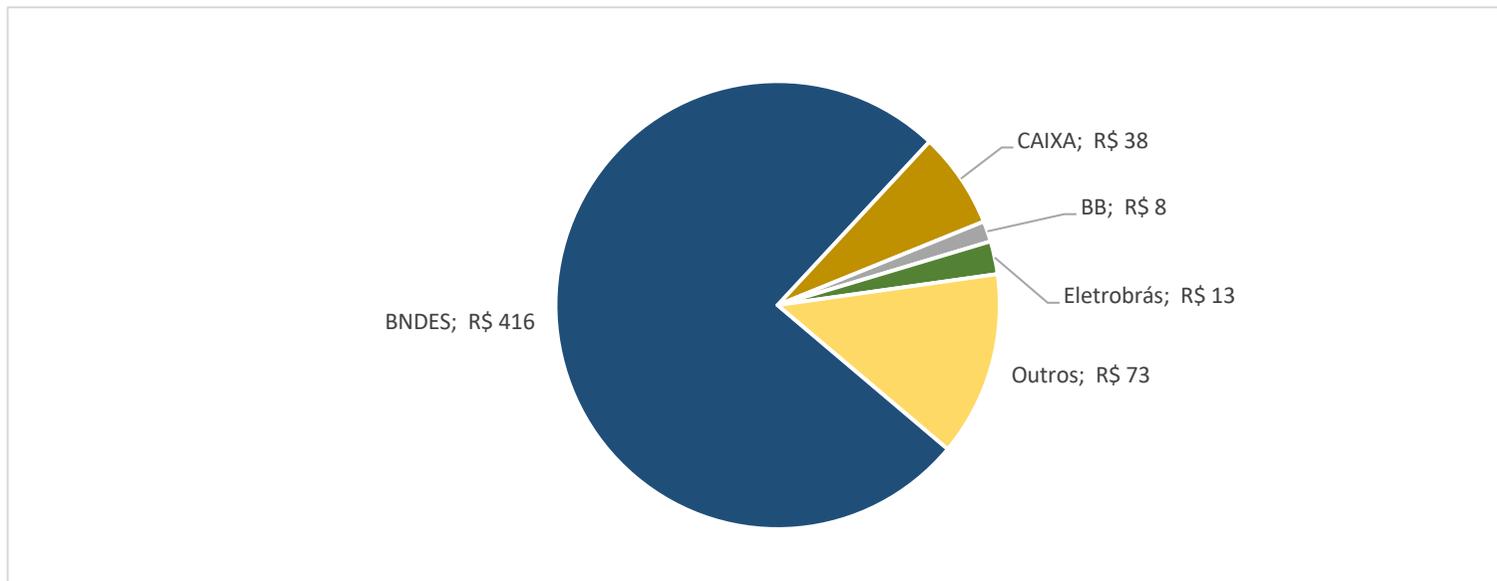
- Operações estruturadas, ou seja, realizadas entre a União e instituições financeiras públicas, envolvendo, na maior parte das vezes, a aquisição de créditos mediante emissão de títulos públicos;
- Órgãos, entidades e empresas extintas; e
- Contratos oriundos de operações do Tesouro Nacional autorizadas em diversas legislações específicas.

Em 2017, 76% desses haveres foram referentes a créditos a receber do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A distribuição, por devedor, é demonstrada no Gráfico 15.

Gráfico 15 – Saldo de haveres por devedor em 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



O gráfico 16 apresenta a evolução do saldo total dos créditos do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais em relação à evolução do recebimento de principal, juros e atualização monetária nos anos de 2014 a 2017. Em 2017, houve uma baixa do saldo a receber, decorrente principalmente do pagamento antecipado de parte dos contratos de financiamento entre a União e o BNDES no valor de R\$ 50 bilhões. No ano anterior, já havia ocorrido também uma antecipação, no valor de R\$ 113 bilhões.

Gráfico 16 – Haveres financeiros do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais
 Dados em: R\$ bilhões
 Fonte: SIAFI

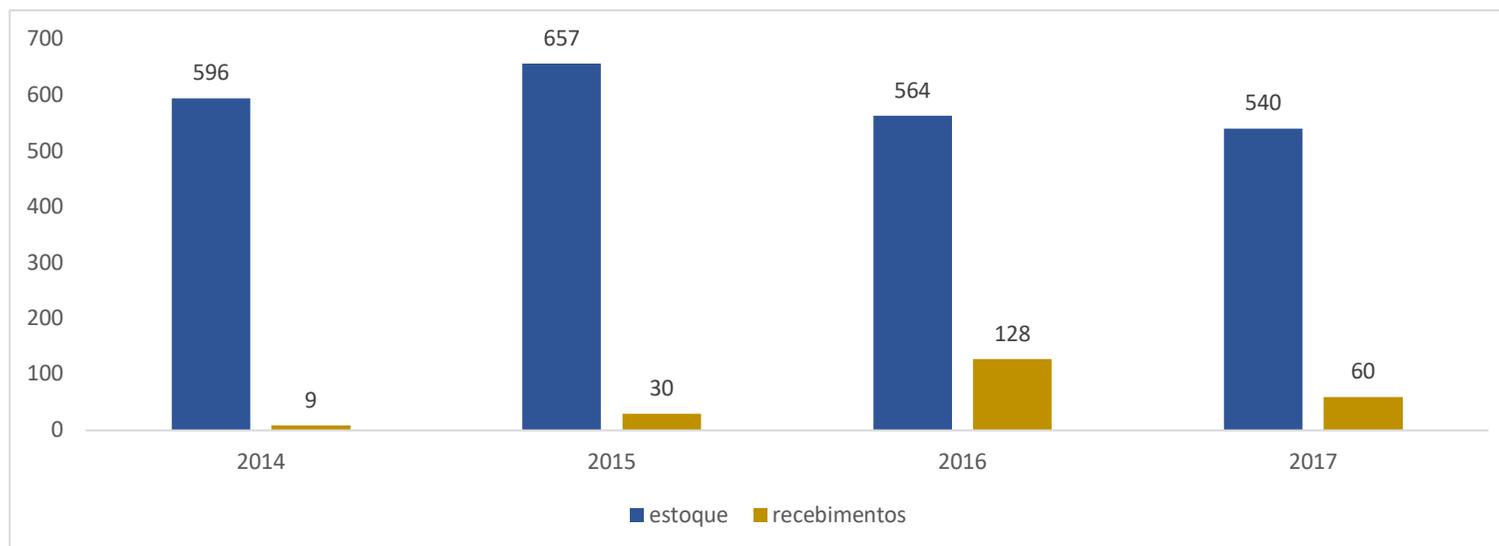


Tabela 4 – Composição dos recebimentos dos haveres do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

	2014	2015	2016	2017
Recebimentos operações com BNDES	6	23	120	53
Antecipações BNDES	-	16	113	50
Recebimentos regulares BNDES	6	7	7	3
Recebimentos demais operações	3	7	8	7
Total	9	30	128	60

2.2.3.3. Demais haveres financeiros

2.2.3.3.1 Haveres financeiros referentes ao FAT

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo vinculado ao Ministério do Trabalho (MTb), instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, destinado ao custeio do programa de seguro-desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

De acordo com o artigo 239, § 1º da Constituição Federal, pelo menos 40% dos recursos provenientes da arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) são destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES.

Em 31/12/17, o montante desses créditos era de R\$ 232,7 bilhões e representava aproximadamente 15% do total de empréstimos e financiamentos concedidos da União.

Os financiamentos constitucionais ao BNDES (FAT TJLP) são remunerados pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP (art. 4º, Lei nº 9.365/1996). Já o FAT Cambial é remunerado por taxas de juros do mercado internacional (art. 5º e 6º, Lei 9.365/1996). Os recursos são aplicados pelo BNDES com o objetivo de fomentar as seguintes áreas/atividades:

- a) ampliação e diversificação das exportações;
- b) reestruturação da indústria;
- c) expansão e adequação da infraestrutura a cargo da iniciativa privada, com
- d) ênfase em investimentos nos setores de energia e telecomunicações;
- e) melhoria dos canais de acesso ao crédito para micros, pequenas e médias
- f) empresas;
- g) fortalecimento do mercado de capitais; e
- h) redução dos desequilíbrios regionais.

Os juros são pagos semestralmente, mas as amortizações do principal somente ocorrem por insuficiência de recursos para pagar os benefícios do seguro-desemprego e abono salarial, conforme estabelece o art. 7º, da Lei nº 8.019/1990.

De acordo com o artigo 2º, § 4º, da Lei 8019/1990, o risco dessas operações financeiras corre por conta do BNDES, por isso não é feito nenhum ajuste para perdas prováveis.

2.2.3.3.2 Haveres financeiros referentes ao FIES

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas na forma da Lei 10.260/2001.

Em 31/12/17, o montante desses créditos era de R\$ 75,6 bilhões e representava aproximadamente 5% do total de empréstimos e financiamentos concedidos da União.

Os créditos a receber são registrados quando da entrega às entidades mantenedoras de instituições de ensino superior dos Certificados Financeiros do Tesouro – CFT-E, que são títulos emitidos pelo Tesouro Nacional em favor do FIES especificamente com esse fim.

Isso ocorre porque não há repasse de dinheiro diretamente do FIES para as instituições de ensino quando elas prestam seus serviços ao estudante financiado. Em vez de dinheiro, a instituição de ensino recebe títulos públicos que poderão ser utilizados para pagar contribuições sociais e outros tributos perante à Receita Federal do Brasil. As instituições que não tenham mais tributos a pagar podem vender seus títulos periodicamente. De acordo com o artigo 13 da Lei 10.260/2001, o FIES deve fazer recompras desses títulos no mínimo a cada trimestre.

O estudante, por sua vez, não paga nada à instituição de ensino. Ao invés disso, fica com uma dívida perante o FIES, cuja amortização se iniciará somente 18 meses depois de concluído o curso. O prazo para pagamento é de três vezes o tempo de duração do curso.

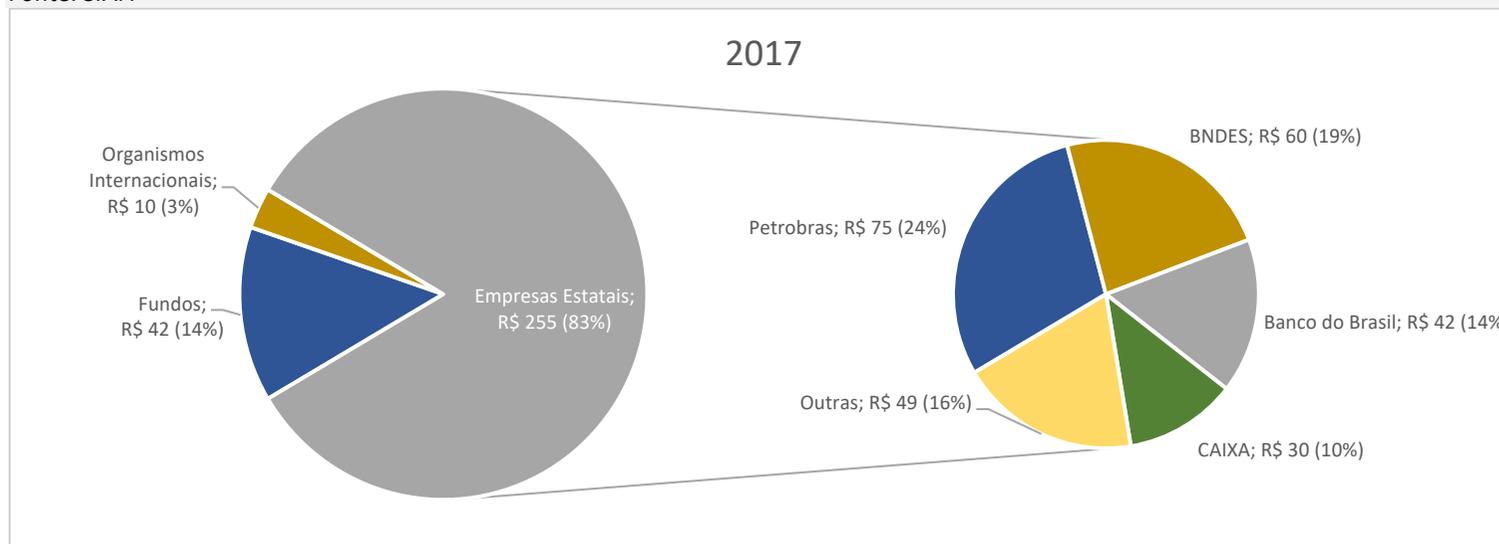
2.2.4. Investimentos (Participações em Empresas Estatais)

Os investimentos da União compreendem suas participações permanentes em empresas estatais, em fundos e em organismos internacionais, conforme demonstrado no gráfico 17.

Gráfico 17 – Participações em empresas em 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

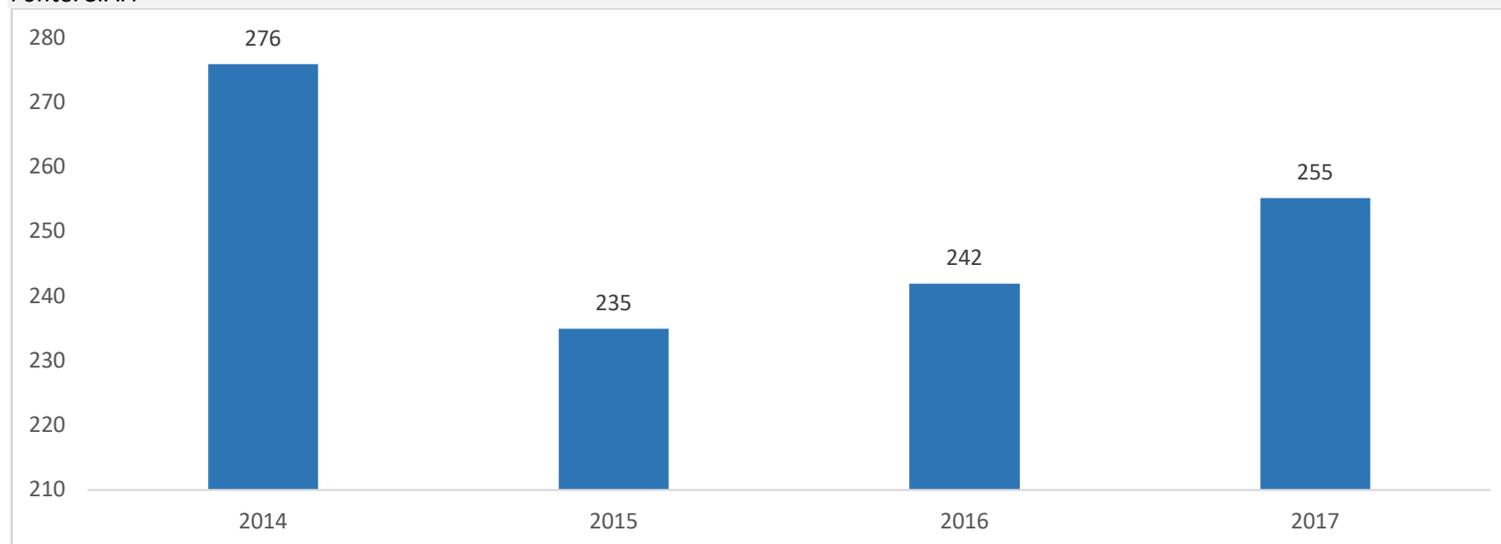


Em seguida, pode-se observar a composição e a evolução da participação da União em empresas estatais⁹, exceto as dependentes¹⁰, nos anos de 2014 a 2017.

Gráfico 18 – Total de participações da União em empresas estatais, de 2014 a 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



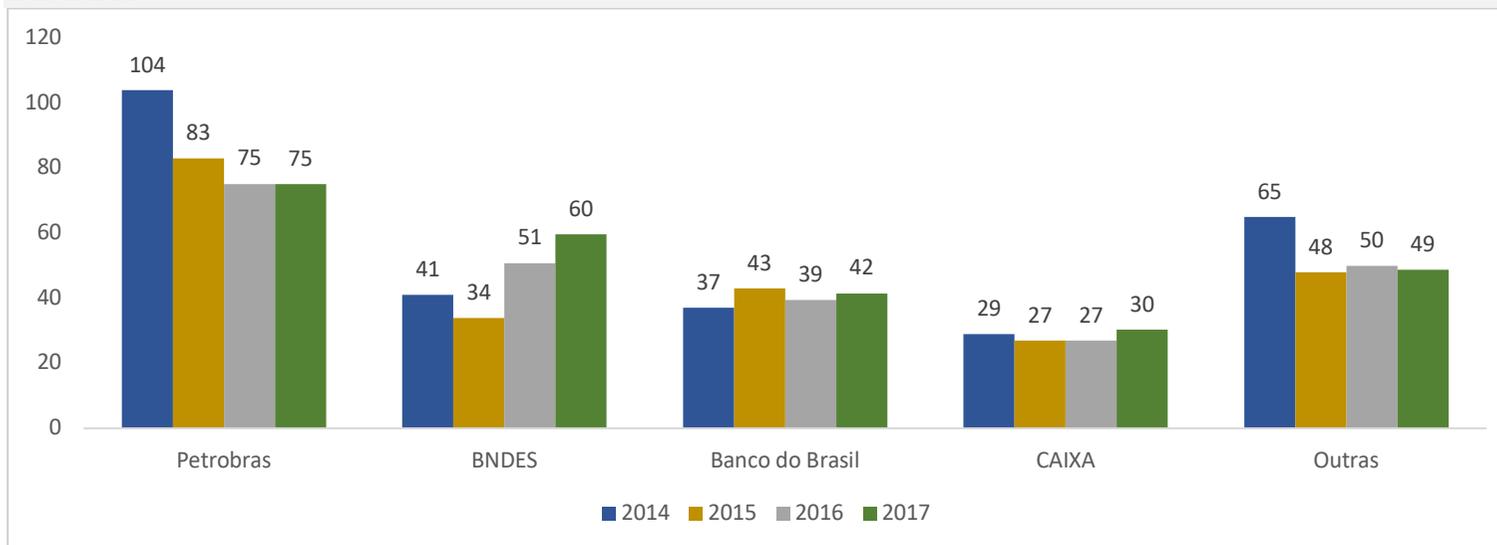
⁹ As participações em empresas estatais são avaliadas pelo método de equivalência patrimonial (MEP) ou pelo seu valor de custo de aquisição. Do total de participações em 2017, 99,77% foram avaliadas pelo MEP, que consiste na aplicação do percentual de participação da União sobre o valor do patrimônio líquido de cada empresa estatal.

¹⁰ As empresas estatais dependentes já são consideradas na consolidação do BGU. Dessa forma, as participações permanentes nessas empresas não são consideradas no item “investimentos”, para não causar duplicidade com o patrimônio líquido, uma vez que os ativos e os passivos dessas empresas são evidenciados no BGU. Informações mais completas sobre consolidação podem ser encontradas no BGU 2017 (Nota Explicativa 1 – Base de Preparação das Demonstrações e das Práticas Contábeis).

Gráfico 19 – Participação nas principais empresas estatais da União, de 2014 a 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



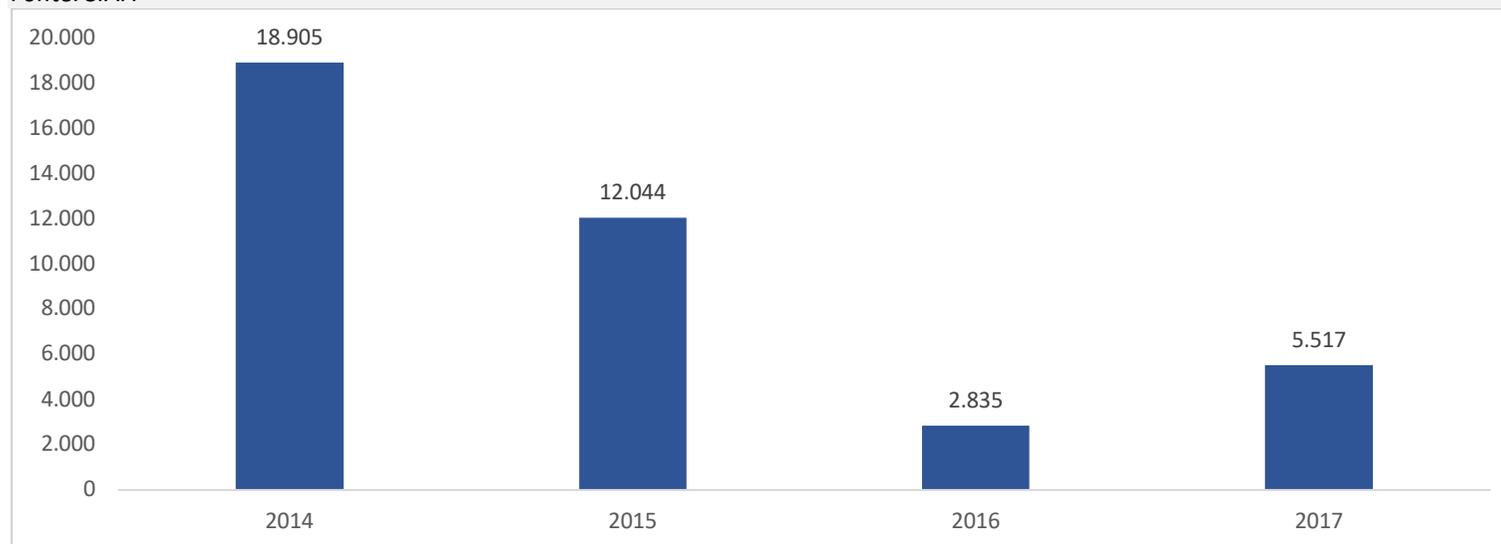
Quanto aos dividendos e aos juros sobre capital próprio (JCP¹¹) recebidos pela participação da União nessas empresas, o comportamento é apresentado no gráfico 20, a seguir. A arrecadação pelo Tesouro Nacional atingiu o montante de R\$ 5,5 bilhões em 2017 a esse título, superior em 94,60% ao volume obtido em 2016, ainda que 54,19%, menor do que aquele recebido em 2015.

¹¹ Receber dividendos significa dizer que o acionista, no caso a União, está recebendo uma parcela do lucro de suas investidas, parcela que é determinada pela legislação brasileira em pelo menos 25% dos lucros gerados pela empresa em um determinado período. Os dividendos são distribuídos pelas empresas a partir do lucro líquido, ou seja, após a apuração do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Os JCP também são uma forma de distribuição de resultados, mas que gozam de um benefício tributário diferenciado.

Gráfico 20 – Dividendos e JCP recebidos por ano

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI

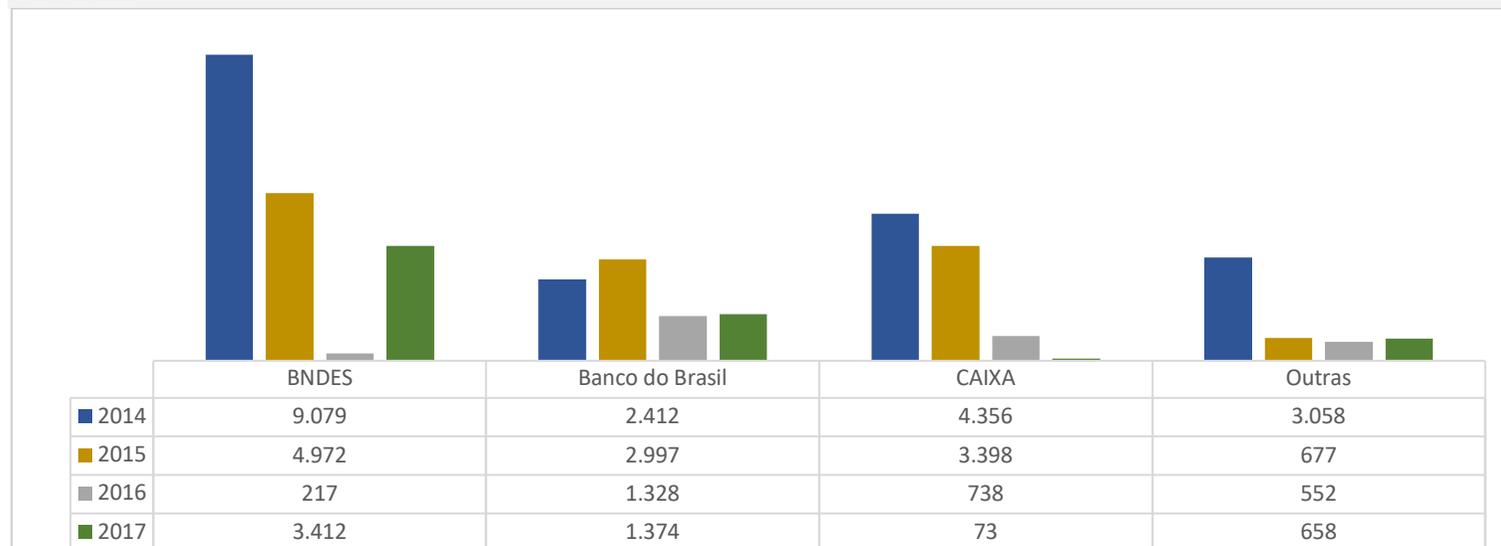


O BNDES foi a empresa responsável pelo maior recolhimento de dividendos e JCP à União, no montante de R\$ 3,4 bilhões, referentes ao exercício de 2017. Desse total, R\$ 3,0 bilhões foram recolhidos sob a forma de JCP. O Banco do Brasil recolheu, sob a forma de JCP, o montante de R\$ 1,4 bilhão, o que resultou praticamente no mesmo patamar de pagamento do ano anterior. Já a Caixa Econômica Federal recolheu à União R\$ 73 milhões, sob a forma de JCP, decorrente da distribuição antecipada correspondente a 1% do lucro líquido projetado de 2017, em atendimento à Política de Gerenciamento de Capital e de Distribuição do Resultado estabelecido pela empresa. O Gráfico abaixo resume os dados sobre dividendos e JCP recebidos, categorizados por empresa.

Gráfico 21 – Dividendos e JCP recebidos por empresa

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI



Para mais informações sobre a relação entre a União e as suas empresas estatais, consulte o relatório *Aspectos Fiscais do Relacionamento do Tesouro Nacional com suas Participações Societárias*¹², disponível em: <https://goo.gl/zN82Qm>.

¹² Pode haver diferenças entre as informações apresentadas neste relatório – cuja fonte dos dados é o SIAFI fechado em 31/12/2017 (nesta data, as empresas ainda não haviam divulgado suas demonstrações) – em relação ao documento “Aspectos Fiscais do Relacionamento do Tesouro Nacional com suas Participações Societárias”, que reflete o saldo divulgado por cada uma das empresas em suas demonstrações contábeis individuais, publicadas até a data-limite de 30 de abril de 2018, referente aos dados de 2017.

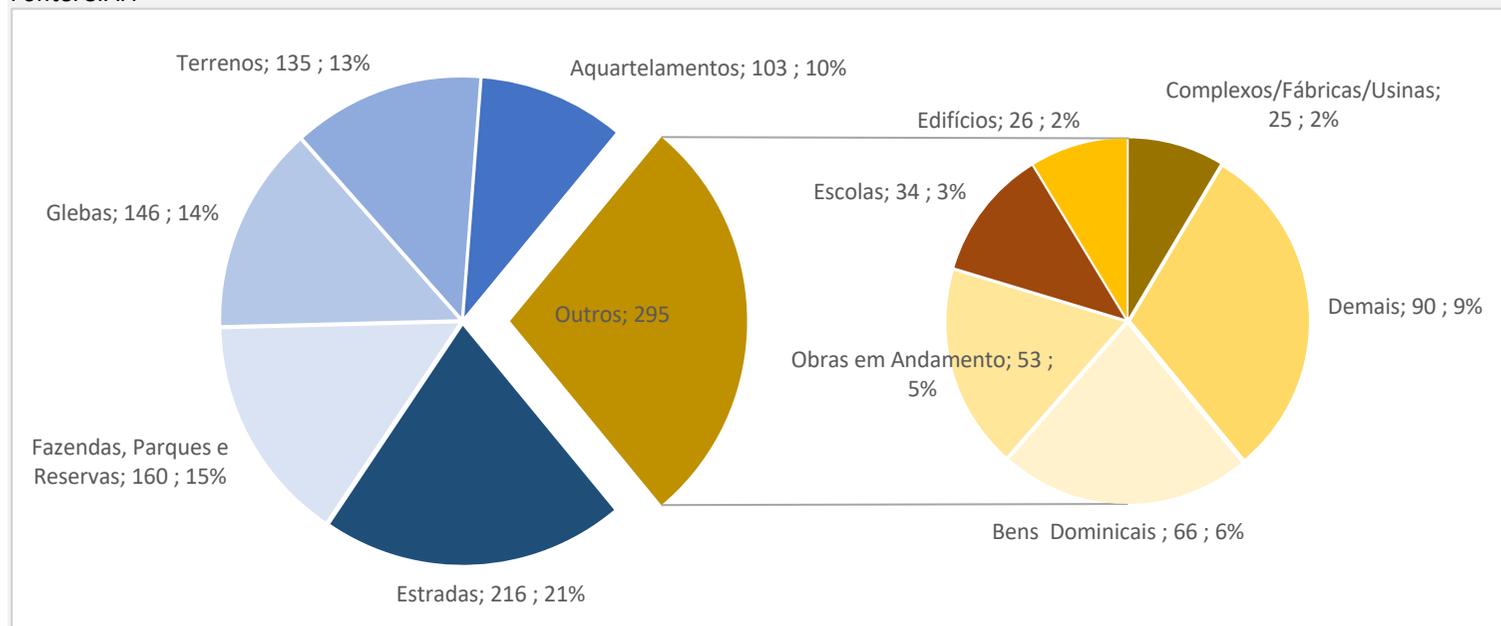
2.2.5. Imobilizado e Intangível

O saldo do ativo imobilizado da União totalizou, em 2017, R\$ 1,14 trilhão, sendo R\$ 1,05 trilhão em bens imóveis e R\$ 92,8 bilhões em bens móveis. A distribuição dos bens imóveis está detalhada no gráfico 22, a seguir:

Gráfico 22 – Imóveis em 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Na comparação com 2016, houve um aumento de R\$ 215,2 bilhões (23,2%) no total do Imobilizado. Desse aumento, R\$ 4,4 bilhões foram em bens móveis e R\$ 210,8 bilhões em imóveis. Contribuíram para o aumento no valor dos imóveis em 2017 a incorporação de bens destinados à reforma agrária, realizada pela Subsecretaria Extraordinária de

Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal), no valor de R\$ 145,5 bilhões, e a reavaliação de terrenos, glebas, fazendas, parques e reservas, efetuada pelo Incra, em um montante aproximado de R\$ 30,7 bilhões. Entretanto, ainda não foram registrados nos sistemas oficiais de patrimônio da Administração Pública Federal todos os imóveis destinados à reforma agrária e à regularização fundiária.

Conforme definido em reuniões com a STN/MF e a SPU/MP, o Incra e a Serfal poderão continuar os lançamentos dos referidos imóveis no SPIUnet, e os imóveis remanescentes que não forem cadastrados até 31 de dezembro de 2017 deverão ser cadastrados diretamente no SIAFI em conta específica. Tal procedimento deverá prosseguir nos próximos exercícios financeiros, até que se atinja a totalidade do cadastro dos imóveis rurais.

Os bens móveis estão concentrados principalmente no Ministério da Defesa, com R\$ 66,17 bilhões, sendo este ministério responsável também por R\$ 233,11 bilhões dos imóveis, ou 22,2% do total.

Em relação aos bens imóveis, destacam-se os R\$ 215,79 bilhões referentes a estradas e rodovias federais, contabilizados no Ministério dos Transportes (20,5% do total dos bens imóveis da União). Tais bens correspondem a cerca de 91,88% de todo o patrimônio imobiliário registrado pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Contudo, estes bens totalizavam R\$ 223,4 bilhões em 31/12/2016, o que significa um decréscimo de R\$ 7,6 bilhões em 2017, fruto da redução do valor patrimonial das rodovias federais, efetuada pelo DNIT, em um total de R\$ 13,1 bilhões, compensada parcialmente por acréscimos em diversos outros bens.

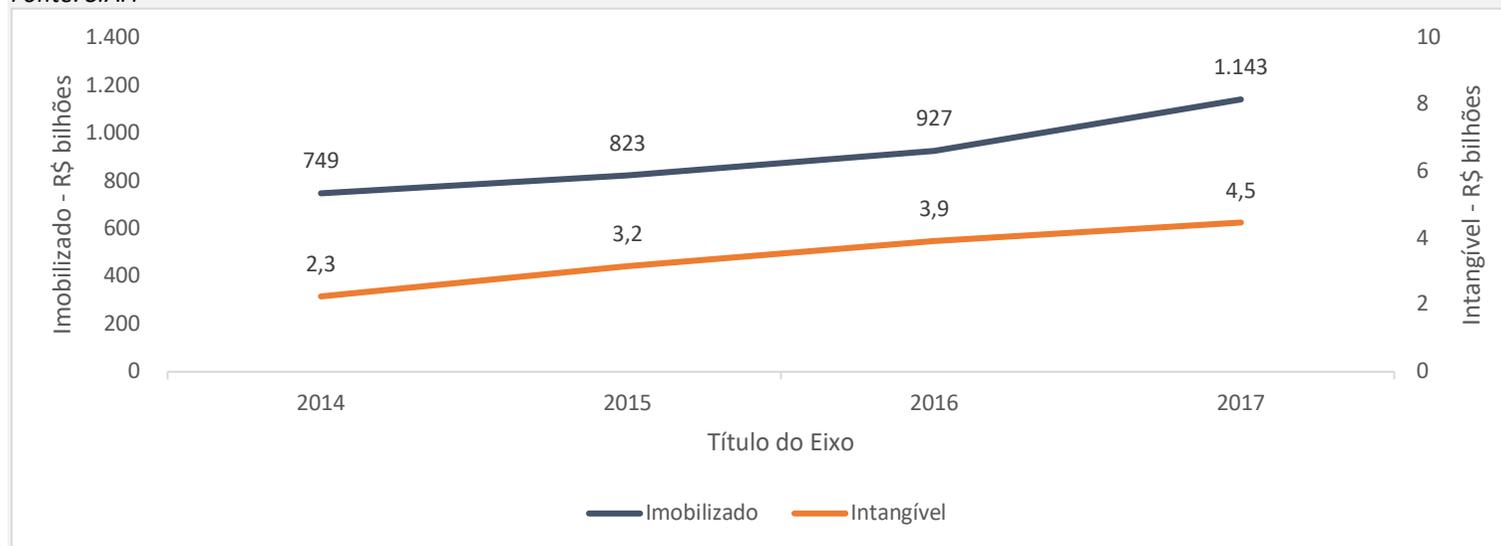
Juntos, os Ministérios da Defesa e dos Transportes, acima citados, respondem por quase a metade dos bens imóveis da União.

Por sua vez, os bens intangíveis (aqueles sem substância física) totalizaram R\$ 4,5 bilhões em 2017, apresentando uma evolução de 13,9% em relação a 2016, quando o total foi de R\$ 3,9 bilhões. Os principais itens desse grupo são os softwares, que representam 80,3% do total (R\$ 3,6 bilhões).

Gráfico 23 – Saldo do imobilizado e do intangível - Evolução

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



2.3. Passivos

2.3.1. Empréstimos e Financiamentos (Dívida Pública Federal)

Conforme definido no artigo 1º da Portaria nº 29 da STN, de 21 de janeiro de 2016, o objetivo da gestão da Dívida Pública Federal é “suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do Governo Federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos”.

A Dívida Pública Federal – DPF é classificada de acordo com os instrumentos usados para captação de recursos e pela moeda na qual ocorre o pagamento de seus fluxos. Em relação à captação de recursos, esta pode ocorrer por emissão de títulos públicos, sendo por esta razão classificada como mobiliária, ou por contratos, firmados principalmente com organismos multilaterais, sendo esta dívida classificada como contratual.

Quanto à moeda usada para os pagamentos, a dívida é classificada como interna, quando as transações são realizadas em moeda corrente no País (no caso, o real), ou externa, quando os pagamentos são feitos em moeda estrangeira, usualmente o dólar norte-americano.

Atualmente, a dívida pública federal em circulação no mercado nacional é paga em real e captada por meio da emissão de títulos públicos, sendo por esta razão definida como Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi). Já a parcela da dívida pública federal existente no mercado internacional tem sido captada tanto por meio da emissão de títulos quanto por contratos, sendo por isso definida como Dívida Pública Federal externa (DPFe).

Tabela 5 – Empréstimos e financiamentos contraídos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BGU 2014, 2015, 2016 e 2017

	2014	2015	2016	2017
Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)	3.328	3.960	4.532	5.119
Em mercado	2.209	2.673	3.006	3.448
Em carteira do BCB	1.119	1.287	1.526	1.671
Dívida Pública Federal Externa, em títulos e em contratos (DPFe)	113	138	123	116
Em títulos	104	132	117	112
Em contratos	10	7	5	4
Demais operações/financiamentos externos e internos	41	7	9	11
Total	3.481	4.105	4.664	5.245

Conforme a tabela acima, dos saldos constantes dos empréstimos e financiamentos de curto e longo prazos em 2017, 97,59% referiram-se ao estoque da DPMFi, sob gestão do Tesouro Nacional, sendo esta participação de 97,18% em 2016, 96,47% em 2015 e 95,60% em 2014.

O estoque da DPF¹³ apresentado nas demonstrações contábeis é calculado pela metodologia por apropriação. Trata-se da demonstração dos saldos de valores atualizados mensalmente com base nos juros e deságios incorridos.

Por outro lado, o estoque demonstrado no Resultado do Tesouro Nacional (RTN), no Relatório Mensal da Dívida Pública Federal (RMD), no Relatório Anual da Dívida (RAD) e no Plano Anual de Financiamento (PAF), documentos divulgados regulamentemente pela STN¹⁴, é apurado utilizando-se a taxa interna de retorno média (TIR) das emissões como taxa de desconto para a determinação do valor presente dos títulos. As duas metodologias convergem e têm valores idênticos quando do pagamento/vencimentos dos títulos.

Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)

Os títulos públicos federais são instrumentos financeiros de renda fixa emitidos pelo Governo Federal para a obtenção de recursos junto à sociedade, com o objetivo primordial de financiar o déficit público. Por outro lado, os títulos em poder do BCB são utilizados como instrumentos de política monetária. A tabela e o gráfico a seguir apresentam a composição da DPMFi.

Tabela 6 – Dívida Pública Mobiliária Federal Interna

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

DPMFi	2014	2015	2016	2017
Em mercado	2.209	2.673	3.006	3.448
Em carteira do BCB	1.119	1.287	1.526	1.671
Total	3.328	3.960	4.532	5.119

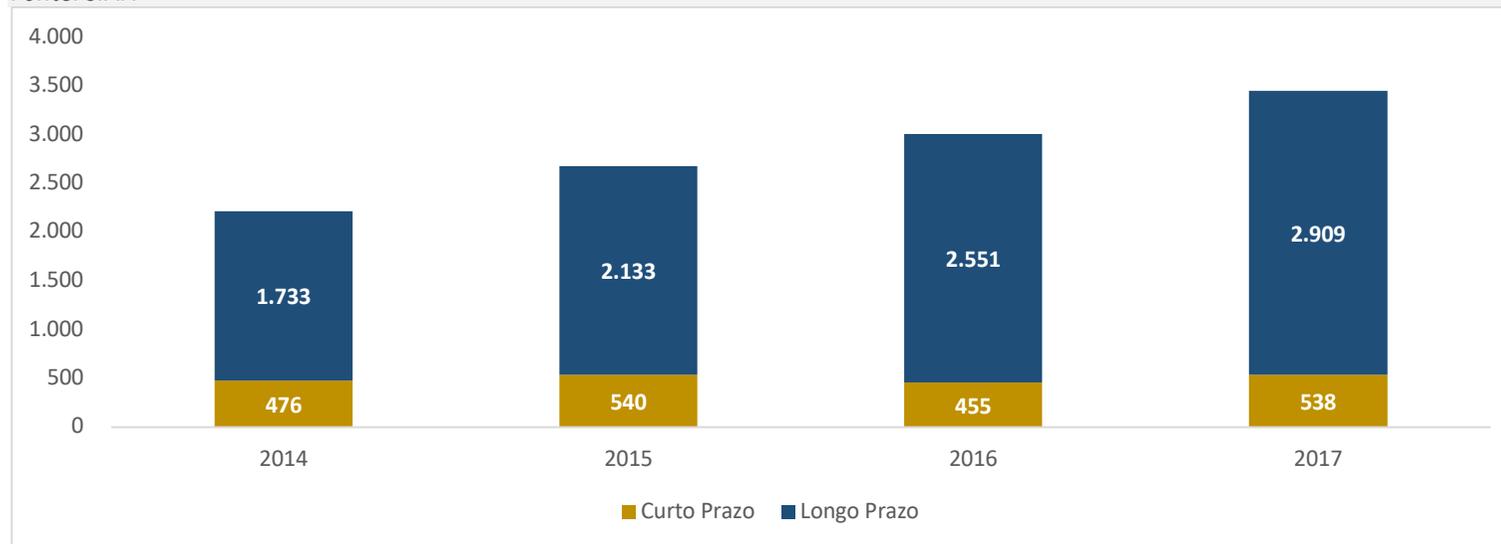
¹³ No BGU e no RCTN, os saldos recíprocos entre órgãos e entidades da União são eliminados nas demonstrações consolidadas. Um exemplo disso são os títulos que o Tesouro emite em favor do FNDE, referentes ao FIES, que não são considerados nas tabelas acima, pois são uma dívida com outra entidade também pertencente ao ente econômico União. No ano de 2017, o valor desses saldos recíprocos foi de R\$ 4,9 bilhões.

¹⁴ Disponíveis em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-anual-da-divida> e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/plano-anual-de-financiamento>

Gráfico 24 – DPMFi em mercado a curto e longo prazos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



O estoque da DPMFi em mercado encerrou o ano de 2017 em aproximadamente R\$ 3,45 trilhões. Em relação ao ano anterior, houve aumento de 14,7%, ou R\$ 441 bilhões. Já em relação a 2015, o aumento desse estoque foi de 28,9%, ou R\$ 775 bilhões.

Dos títulos públicos federais que compõem a Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) em mercado, destacam-se as Letras do Tesouro Nacional (LTN) e as Notas do Tesouro Nacional – Série F (NTN-F), ambos com remuneração prefixada; as Letras Financeiras do Tesouro (LFT), com remuneração indexada à taxa SELIC; e as Notas

do Tesouro Nacional – Série B (NTN-B) e Série C (NTN-C), títulos indexados ao IPCA e ao IGP-M, respectivamente, cujos saldos são demonstrados nos gráficos a seguir¹⁵.

Gráfico 25 – Estoque de títulos públicos federais em mercado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

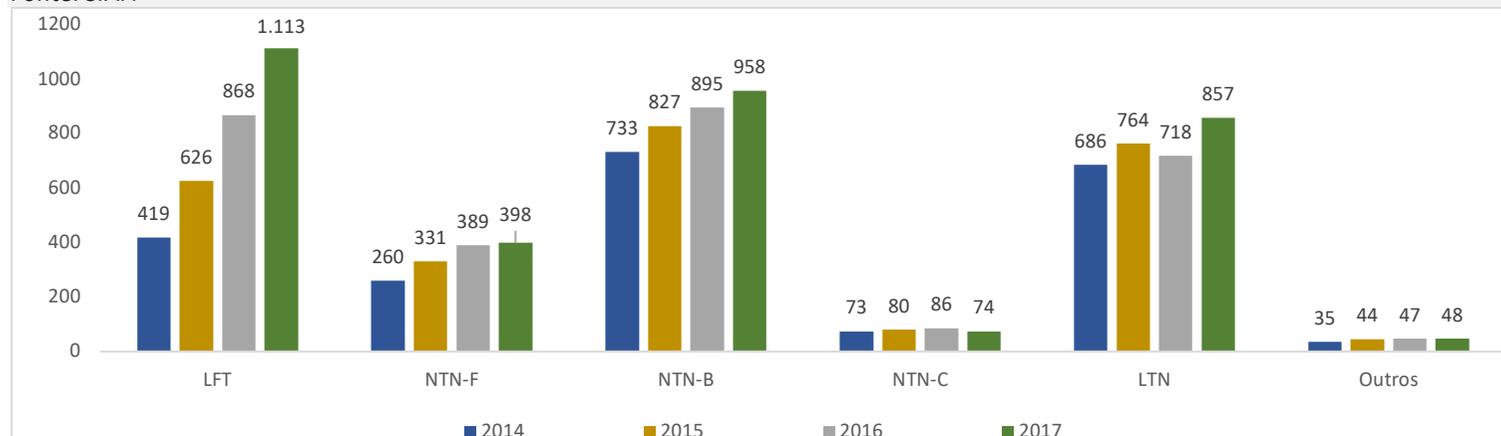
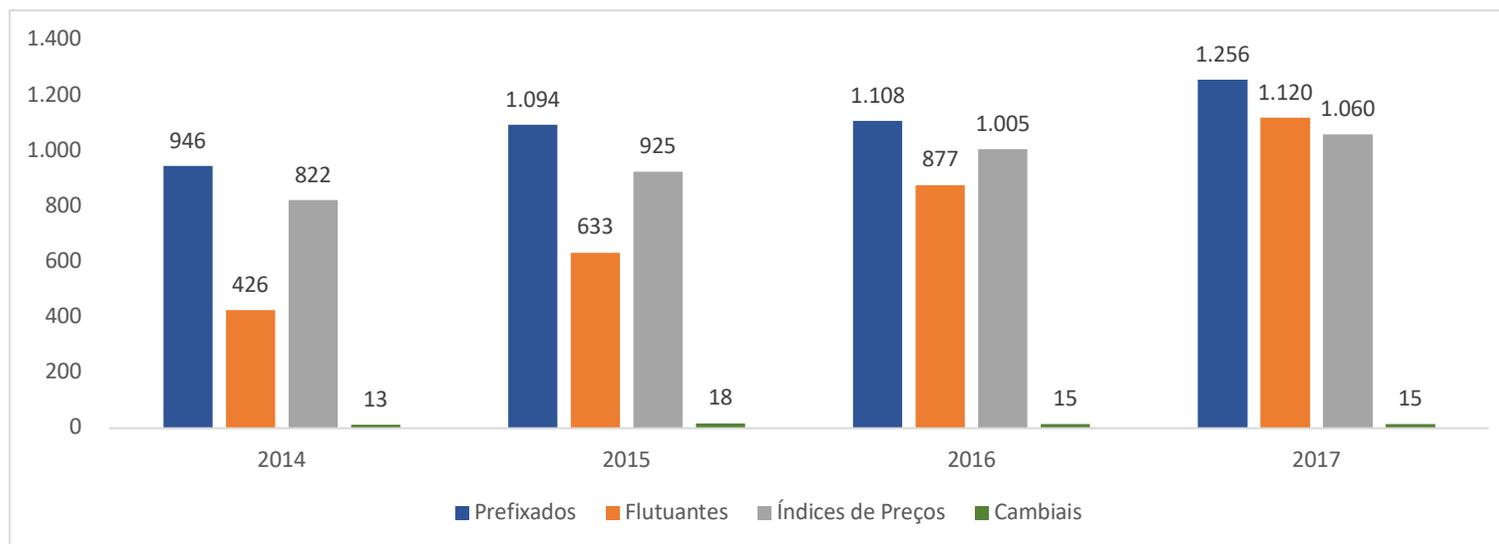


Gráfico 26 – Títulos públicos federais em mercado por grupos de indexadores

Dados em: R\$ bilhões

Fontes: STN e SELIC

¹⁵ O Gráfico 26 não considera o saldo dos Títulos da Dívida Agrária. Além disso, não há a eliminação de saldos indicados na nota de rodapé nº 13. Por isso, os totais anuais no gráfico apresentam diferenças em relação à Tabela 6.

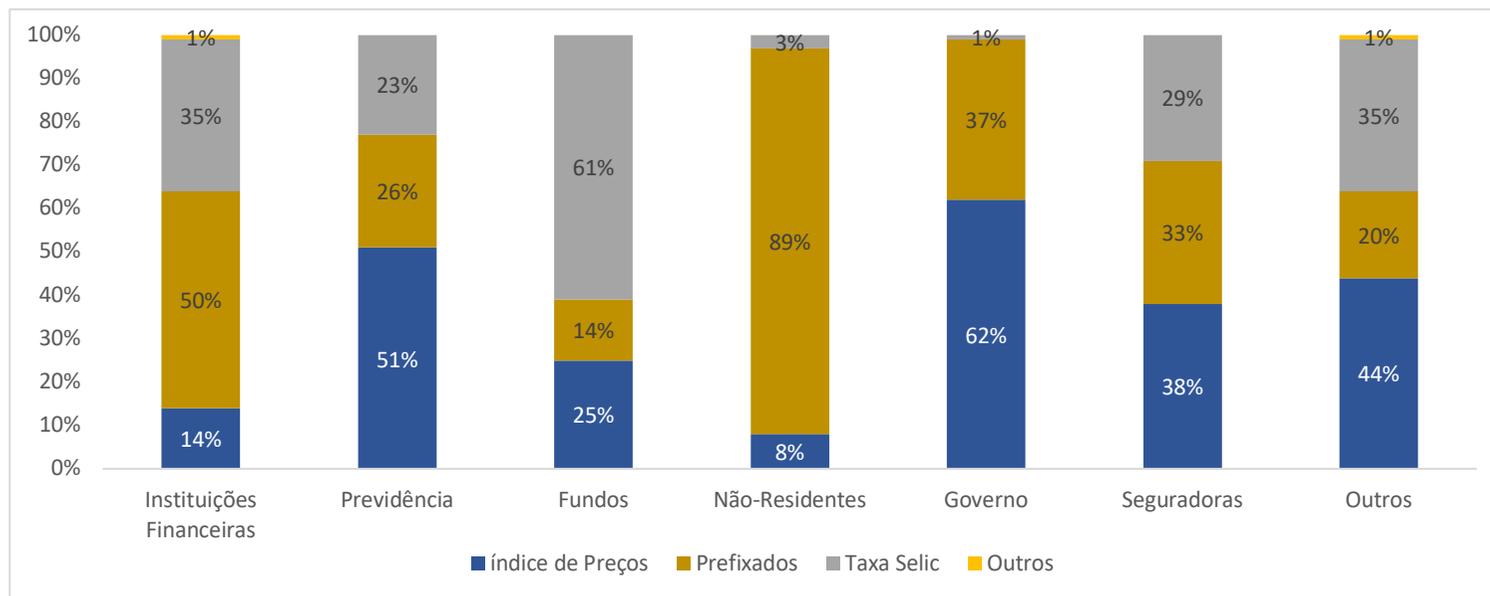


Na continuação, o gráfico a seguir contém a composição da carteira de títulos públicos, por detentor, conforme informação extraída do Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2017.

Gráfico 27 – Carteira de títulos públicos federais por detentor em dezembro/2017

Dados em: %

Fontes: STN e SELIC



2.3.2. Provisões e Passivos Contingentes

Provisões representam obrigações presentes, já registradas no balanço patrimonial, com valores e prazos de vencimento estimados. Já os passivos contingentes representam possíveis obrigações, ainda não reconhecidos, cuja existência será confirmada pela ocorrência de um ou mais eventos futuros.

Dentre as provisões registradas no BGU 2017, 96,74% são de longo prazo, ou seja, não se tornarão exigíveis no próximo ano.

Os saldos das provisões correspondem a 23,54% do total do passivo da União, sendo bastante representados pelas provisões previdenciárias, como se pode observar na Tabela 7.

Tabela 7 – Provisões de curto e longo prazos

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI

	2014	2015	2016	2017
Provisões de curto prazo	10.358	53.194	41.115	55.702
Provisões para riscos fiscais	83	33.811	19.745	34.246
Provisão para requisição de pequeno valor ¹⁶	7.525	11.487	13.534	12.933
Provisão para repartição de créditos	-	5.065	4.735	3.994
Provisão riscos cíveis	13	437	772	2.846
Provisão para riscos trabalhistas	1.542	1.851	1.997	1.140
Outras provisões	1.195	543	332	544
Provisões de longo prazo	1.241.137	1.382.020	1.556.153	1.654.751
Provisões previdenciárias – servidores públicos civis ¹⁷	1.208.429	1.243.686	1.364.503	1.199.127
Provisões para perdas judiciais administrativas	-	65.628	106.456	250.461
Pensões militares concedidas	-	-	-	118.657
Provisões do FCVS	24.104	18.741	20.836	24.651
Provisão para riscos fiscais	3	35.092	29.865	31.944
Provisão para repartição de créditos	-	4.788	20.995	17.026
Provisão riscos cíveis	76	5.629	4.965	4.114
Provisão para riscos trabalhistas	325	802	879	1.116
Outras provisões	8.200	7.654	7.654	7.656
Total	1.251.495	1.435.214	1.597.268	1.710.453

Importante mencionar que o processo de convergência às normas internacionais de contabilidade do setor público vem proporcionando constantes adequações nesse grupo de passivos da União, na busca de mensurações mais adequadas em relação ao que realmente será exigível ao longo dos anos.

¹⁶ Provisões decorrentes de sentenças judiciais, definidas em Lei como de pequeno valor (RPV) – base legal: art. 100, §3º, CF/1988. O assunto está abordado no item 2.2.2.5 deste documento.

¹⁷ Refere-se exclusivamente ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que é o regime de previdência dos servidores públicos civis.

2.3.2.1. Provisão do Regime Próprio de Previdência Social

As provisões previdenciárias do RPPS representam os valores líquidos (valores a pagar menos contribuições a receber) que o Governo espera pagar no futuro pelas aposentadorias e pensões dos servidores públicos que fazem parte do Regime. Estes itens corresponderam, em 2017, a 72,47% do total das provisões a longo prazo da União.

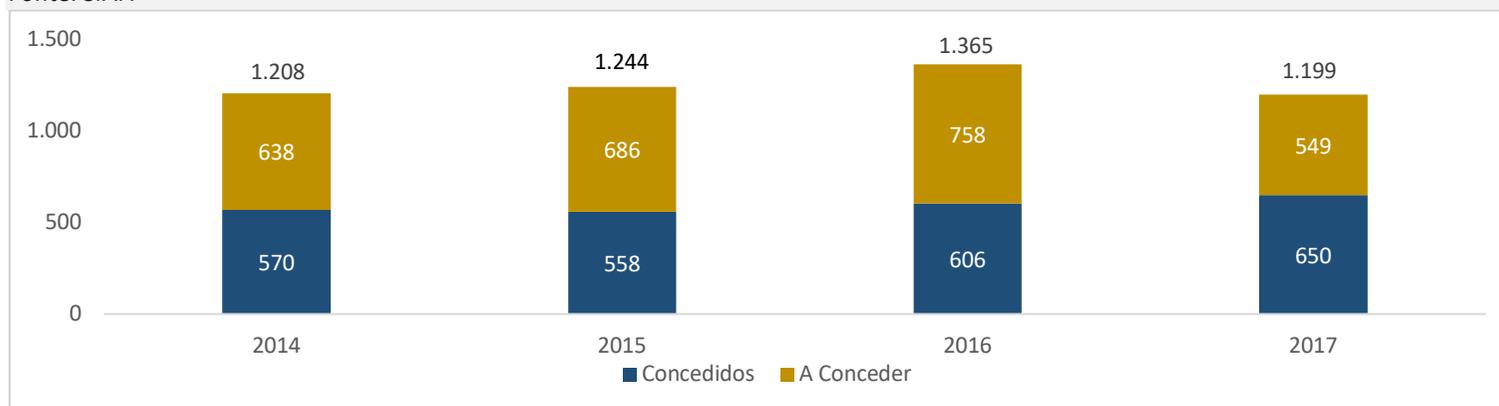
Englobam valores a pagar no futuro os referentes aos atuais aposentados e pensionistas e também as aposentadorias e pensões dos servidores que ainda estão ativos. Os cálculos levam em consideração diversos fatores, que são analisados quando da avaliação das premissas atuariais.

Estas obrigações passaram a ser registradas no Balanço Patrimonial da União a partir de 2014, e sua atualização é anual. O gráfico 28 demonstra a evolução dos seus valores nos últimos quatro anos. Nos cálculos já estão deduzidos os valores das contribuições futuras a serem recebidas pelo plano.

Gráfico 28 – Provisões previdenciárias – RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Ressalta-se que os valores contabilizados têm por base a avaliação atuarial do RPPS dos servidores civis da União, elaborada pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Fazenda (SPPS/MF).

Em 2017, a provisão previdenciária do RPPS diminuiu R\$ 150 bilhões em relação ao ano anterior. Essa redução decorreu da mudança nas premissas atuariais e econômicas consideradas no cálculo atuarial do passivo, motivado por estudo elaborado pela SPPS/MF.

A tabela abaixo demonstra que a redução ocorreu principalmente pela diminuição das aposentadorias, pensões e outros benefícios a conceder e em decorrência do aumento das contribuições do ente e dos ativos.

Tabela 8 – Provisão Previdenciária - RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

	2016	2017	Varição
Provisões de benefícios concedidos	606	650	
Aposentadorias, pensões e outros benefícios	639	688	8%
(-) Contribuições do inativo	-26	-30	15%
(-) Contribuições do pensionista	-7	-8	14%
Provisões de benefícios a conceder	758	549	-28%
Aposentadorias, pensões e outros benefícios a conceder	1.017	830	-18%
(-) Contribuições do ente	-142	-162	14%
(-) Contribuições do ativo	-71	-81	14%
(-) Contribuições do inativo e pensionista a conceder	-46	-38	-17%
Total provisão RPPS	1.364	1.199	-12%

2.3.2.2. Regime Geral da Previdência Social

De acordo com a Lei nº 8.213/91, “a Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”.

No caso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), apenas uma pequena parcela de beneficiários possui relação laboral com a União. A maioria dos beneficiários do RGPS é oriunda do setor privado. Apenas os agentes públicos não

enquadrados nos regimes próprios da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios – ou quando não existe regime próprio – podem ser beneficiários do regime. Ademais, do ponto de vista contábil, não existe uma norma que discipline qual deve ser o tratamento empregado na evidenciação dos itens patrimoniais relacionados ao RGPS.

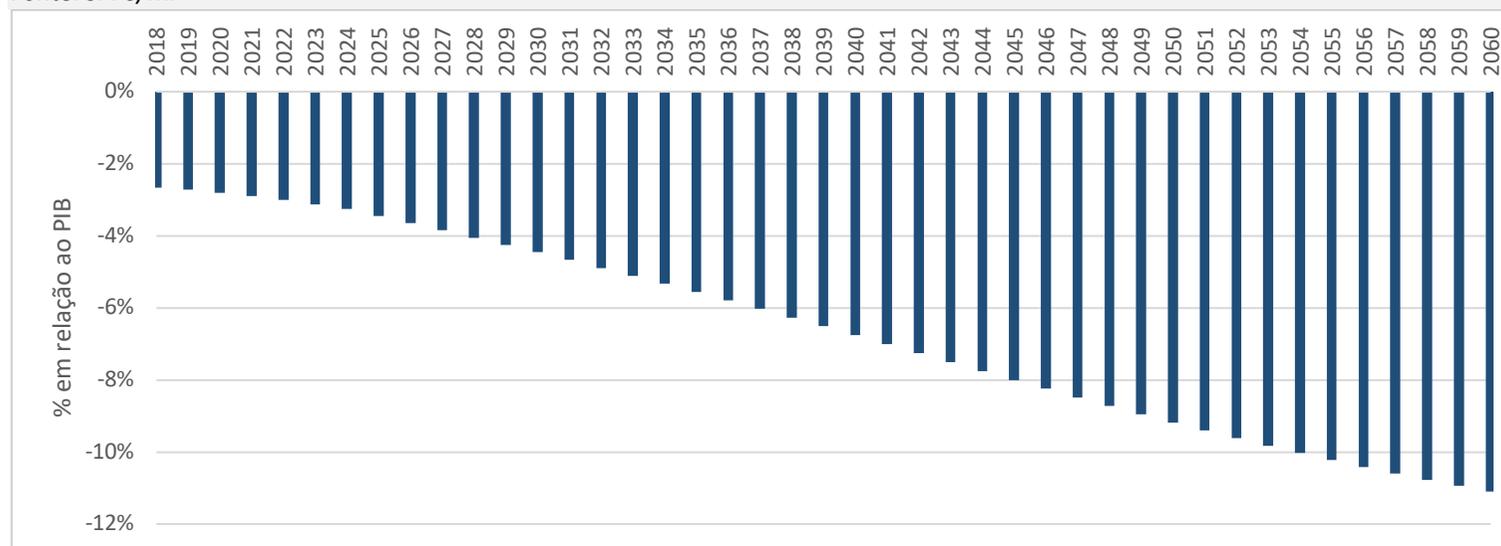
Por esses motivos, não foi realizada a contabilização do passivo atuarial relacionado ao RGPS nas demonstrações contábeis da União. No âmbito do Governo Federal brasileiro, está em discussão qual deve ser a melhor forma de evidenciação desse passivo.

Não obstante, apresentamos no gráfico 29 a seguir, a projeção do déficit previdenciário do RGPS, em proporção do PIB, para um horizonte de 43 anos.

Gráfico 29 – Projeção do resultado previdenciário – RGPS

Dados em: % em relação ao PIB

Fonte: SPPS/MF



2.3.2.3. Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas

As provisões para perdas judiciais e administrativas compreendem os passivos de prazo ou de valor incertos, relacionados a ações administrativas e judiciais ajuizadas contra a União, porém passíveis de serem estimadas de forma confiável. Tais provisões representaram um montante de aproximadamente R\$ 251 bilhões em 2017 (R\$ 106 bilhões em 2016), conforme a tabela 7

Para tratar desse tema, a Advocacia-Geral da União (AGU), órgão responsável pela representação judicial e extrajudicial da administração direta da União, estabeleceu critérios e procedimentos a serem adotados para a classificação dos processos, de modo a viabilizar o seu reconhecimento ou não no passivo da União. Foram definidos critérios para a classificação dos processos quanto à probabilidade de perda, levando em consideração especialmente a fase processual das ações. A contabilização ou não como passivo depende do nível de classificação de risco atribuído ao processo na análise, podendo ser um dos seguintes:

- **Risco provável:** Ocorre quando probabilidade de perda por parte da União é alta, ensejando registro do passivo.
- **Risco possível:** Ocorre quando a probabilidade de perda não é alta, mas ainda considerável. Esses valores não são reconhecidos como passivos, mas mencionados nas notas explicativas às demonstrações contábeis.
- **Risco remoto:** Ocorre quando a probabilidade de perda da ação é considerada remota, não sendo realizado nenhum registro.

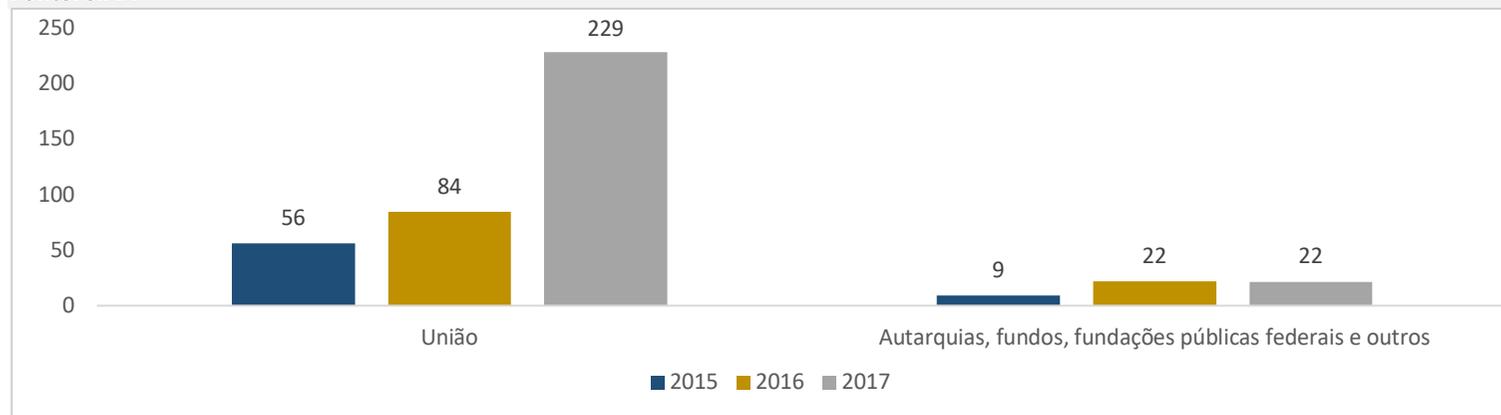
Considerando a classificação acima, o gráfico 30 traz a evolução das provisões para perdas prováveis judiciais e administrativas a partir do ano de 2015, momento em que se iniciou a contabilização desse passivo no Balanço Patrimonial da União. Do total de R\$ 251 bilhões em 2017, 91,36% (R\$ 229 bilhões) referiram-se a processos em que a própria União (administração direta) figura no polo passivo. O restante referiu-se a processos cujos réus são outras entidades, como autarquias e fundações públicas federais, que são representadas pela Procuradoria Geral Federal (PGF).

Em 2017, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) reconheceu como passivo nas demonstrações contábeis R\$ 153 bilhões referentes às ações judiciais defendidas. O passivo registrado é baseado em informações de ações judiciais que irão compor o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2019 e o Balanço Geral da União¹⁸. Importante ressaltar que a estimativa de cálculo é fornecida pela Receita Federal do Brasil (RFB) e leva em consideração, na maioria dos casos, a perda total de arrecadação anual e uma estimativa de impacto de devolução, considerados os últimos cinco anos e a totalidade dos contribuintes, de modo que representa o máximo de impacto ao erário, que pode não se concretizar em sua totalidade.

Gráfico 30 – Provisão para Perdas Judiciais e Administrativas

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



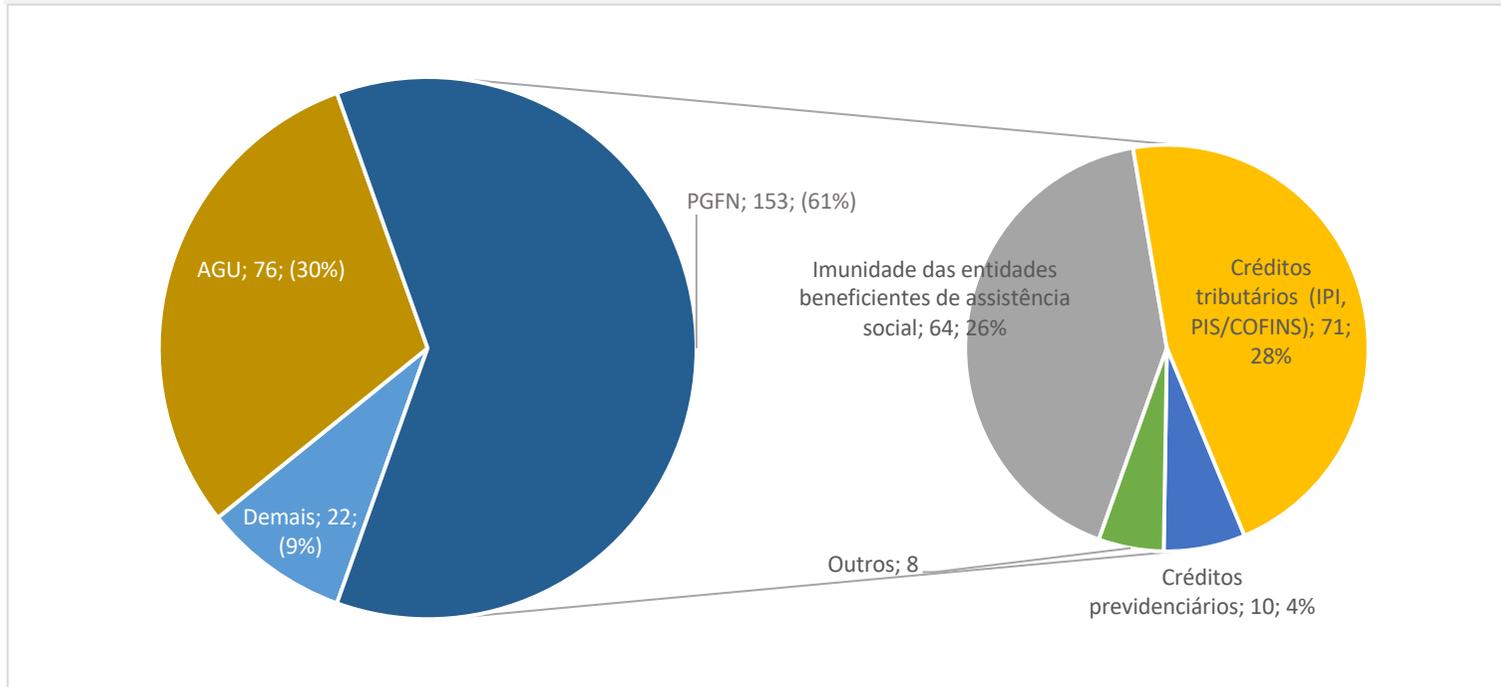
¹⁸ Em conformidade com a Portaria AGU nº 40/2015 e com as normas contábeis relativas a provisões e passivos contingentes, a PGFN apura periodicamente as informações acerca do montante atualizado de ações judiciais defendidas pela Procuradoria, que possam se converter em risco fiscal possível e provável e passarão a constar do Anexo de Riscos Fiscais, segundo o art. 4º, § 3º da LC 101/2000 (LRF), além do Balanço-Geral da União.

Conforme demonstrado no gráfico 31 a seguir, a PGFN e a AGU são os órgãos com mais ações defendidas cuja perda é provável.

Gráfico 31 – Provisão para Perdas Judiciais e Administrativas – por órgão - 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Em relação às provisões para perdas judiciais e administrativas da AGU, há ações de diversas naturezas como as ações de diferenças salariais diversas, R\$ 10,9 bilhões, e as ações relacionadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEF)¹⁹, no montante de R\$ 27 bilhões.

Assim como as ações sob gestão da PGFN, o reconhecimento das provisões referentes às ações judiciais e administrativas sob gestão da AGU é efetuado por meio de um documento emitido Procuradoria Geral da União (PGU)/AGU. Essas informações são base também para atualização do Anexo de Riscos Fiscais previsto no §3º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF).

Os passivos contingentes de 2017 estão evidenciados em notas explicativas do BGU, o qual pode ser encontrado em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/balanco-geral-da-uniao>. O montante considerado com risco possível e, portanto, classificado como passivo contingente, soma R\$ 804 bilhões em 2017 (R\$ 861 bilhões em 2016).

2.3.2.4. Provisões de Subvenções Econômicas

As subvenções econômicas, em sua maior parte, surgem por meio de programas de operações de créditos (rurais e industriais, por exemplo) subsidiados. Essas operações são destinadas ao financiamento de ações que, por serem de interesse público, contam com a participação de recursos do Tesouro Nacional, tendo como característica peculiar o fato de se adotarem encargos financeiros diferenciados daqueles praticados pelo mercado. Ou seja, são oferecidos créditos com taxas de juros menores que as do mercado e a diferença é paga pela União às instituições financeiras operadoras.

¹⁹ As ações judiciais do FUNDEF correspondem a ações impetradas pelos outros entes federados sob alegação de que, durante a vigência do Fundo do Ensino Fundamental, o Governo Federal, entre 1997 e 2006, teria deixado de cumprir os requisitos legais para estabelecer o Valor Anual por Aluno - VAA. Em razão dessa suposta ilegalidade, estabelecida desde o primeiro ano de vigência do FUNDEF, o governo federal tem sido obrigado a desembolsar recursos para cobrir os créditos não repassados à época a estados e municípios, através da complementação da União ao FUNDEF.

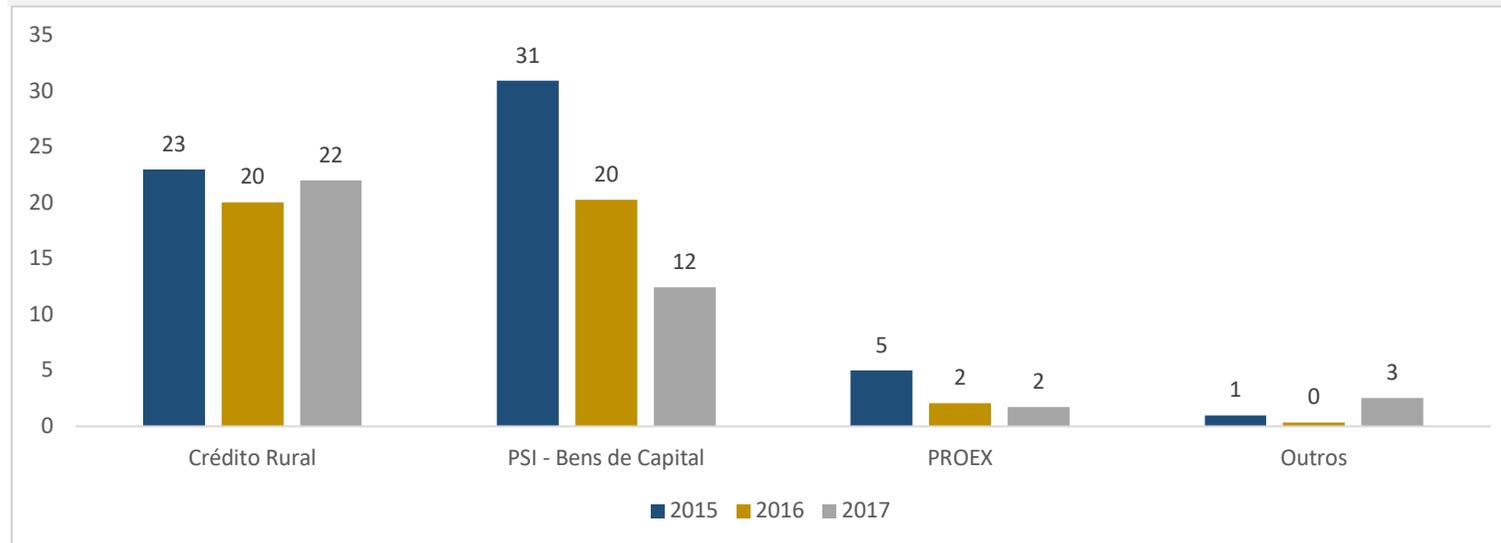
Em 31 de dezembro de 2017, a expectativa de subvenções a pagar ao longo dos próximos anos era de R\$ 38 bilhões, sendo R\$ 16 bilhões com prazo de pagamento a curto prazo, ou seja, a vencer em 2018, e R\$ 22 bilhões a pagar no longo prazo, ou seja, com vencimentos a partir de 2019. Essas provisões apresentavam um saldo de R\$ 43 bilhões em 31 de dezembro de 2016, sendo R\$ 20 bilhões a pagar no curto prazo e R\$ 23 bilhões para pagamento no longo prazo.

O gráfico 32 demonstra a expectativa de subvenções a pagar pela União entre 2015 e 2017 por tipo de programa de operação de crédito.

Gráfico 32 – Expectativa de subvenções a pagar

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



As subvenções econômicas destinadas ao crédito rural se subdividem principalmente em apoio ao 1) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e 2) Plano Agrícola e Pecuário da Agricultura Empresarial (PAP). O PRONAF tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de

empregos e a melhoria de renda. Em 2017, o PRONAF correspondeu a 44% do saldo total a pagar das subvenções provenientes do crédito rural (49% em 2016). Já o PAP destina recursos ao custeio, investimento e comercialização em montantes e condições de financiamento que proporcionem níveis adequados de apoio ao produtor rural, contribuindo para o crescimento da produção e da renda, e para a maior inserção do Brasil no mercado agrícola internacional. Em 2017, o PAP correspondeu a 47% do saldo total a pagar das subvenções provenientes do crédito rural (42% em 2016).

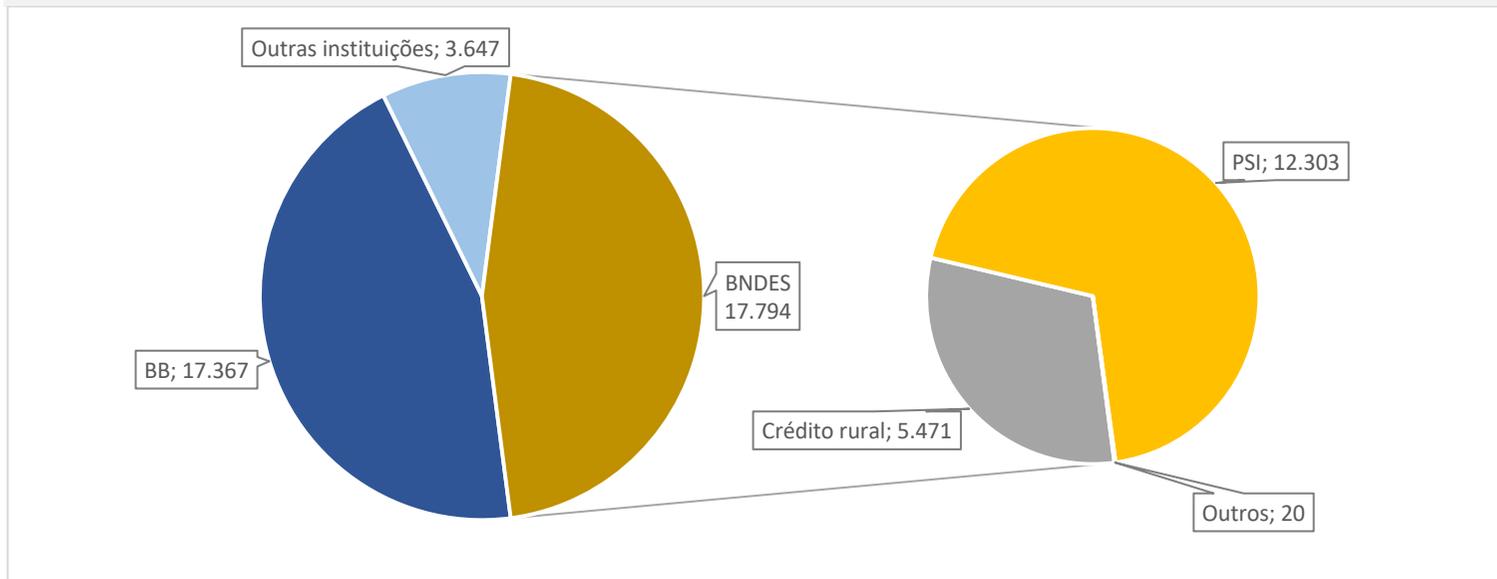
O Programa de Sustentação de Investimento (PSI) é operacionalizado pelo BNDES sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento destinadas à aquisição e à produção de bens de capital e à inovação tecnológica. Em 2017, ele correspondeu a 32,16% do total de subvenções a pagar pela União ao longo dos anos seguintes (47,42% em 2016).

Já o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) foi instituído pelo Governo Federal para proporcionar aos exportadores brasileiros condições de financiamento equivalentes às do mercado internacional. O Programa está disponível em duas modalidades operacionais: financiamento e equalização. Os financiamentos são concedidos diretamente ao exportador brasileiro ou importador, com recursos financeiros obtidos junto ao Tesouro Nacional. No caso de equalização, a exportação brasileira é financiada pelas instituições financeiras estabelecidas no País ou no exterior e o PROEX arca com parte dos encargos financeiros incidentes, de forma a tornar as taxas de juros equivalentes às praticadas internacionalmente. Em 2017, ele correspondeu a 4,50% do total de subvenções a pagar pela União ao longo dos anos seguintes (4,81% em 2016).

Gráfico 33 – Subvenções a pagar por instituição financeira

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI

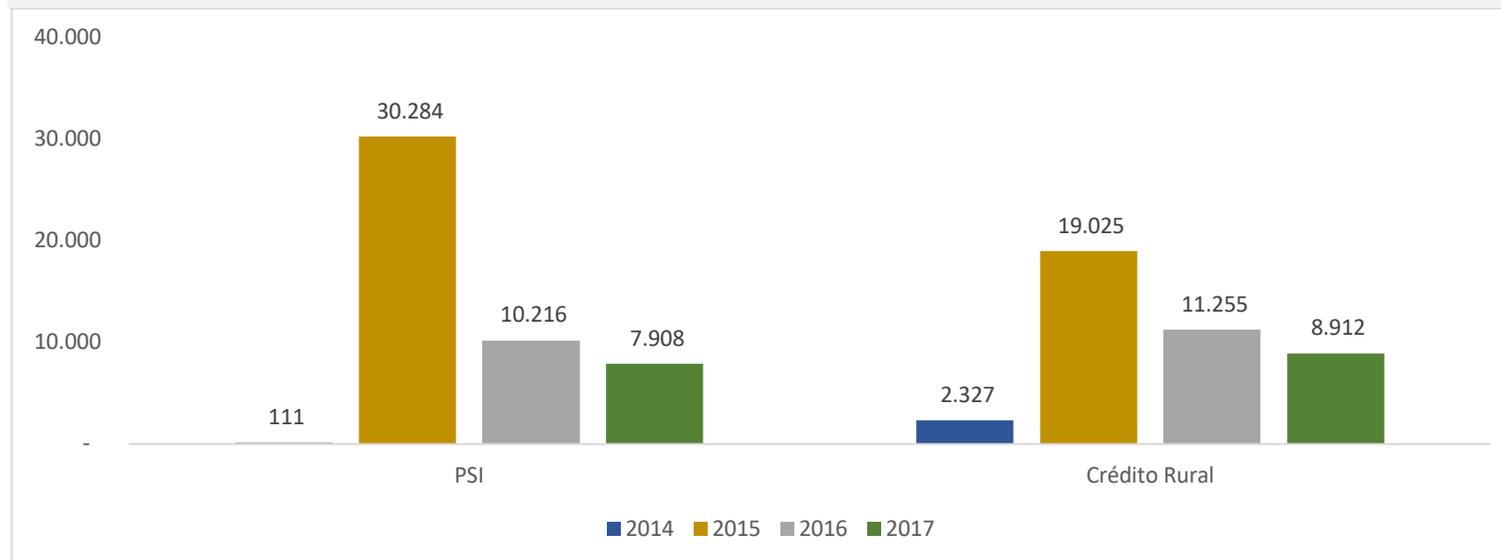


O gráfico 34 a seguir, demonstra os pagamentos das subvenções econômicas do programa de operações de créditos PSI e dos programas de crédito rural, inclusive PRONAF (sob a forma de equalização de taxa de juros) realizados nos últimos quatro anos. Em 2015, houve pagamentos vultosos, nos montantes de R\$ 30 bilhões de PSI e R\$ 10 bilhões de PRONAF provenientes de subvenções não pagas nos exercícios em que eram devidos (2014 e anteriores). Em 2016 e 2017, o fluxo de pagamentos voltou à normalidade.

Gráfico 34 – Pagamentos PSI e Crédito Rural

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI



Mais de 90% das provisões que envolvem subvenções econômicas são referentes ao BNDES e ao Banco do Brasil, conforme demonstrado no gráfico 33.

2.3.2.5. Provisão de Pensões Militares

Em 2017, houve a contabilização, por parte dos Comandos Militares, das obrigações constituídas relacionadas às pensões militares. Na data base de 31 de dezembro 2017, o Ministério da Defesa possuía o saldo de R\$ 118,7 bilhões referente à apropriação das pensões militares concedidas, que corresponde a 6,94% do total das provisões. O cálculo foi feito com base nas projeções atuariais das pensões militares concedidas, realizadas pelo Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV/MD).

2.3.2.6. Militares Inativos

Em relação aos militares inativos das Forças Armadas, é conferido o direito a proventos quando de sua transferência para a inatividade, conforme prevê o art. 50, incisos II e III, da Lei nº 6.880/80 (Estatuto dos Militares). Nesse sentido, percebe-se que a União efetuará despesas ao longo de anos, com o objetivo de satisfazer esses direitos. Entretanto, tais despesas, à luz do que prevê a Constituição Federal, não se configuram como benefícios previdenciários, mas são enquadradas como Encargos Financeiros da União.

Em 1º de março de 2017, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) composto pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Ministério da Defesa e Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, conforme Portaria Conjunta nº 55, de 24 de fevereiro de 2017, onde um dos objetivos foi realizar um estudo conjunto para avaliar as melhores práticas de evidenciação das despesas futuras com militares inativos.

Como resultado dos trabalhos do GTI, houve o encaminhamento para evidenciar a projeção para os próximos 20 anos das despesas com militares inativos em notas explicativas, com o intuito de dar transparência ao seu impacto nas demonstrações contábeis.

Para a realização da projeção, foram extraídos os dados da conta contábil “Valores Pagos”, do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) na data base de 31 de dezembro de 2017 e aplicados, a partir de 2018, os índices de reajuste salarial previstos na Lei nº 13.312, de 27 de julho de 2016 (5,69% em 2018 e 5,55% em 2019), conforme discriminado na tabela a seguir:

Tabela 9 – Projeção das despesas com militares inativos das Forças Armadas

Dados em: R\$ milhares

Fonte: SIAFI e Ministério da Defesa

Ano-Série	Ano	Despesa
1	2018	23.148.272
2	2019	24.433.001
3	2020	24.433.001

4	2021	24.433.001
5	2022	24.433.001
6	2023	24.433.001
7	2024	24.433.001
8	2025	24.433.001
9	2026	24.433.001
10	2027	24.433.001
11	2028	24.433.001
12	2029	24.433.001
13	2030	24.433.001
14	2031	24.433.001
15	2032	24.433.001
16	2033	24.433.001
17	2034	24.433.001
18	2035	24.433.001
19	2036	24.433.001
20	2037	24.433.001

2.3.2.7. Provisões de Repartição de Créditos

Essas provisões representam os valores que serão repartidos com os estados e municípios por força de mandamento constitucional ou legal, e são reconhecidas quando do lançamento do respectivo tributo. Como exemplo, podemos citar o artigo 159 da Constituição Federal, que entre outros, prevê em seu inciso I a distribuição de 49% do produto da arrecadação do IR e do IPI. Isso significa que, para cada real reconhecido como crédito a receber referente a esses impostos, deve ser, concomitantemente, reconhecida uma provisão de R\$ 0,49, que representa contabilmente a obrigação de entregar esse valor aos estados e municípios, após a sua efetiva arrecadação.

2.3.3. Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS

O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS²⁰) foi criado em 1967 com o objetivo de garantir os financiamentos imobiliários no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Em decorrência da estagnação econômica, dos altos índices inflacionários e das elevadas taxas de juros verificadas durante a década de 80, o Governo Federal concedeu sucessivos e cumulativos subsídios aos mutuários do SFH. Na década seguinte, o Decreto-Lei nº 2.065/1983 proporcionou a redução das obrigações dos adquirentes de moradia própria e, conseqüentemente, produziu impacto direto nos saldos devedores dos financiamentos, imputando ao FCVS a responsabilidade pelo pagamento desses benefícios.

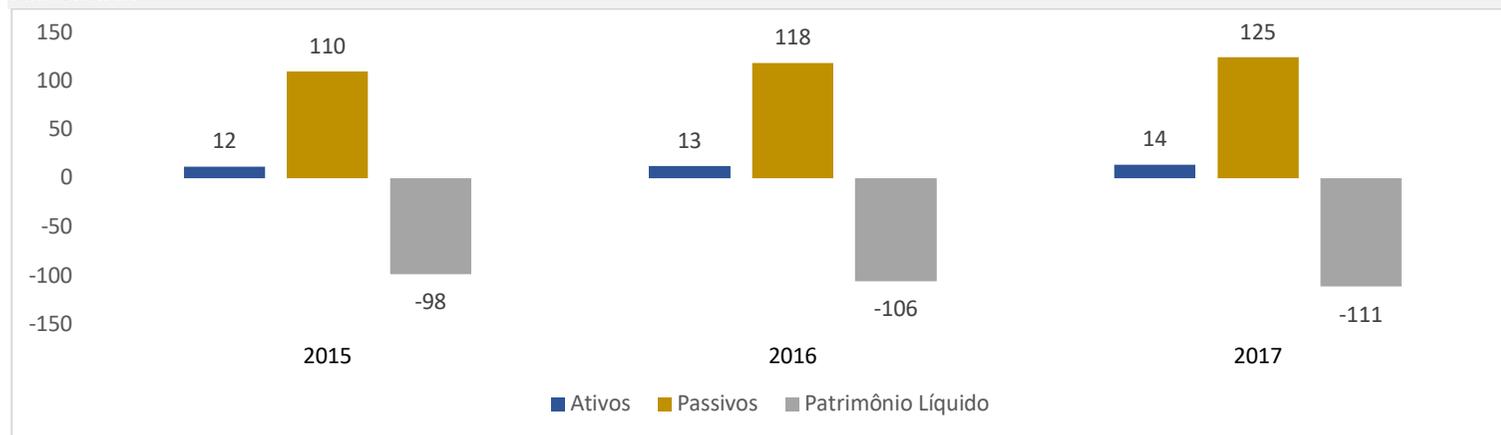
A assunção desses compromissos ocorreu ao longo do tempo sem a cobertura de recursos orçamentários. As sucessivas postergações do pagamento das obrigações do Fundo foram também decisivas para o alcance do alto nível de desequilíbrio existente entre os seus ativos e passivos (R\$ 111 bilhões em 2017), conforme demonstrado no Gráfico 35. Assim, o FCVS, que havia sido criado com o propósito de liquidar eventuais saldos devedores residuais, passou a assumir responsabilidades crescentes, incompatíveis com o seu patrimônio e seu fluxo de caixa, acarretando, como consequência, o acúmulo da dívida ao longo do tempo.

²⁰ Para mais detalhes: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/fundo-de-compensacao-de-variacoes-salariais-fcvs

Gráfico 35 – Patrimônio do FCVS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Além da assunção dos compromissos decorrentes dos subsídios acima mencionados, o FCVS, com o Decreto-Lei nº 2.476/1988, passou também a garantir o equilíbrio do seguro habitacional do SFH em todo o território nacional.

Em meados da década de 90, o Governo Federal, objetivando equilibrar esse significativo passivo, decidiu pela novação das dívidas do FCVS, mediante a sua securitização. Por meio da novação, o pagamento da dívida do FCVS é efetuado no prazo de 30 anos, contados a partir de 1997, mediante a formalização de contratos entre a União e os agentes financeiros.

À medida que essas dívidas são renegociadas, o Tesouro Nacional emite títulos em favor das instituições financeiras e assume o compromisso de pagar o saldo devedor em até 30 anos, de acordo com o previsto na Lei nº 10.150/2000.

Os ativos do FCVS são compostos principalmente por disponibilidades financeiras (88% do total de ativos), recursos a receber (contribuições mensais e trimestrais em atraso ajustadas pelo valor provável de recebimento) e aplicações

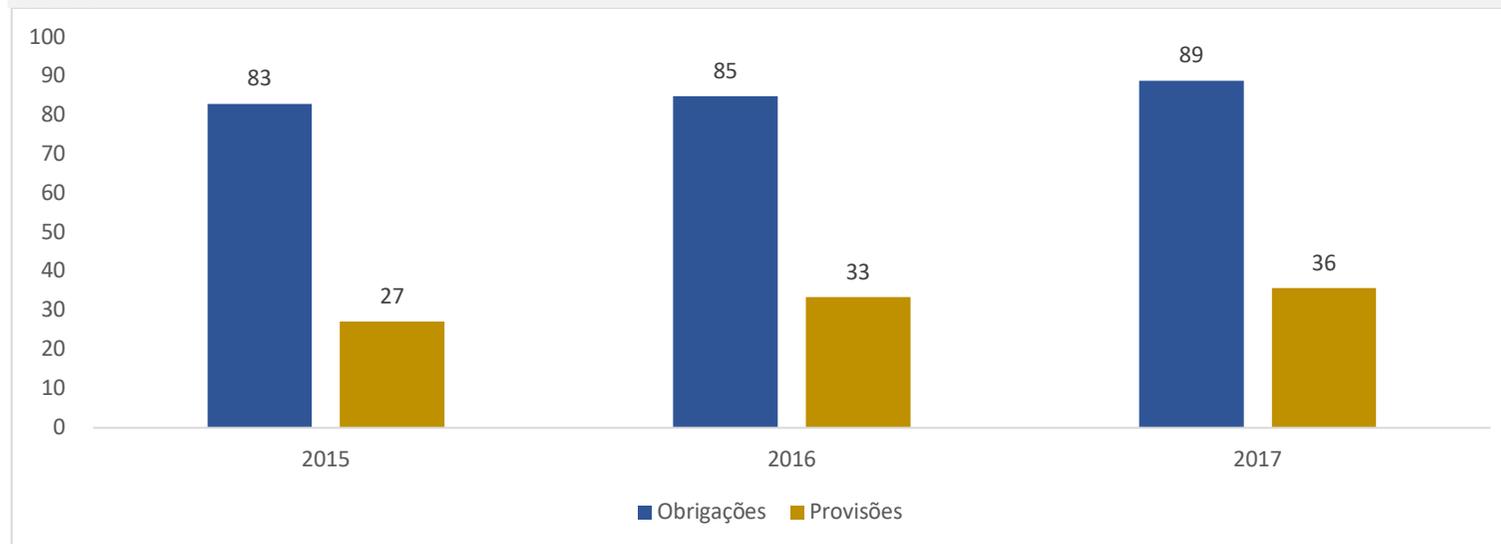
de curto prazo. Já os passivos do fundo se referem principalmente a resíduos de contratos liquidados pelos mutuários, que geraram obrigações para o fundo, decorrentes da cobertura financeira desses contratos.

A gestão do Fundo compete ao Ministério da Fazenda, e a operacionalização do FCVS compete à CAIXA.

Gráfico 36 – Passivo do FCVS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Em 2017 houve amortizações que se deram por meio da entrega de títulos emitidos como forma de pagamento pela novação de dívidas de responsabilidade do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), especificamente três novações com a COHAB/SP, no valor de R\$ 581 milhões.

Acerca do incremento das obrigações ocorrido em 2017 em comparação à 2016, destacam-se a atualização monetária (TR) e os juros contratuais dos contratos homologados aptos para ressarcimento.

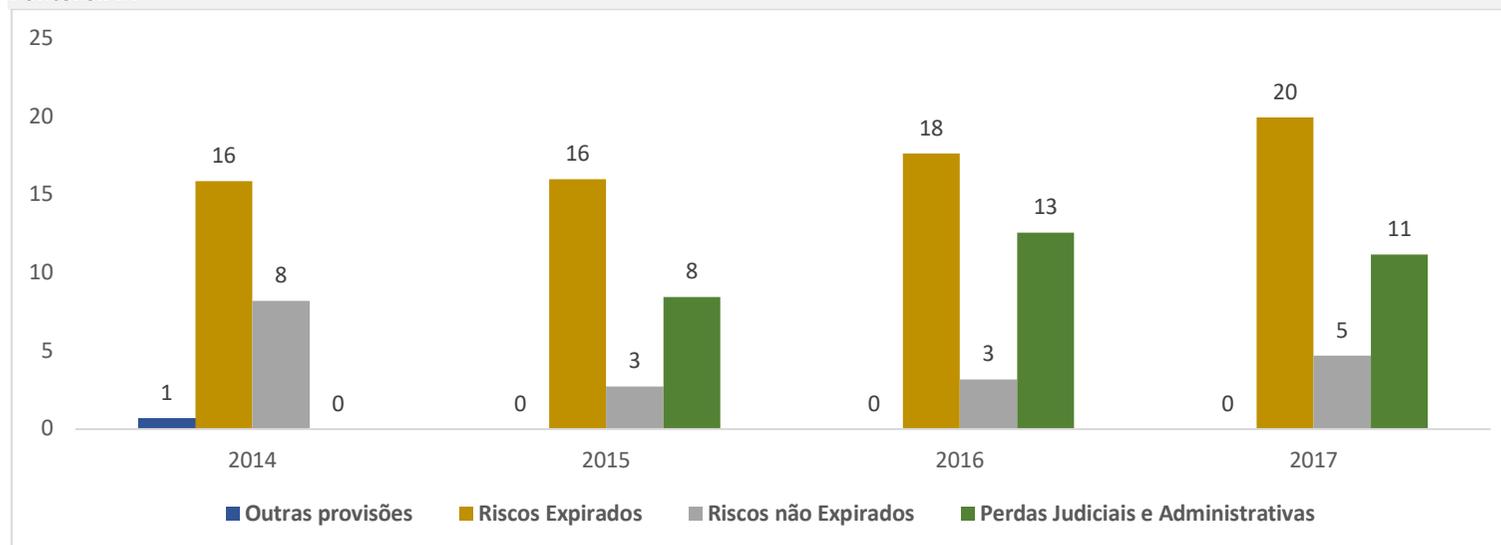
As provisões referem-se aos contratos habitacionais ativos, bem como contratos expirados e habilitados ao FCVS e resultado futuro do FCVS Garantia, com variação positiva, em relação à 2016, de R\$ 4 bilhões, conforme valores apurados na avaliação atuarial, deduzida da variação negativa na provisão para ações judiciais do FCVS Garantia, no montante de R\$ 1,4 bilhão.

Ademais, há as provisões registradas no fundo para pagamento de obrigações decorrentes dos contratos, com riscos expirados e não expirados²¹, além de ações judiciais contra o fundo e contra as seguradoras referentes a operações garantidas pelo FCVS, como mostrado no gráfico 37

Gráfico 37 – Provisões do FCVS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



²¹ Os riscos não expirados se referem aos contratos ainda vigentes, ao passo que os expirados se referem aos contratos já vencidos, cujos impactos relativos a eventuais ressarcimentos aos agentes financeiros são mensurados por meio de cálculo atuarial.

2.3.4. *Precatórios e Requisições de Pequeno Valor*

Precatórios e requisições de pequeno valor (RPV)²² são requisições expedidas pelos tribunais para que os entes públicos (neste caso, a União), façam os pagamentos a que foram condenados nos processos judiciais, e são disciplinados pelo art. 100 da Constituição Federal de 1988. Esses valores precisam ser incluídos na Lei Orçamentária Anual para serem pagos. Se requeridos até 1º de julho de cada ano, passam a compor a proposta orçamentária do ano seguinte. Destaca-se que esta característica temporal dos requeridos até 1º de julho causa descompasso entre os valores pagos e a pagar de um ano para outro, ou seja, nem todo o saldo a pagar ao final de cada exercício é pago no exercício seguinte, já que o pagamento implica ter sido inserido na lei orçamentária do ano. Os precatórios requeridos no segundo semestre de cada ano somente serão pagos no exercício subsequente ao seguinte.

O pagamento dos precatórios federais usualmente é realizado pelos próprios tribunais nos quais houve o julgamento dos processos, e ocorre de acordo com calendário divulgado anualmente pelo Conselho da Justiça Federal (CJF). Uma exceção ocorre quando o INSS é condenado na Justiça Estadual, sendo o pagamento feito diretamente pela Autarquia.

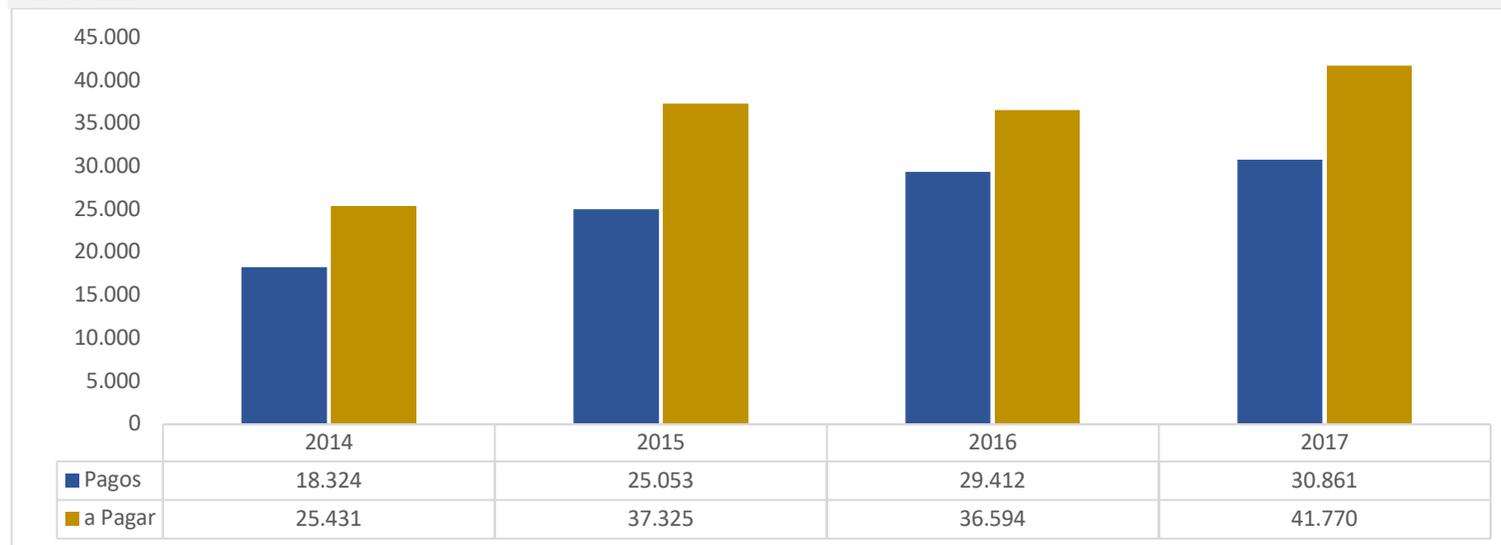
Os valores de precatórios e RPV pagos e os saldos a pagar apresentaram o comportamento demonstrado no gráfico 38.

²² Requisições de pequeno valor são obrigações oriundas de decisões judiciais transitadas em julgado, porém definidas em lei como de pequenos valores e que não se submetem ao mesmo regime de execução dos precatórios. Os créditos de requisições de pequenos valores, assim que transitado e julgado da decisão e definida a quantia certa, deverão ser pagos dentro de um prazo de sessenta dias, conforme dispõe o §3º do art. 100 da Constituição Federal. Já os pagamentos dessas obrigações que ultrapassam o limite para ser considerado “de pequeno valor” (que são os precatórios) são pagos na ordem cronológica de apresentação dos mesmos, podendo, inclusive, ultrapassar o ano em que foram reconhecidos como obrigação.

Gráfico 38 – Precatórios e RPV pagos e a pagar

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI



Observa-se que os valores pagos tiveram acréscimo de 4,93% em 2017, em relação a 2016, e de 68,42%, se comparado a 2014. Da mesma forma, os valores a pagar apresentaram um acréscimo de 14,14% em 2017, comparado a 2016, e de 64,25% ante 2014.

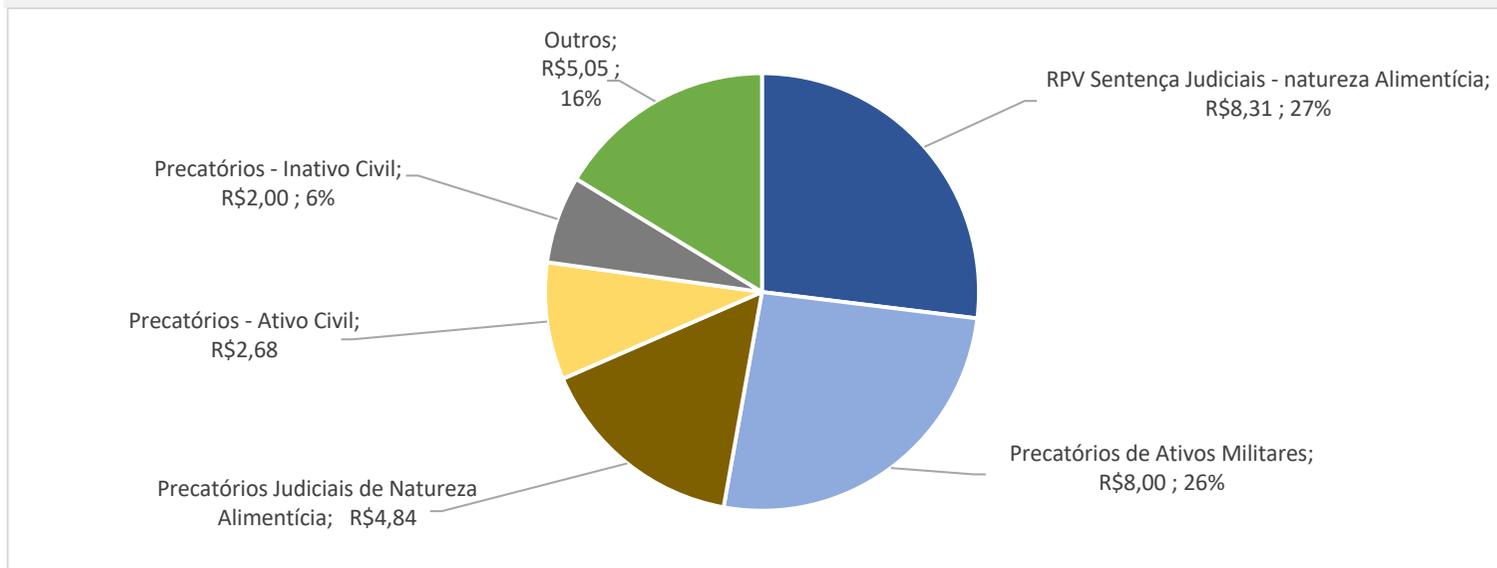
Em 2017, 94% dos pagamentos de precatórios e RPV (R\$ 29 bilhões) foram realizados pela Justiça Federal. O restante está diluído principalmente entre o INSS, a Justiça do Trabalho e o Superior Tribunal de Justiça.

Ainda sobre os pagamentos realizados em 2017, R\$ 19,2 bilhões são de precatórios e R\$ 11,6 bilhões de RPV, sendo que o montante pode ser agregado em grupos de despesas, conforme gráfico 39.

Gráfico 39 – Precatórios e RPV pagos em 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

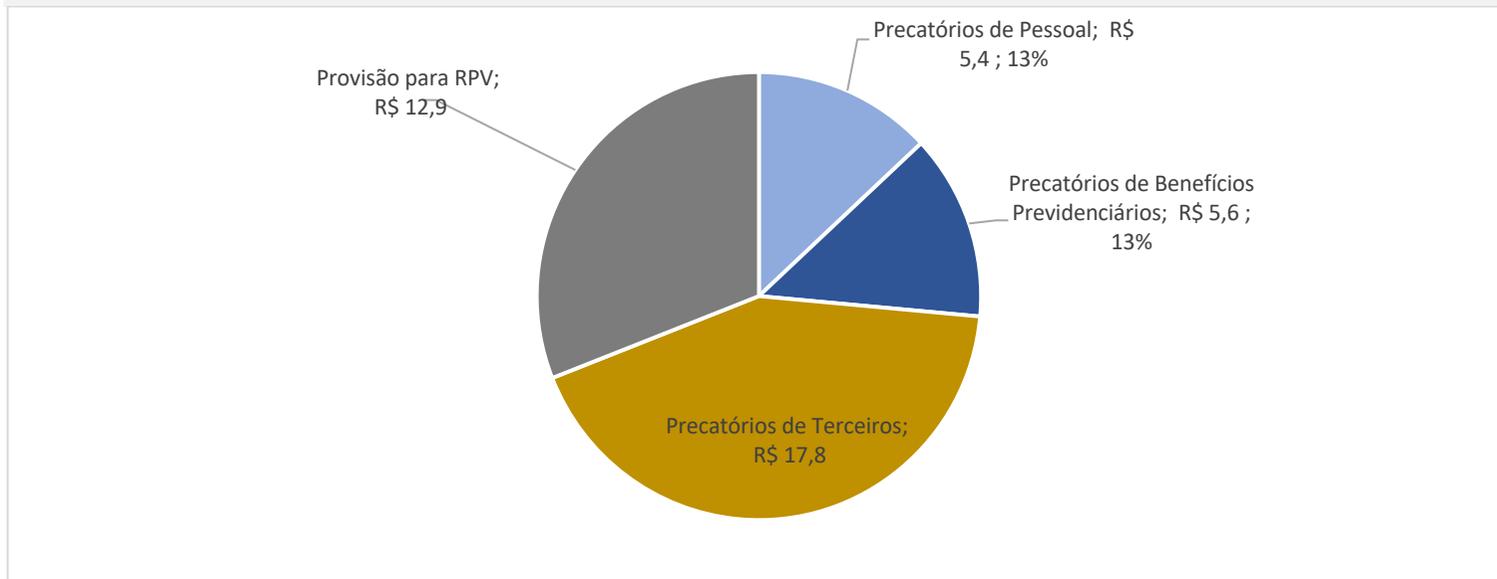


Do saldo de precatórios e RPV a pagar em 31/12/2017 (R\$ 41,8 bilhões), os valores relacionados a despesas de pessoal e benefícios previdenciários representaram juntos aproximadamente R\$ 11 bilhões, ou 26 % do total, conforme o gráfico 40.

Gráfico 40 – Precatórios e RPV a pagar em 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



2.3.5. Resultado do Banco Central do Brasil

Na apuração semestral do resultado do Banco Central, a legislação brasileira determina que o resultado positivo seja transferido à Conta Única do Tesouro Nacional, em dinheiro, e destinado exclusivamente à amortização de dívida pública federal. Já o resultado negativo apurado deve ser coberto pelo Tesouro Nacional por meio de emissão de títulos públicos para a carteira do BCB.

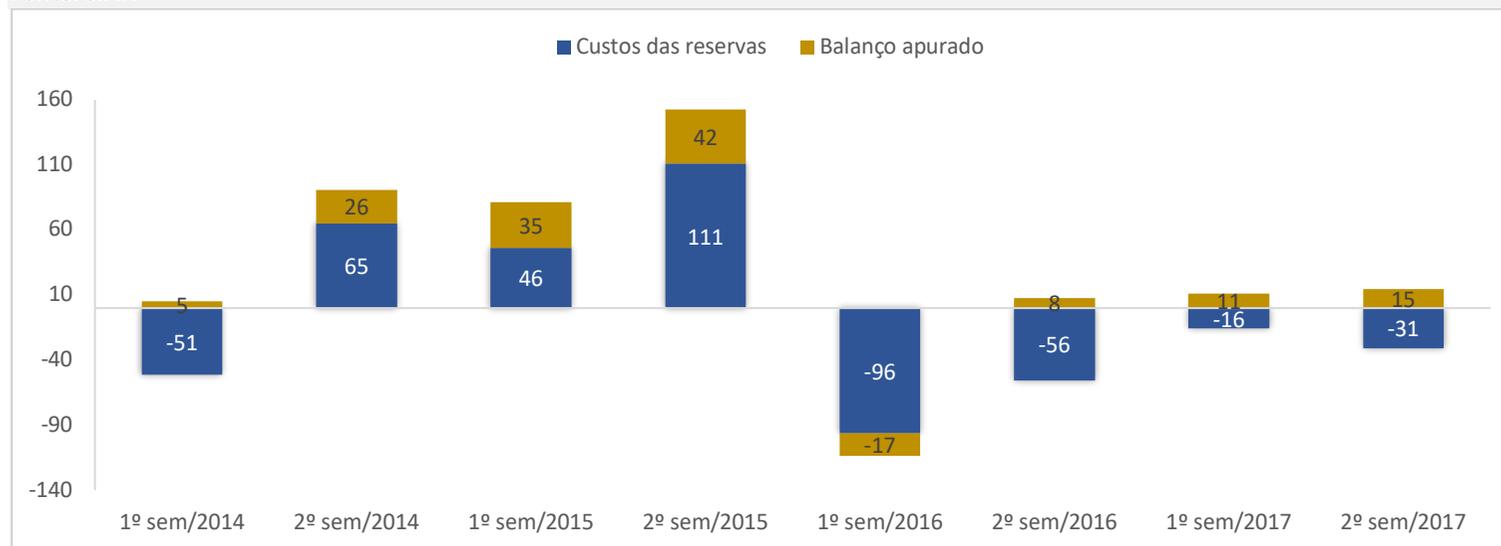
Importante explicar que há dois tipos de resultados apurados pelo BCB e que fazem parte desse fluxo financeiro com o Tesouro Nacional: a) o resultado do balanço apurado; e b) o resultado dos custos das reservas, que é o fruto da variação cambial de suas reservas internacionais.

O gráfico 41 demonstra o resultado do BCB ao longo dos semestres, desde 2014.

Gráfico 41 – Resultado semestral do BCB apurado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Acerca dos resultados do balanço patrimonial do BCB, o Tesouro pagou, em 2017, o valor de R\$ 18,39 bilhões referente ao resultado negativo do 1º semestre de 2016, atualizado. Os resultados positivos do 2º semestre de 2016 (R\$ 7,78 bilhões) e do 1º semestre de 2017 (R\$ 11,27 bilhões) foram apurados e recebidos em 2017. Por fim, o resultado positivo referente ao 2º semestre de 2017, de R\$ 14,72 bilhões, foi apurado em 2017, mas ainda não havia sido recebido até 31/12/2017.

Com relação aos resultados referentes aos custos das reservas, foi pago em 2017 o valor de R\$ 100,72 bilhões, referente ao resultado negativo do 1º semestre de 2016, atualizado. Os resultados negativos do 2º semestre de 2016

(R\$ 55,67 bilhões), do 1º semestre de 2017 (R\$ 15,74 bilhões) e do 2º semestre de 2017 (R\$ 30,68 bilhões) totalizaram R\$ 102,1 bilhões em obrigações a pagar, pois o prazo para pagamento ainda não havia vencido ao final de 2017.

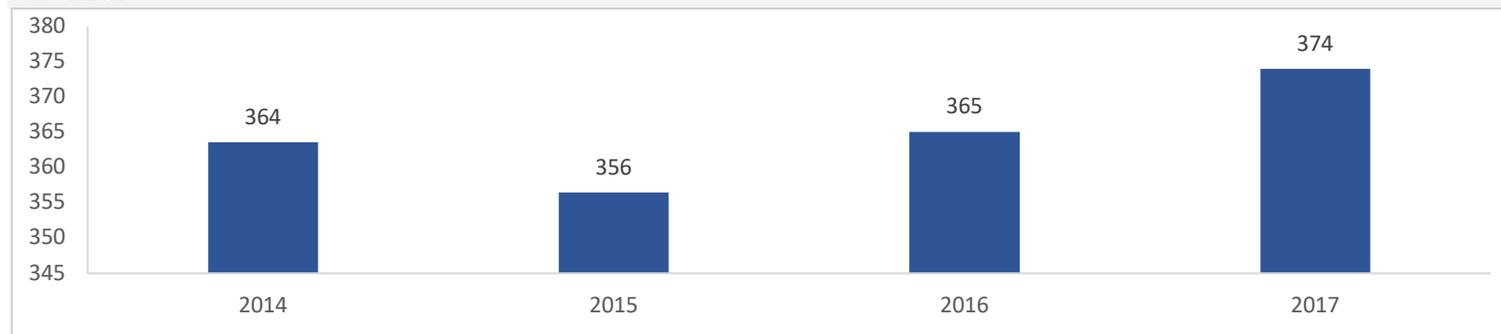
Ainda a respeito da dinâmica do resultado do custo das reservas internacionais do BCB e o fluxo financeiro entre o Banco e o Tesouro Nacional, proveniente desse resultado, vale destacar que o BCB é responsável por assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e por manter um sistema financeiro sólido e eficiente. Para evitar variações bruscas no valor do real, a autoridade monetária utiliza suas reservas internacionais, constituída em ouro, títulos públicos e, principalmente, moeda estrangeira, notadamente o dólar.

As reservas internacionais no encerramento do exercício de 2017, por exemplo, totalizaram US\$ 374 bilhões, conforme o gráfico 42.

Gráfico 42 – Volume de reservas internacionais do BCB (conceito de caixa)

Dados em: US\$ bilhões

Fonte: BCB

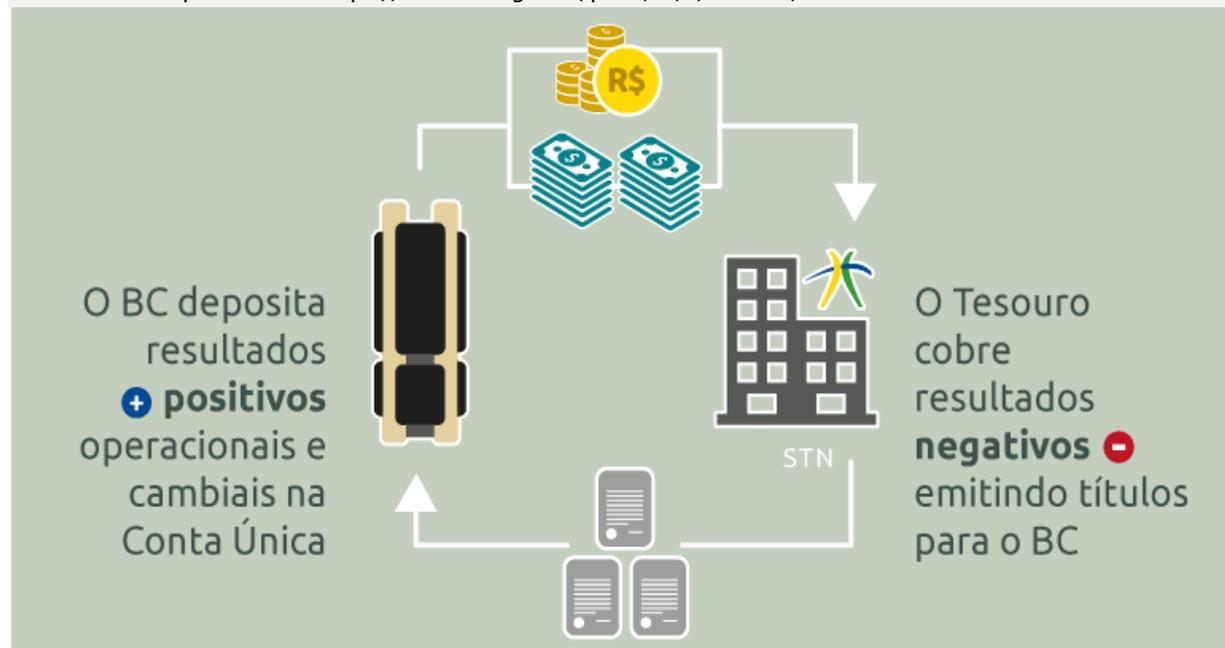


Com base no regime de câmbio flutuante, o BCB atua em sentido contrário ao do mercado, ou seja, vende a moeda americana para evitar forte valorização do real e a compra para evitar quedas acentuadas na moeda nacional. Assim, quando o real se desvaloriza frente às demais moedas, o valor das reservas internacionais, em reais, aumenta, gerando resultado positivo para o BCB. O resultado negativo ocorre nos casos de valorização do real.

Para aprimorar os fluxos financeiros decorrentes do relacionamento do Tesouro Nacional com o BCB, está em tramitação o [Projeto de Lei do Senado \(PLS\) nº 314²³](#), o qual estipula que os resultados positivos apurados pelo BCB nas operações cambiais sejam destinados à constituição de reserva no patrimônio líquido do Banco, que será utilizada para absorver resultados negativos futuros, evitando, portanto, que o Tesouro Nacional cubra resultados não realizados financeiramente pelo BCB. A mudança busca reduzir o volume dos fluxos financeiros entre as instituições, o que é importante, principalmente, para a condução da política monetária e para a gestão da dívida pública.

Gráfico 43 – Fluxo financeiro entre o BCB e a STN

Fonte: BCB – disponível em <<https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/noticias/182>>



²³ O projeto de Lei do Senado (PLS) nº 314 já foi submetido à revisão da Câmara dos Deputados (PL 9283/2017).

3. Receitas e Despesas da União

Conforme define a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a responsabilidade na gestão fiscal envolve a ação planejada e transparente da execução orçamentária, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios que podem afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de receitas e despesas e a obediência de limites e condições quanto à renúncia de receitas, à gestão das despesas com pessoal, aos gastos com Seguridade Social, à realização das dívidas consolidada e mobiliária, à contratação de operações de crédito, à concessão de garantias e às inscrições em restos a pagar. Para o monitoramento da gestão orçamentária e fiscal da União, são publicados o Relatório Resumido da Execução Orçamentária²⁴ e o Relatório de Gestão Fiscal²⁵, disponíveis no seguinte link do sítio da Secretaria do Tesouro Nacional: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/demonstrativos-fiscais>.

As seções a seguir exprimem os quadros mais relevantes dos fluxos financeiros mencionados, de modo a expor de forma simplificada os resultados que mais afetam a solvência fiscal da União. Nos capítulos seguintes, são apresentadas as demais informações relevantes relacionadas à gestão fiscal da União.

Vale destacar que os dados aqui apresentados são decorrentes da execução orçamentária, baseados na arrecadação, no caso da receita e no empenho, no caso da despesa, conforme definições da Lei nº 4.320/1964.

²⁴ **O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)** é um instrumento de transparência exigido pela Constituição Federal (art. 165, §3º). Seu objetivo é o acompanhamento e a análise da execução orçamentária do Governo Federal. É obrigatória a sua divulgação bimestral. A União optou por divulgá-lo mensalmente.

²⁵ **O Relatório de Gestão Fiscal (RGF)** é um instrumento de transparência da gestão fiscal criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF como, por exemplo, as despesas com pessoal e a dívida consolidada líquida. Os limites são definidos em percentuais da Receita Corrente Líquida. Sua publicação é quadrimestral.

3.1. Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL)²⁶ é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes da União, deduzidas as transferências constitucionais e as contribuições da seguridade social (incluindo compensações financeiras entre RPPS e RGPS, contribuições para o PIS/PASEP e custeio para a pensão dos militares).

O acompanhamento da RCL é importante porque serve como base para o cumprimento de uma série de limites e condições, entre eles os gastos com pessoal, a dívida consolidada líquida e as operações de crédito. A tabela 10 mostra o histórico da RCL da União desde 2008.

Tabela 10 – Receita corrente líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (em R\$ bilhões)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Corrente Bruta	755	775	890	1.030	1.135	1.220	1.243	1.283	1.361	1.408
Receita Tributária	254	241	282	339	348	376	400	425	459	465
Receita de Contribuições	382	400	475	545	590	643	671	688	730	800
Demais Receitas Correntes	119	134	133	146	197	201	172	170	172	143
Deduções	326	338	390	471	518	564	602	608	651	681
Transf. Constitucionais e Legais	137	129	145	173	184	203	218	214	239	240
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	150	169	194	245	274	298	319	326	342	361
Outras Deduções	39	40	51	53	60	63	65	68	70	80
Receita Corrente Líquida (RCL)	429	437	500	559	617	656	642	675	710	727

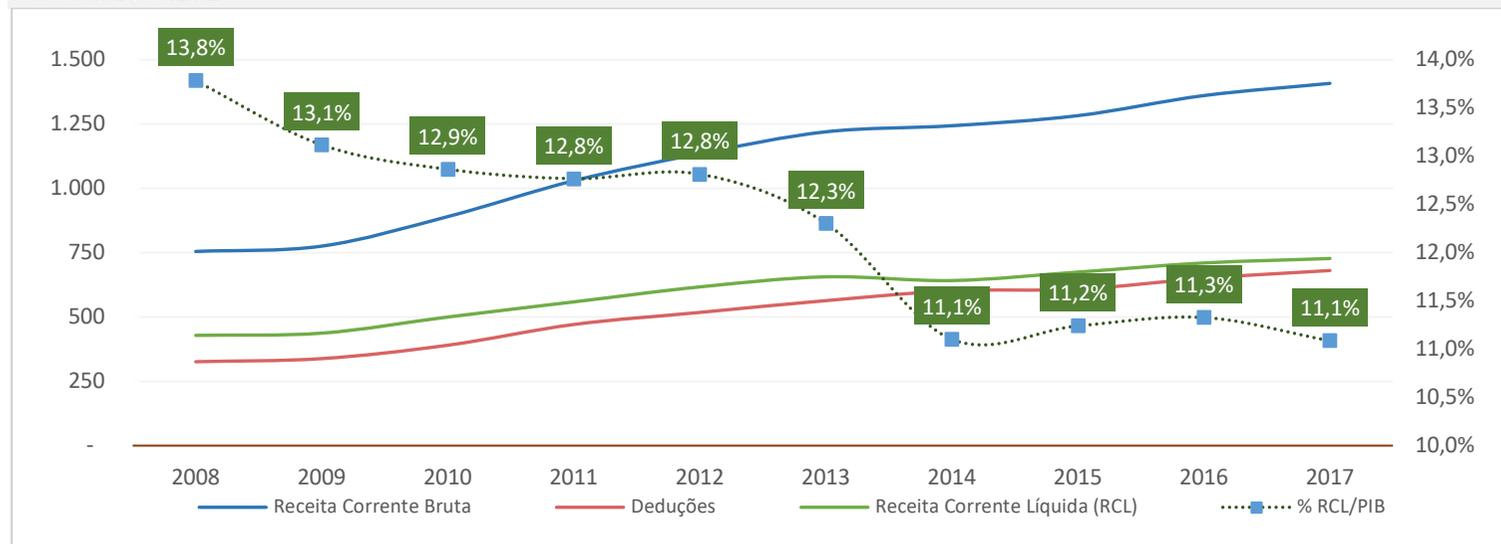
²⁶ São deduções da **Receita Corrente Líquida (RCL)** as Transferências Constitucionais e Legais, a Contribuição do Empregador e Trabalhador para a Seguridade Social, a Contribuição dos Servidores para o RPPS, a Compensação Financeira entre os Regimes de Previdência, a Contribuição para o Custeio das Pensões Militares e as Contribuições para o PIS/PASEP.

O gráfico 44 demonstra a evolução da RCL, apontando um crescimento nominal em todo o período dos últimos 10 anos. Entretanto, a partir de 2012, percebe-se uma redução no ritmo desse crescimento. Em relação ao PIB, houve quedas sucessivas da RCL desde 2008, passando de 13,8% para 11,1% em 2017.

Gráfico 44 – Evolução da receita corrente, deduções e relação ao PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO e IBGE



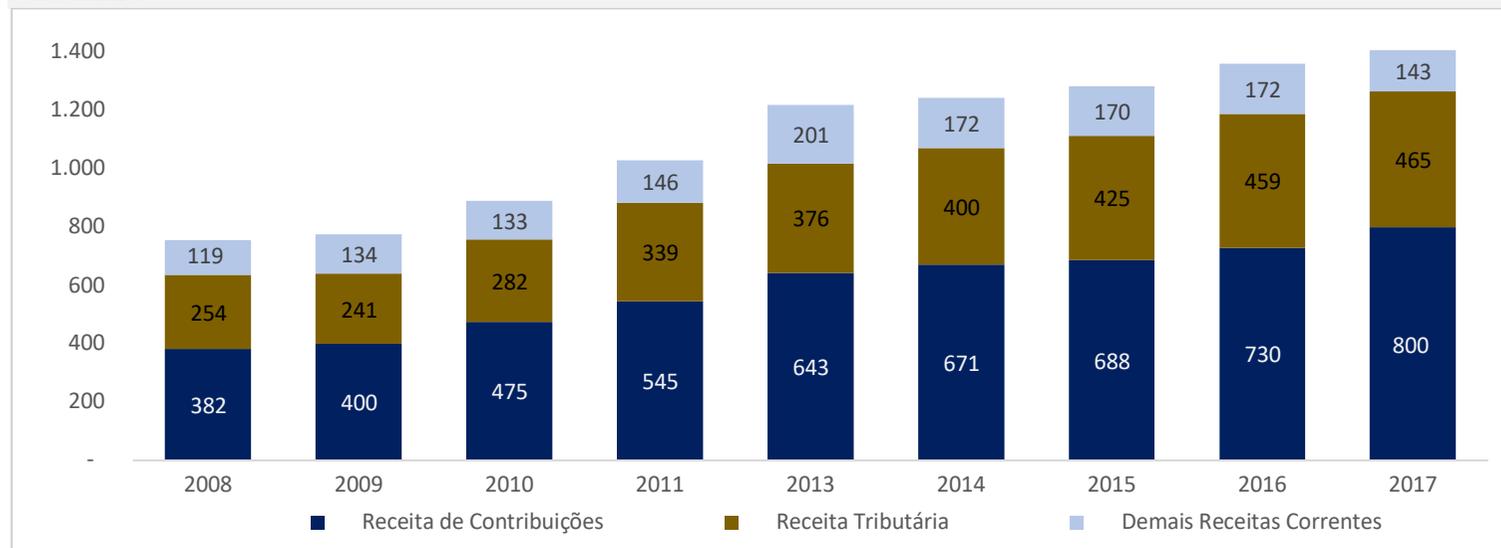
Vale destacar que as renúncias de receitas tributárias (gastos tributários) estimadas alcançaram um montante de R\$ 270,4 bilhões em 2017. Informações detalhadas sobre este tema podem ser obtidas em: https://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/osu_segundaedicao_vfinal.pdf.

O gráfico 45 apresenta os principais componentes das receitas correntes arrecadadas por ano, desde 2008.

Gráfico 45 – Composição da receita corrente bruta

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

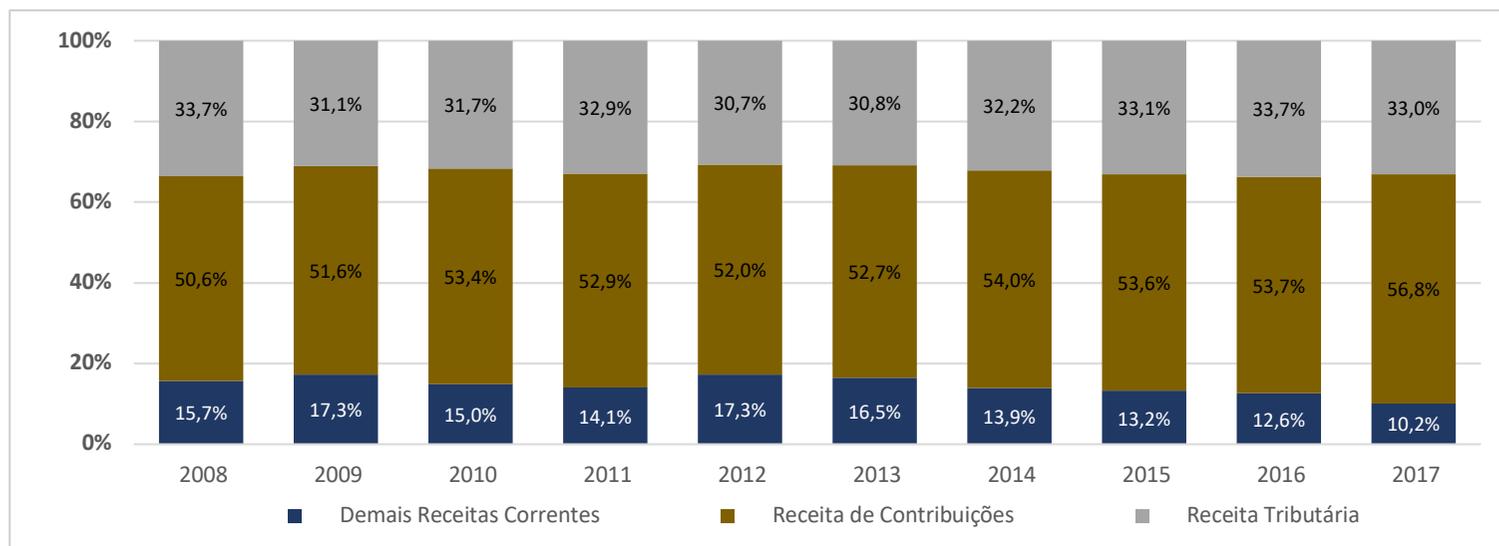


As receitas tributárias e de contribuições representam a grande parcela de arrecadação de receitas, conforme mostrado no Gráfico abaixo.

Gráfico 46 – Participação Receitas

Dados em: percentual sobre o total

Fonte: RREO

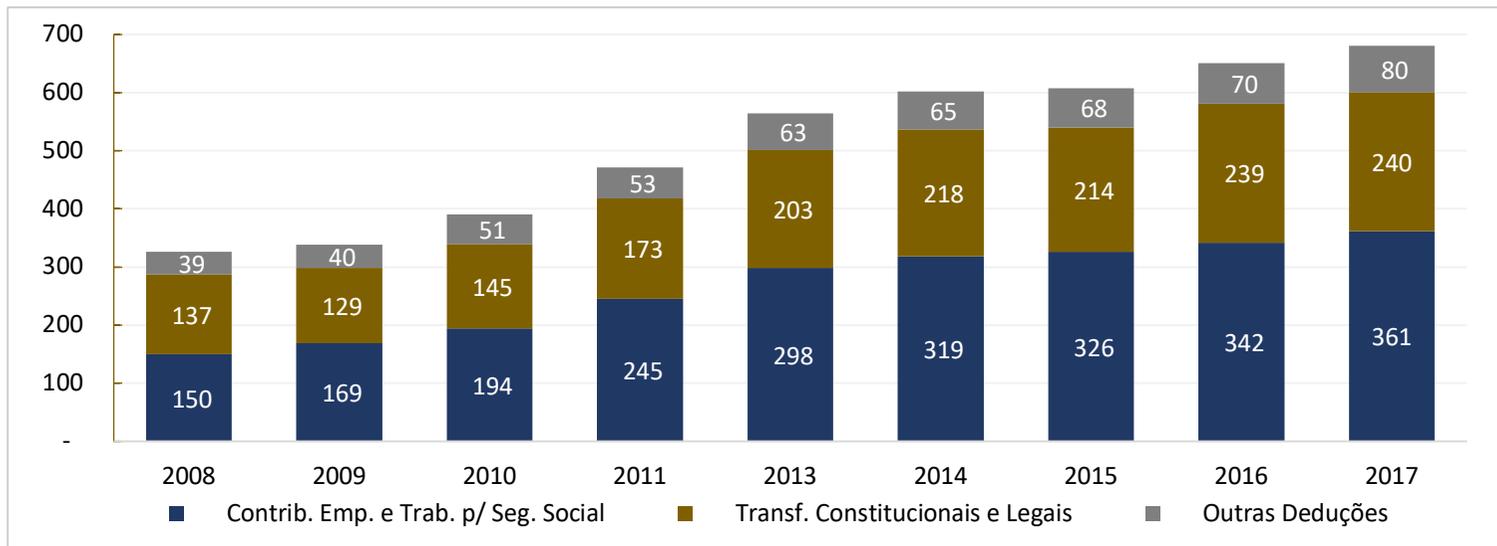


Nas deduções da RCL, o principais componentes são as transferências constitucionais e legais e as contribuições de empregadores e trabalhadores para a Seguridade Social. Na série histórica do gráfico 47, esses dois componentes representam aproximadamente 90% do total.

Gráfico 47 – Composição das deduções da receita

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



3.2. Despesas Orçamentárias por Grupo

O planejamento e a execução da despesa podem ser divididos em quatro fases: fixação, empenho, liquidação e pagamento. A fixação é realizada todos os anos pelo Poder Legislativo, com a votação e aprovação da Lei Orçamentária Anual. O empenho acontece quando as unidades competentes dão início ao processo de execução de um serviço ou de compra de um bem, reservando parte da dotação destinada para aquele gasto específico. A fase da liquidação ocorre quando o prestador do serviço ou o fornecedor do bem (o credor) apresenta a fatura e ela é reconhecida pelo poder público. Enfim, o pagamento, que só pode ser realizado após a liquidação da despesa, consiste na entrega do valor ao credor.

Nos últimos 10 anos, as despesas orçamentárias cresceram 9,89% ao ano, sendo que as despesas correntes cresceram 9,32% ao ano e as de capital, 19,54% ao ano.

Tabela 11 – Execução por grupo de despesa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

EXECUÇÃO POR GRUPO DE DESPESA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% 2017/2008	% 2017/2016
DESPESAS CORRENTES	722	806	887	994	1.078	1.189	1.331	1.473	1.581	1.647	228,2%	104,2%
Pessoal e Encargos Sociais	134	155	169	182	189	205	221	237	256	282	110,1%	9,9%
Juros e Encargos da Dívida	110	125	122	131	135	142	171	208	205	203	84,4%	-0,9%
Outras Despesas Correntes	477	526	595	680	754	842	940	1.028	1.120	1.162	143,4%	3,8%
Transferências a Estados, DF e Municípios	178	178	198	230	249	269	288	293	317	320	79,9%	0,9%
Benefícios Previdenciários	195	219	246	274	310	349	391	429	496	546	179,2%	10,0%
Demais Despesas Correntes	104	129	151	176	194	224	260	306	307	296	184,8%	-3,5%
DESPESAS DE CAPITAL	247	331	229	186	442	252	321	285	381	430	73,8%	13,0%
Investimentos	36	46	53	48	67	67	56	38	38	45	24,5%	18,2%
Inversões Financeiras	40	33	35	39	54	67	73	65	71	65	61,5%	-8,7%
Amortização da Dívida	171	252	141	98	322	118	192	182	272	320	87,1%	18,0%
TOTAL	969	1.137	1.116	1.180	1.520	1.440	1.652	1.758	1.962	2.077	114,3%	5,9%

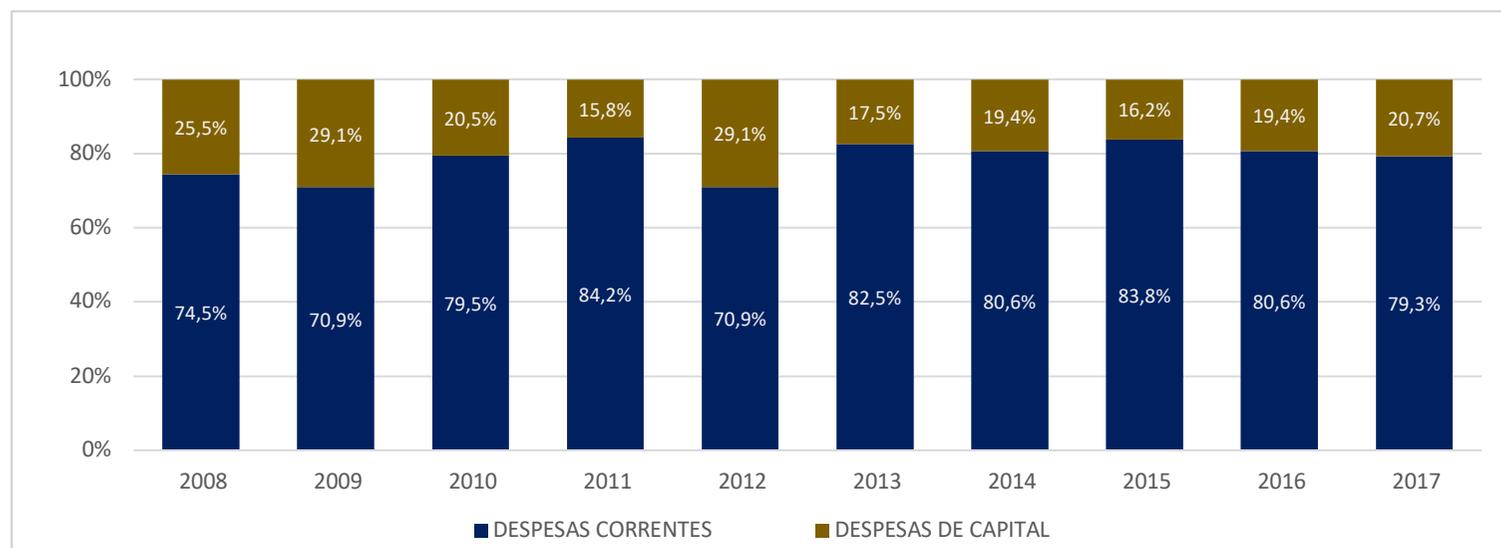
Nota: Excluído o Refinanciamento da Dívida e as despesas intra-orçamentárias

A participação das Despesas Corrente e das Despesas de Capital em relação às Despesas Orçamentárias oscilou nos últimos 10 anos, conforme o gráfico 48:

Gráfico 48 – Despesas Empenhadas por Categoria Econômica

Dados em: percentual sobre o total

Fonte: RREO

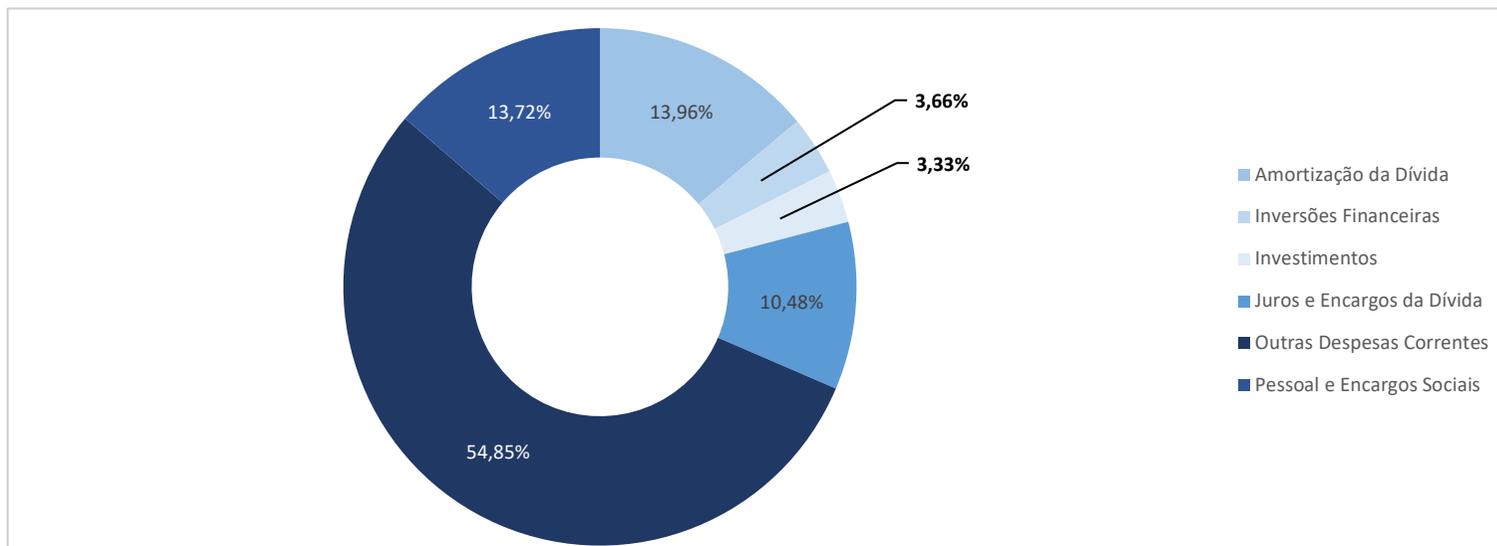


As Despesas Correntes são a categoria de despesa com maior participação orçamentária. Dentro dessa categoria, destacam-se as Outras Despesas Correntes, que são gastos com o custeio da máquina pública e com transferências constitucionais e legais. O gráfico 49 mostra a participação de cada grupo de despesas nos últimos 10 anos, onde se verifica que mais de 50% do total dos gastos se deu com despesas de custeio. Investimentos e Inversões Financeiras, ao contrário, apresentam baixíssima participação.

Gráfico 49 – Despesas Empenhadas por Grupo de Despesa (total de 2008 a 2017)

Dados em: percentual sobre o total

Fonte: SIAFI



3.3. Despesas com Pessoal

A despesa com pessoal compreende o somatório das despesas brutas com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF²⁷. É apurada pela soma da despesa realizada no mês de referência com as dos onze meses anteriores.

²⁷ São deduzidas da despesa bruta com pessoal:

- Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária;
- Decorrentes de Decisão Judicial;
- Despesas de Exercícios Anteriores;
- Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados.

Para a União, a despesa com pessoal não pode exceder 50% da RCL²⁸, sendo repartidos nos seguintes limites:

- a) 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% para o Judiciário;
- c) 40,9% para o Executivo;
- d) 0,6% para o Ministério Público da União.

A tabela 12 apresenta a evolução da despesa com pessoal da União, em relação à receita corrente líquida.

Tabela 12 – Evolução das despesas com pessoal da União em relação à receita corrente líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Tesouro Gerencial/SIAFI

DESPESAS COM PESSOAL (R\$ bilhões)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Despesa Total com Pessoal (DTP)	121,1	137,0	153,2	167,1	169,1	189,1	202,4	218,0	225,4	256,1
Receita Corrente Líquida (RCL)	428,6	437,2	499,9	558,7	616,9	656,1	641,6	674,5	709,9	727,3
% DTP/RCL	28,3	31,3	30,7	29,9	27,4	28,8	31,6	32,3	31,8	35,2

O gráfico 50 mostra a variação do indicador Pessoal/RCL, no período de 2008 a 2017. Ao longo dos últimos dez anos, a despesa com pessoal da União ficou entre 27,4% e 35,2% da Receita Corrente Líquida, sempre dentro do limite estabelecido pela LRF. O indicador Despesa Total de Pessoal/Receita Corrente Líquida apresentou tendência de elevação, com crescimento acentuado desde 2012, alcançando o seu maior valor em 2017.

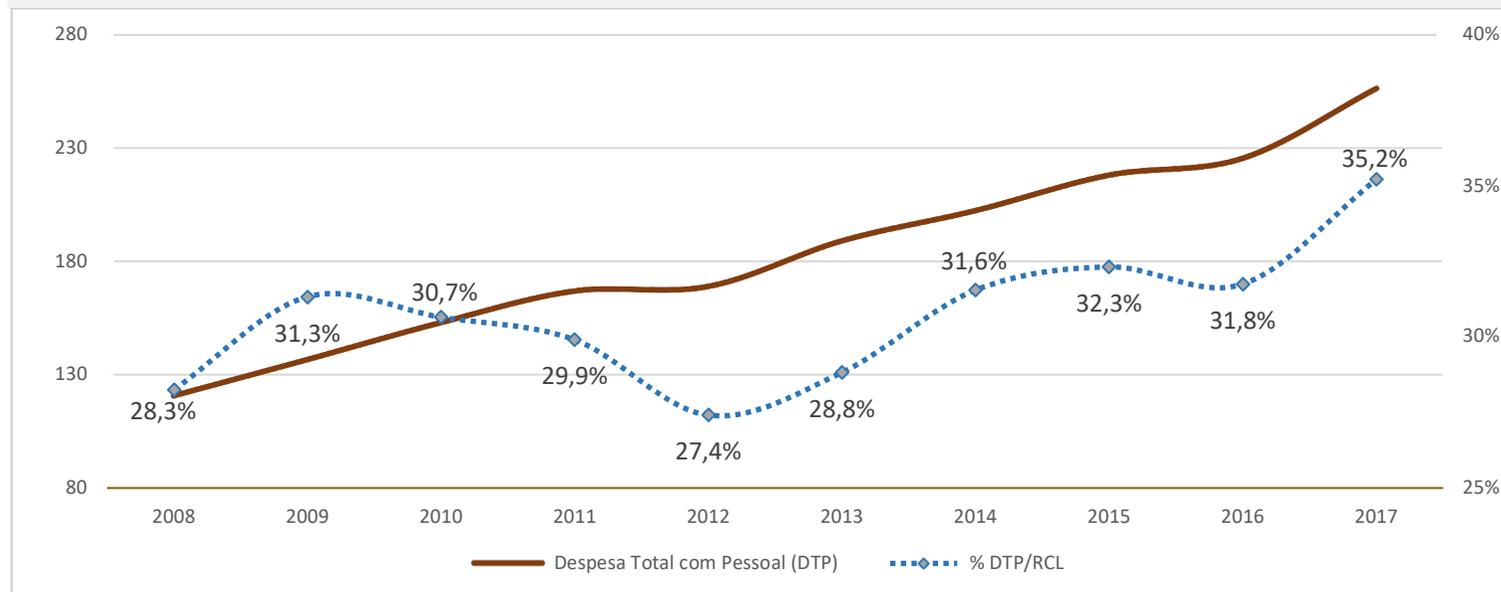
Para mais informações, consultar demonstrativos do RGF, publicados em www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais

²⁸ LRF, art. 20, inciso I.

Gráfico 50 – Despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



3.4. Seguridade Social

Conforme definido no art. 194 da Constituição Federal, a Seguridade Social compreende as ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Sua organização persegue os seguintes objetivos: a universalidade da cobertura, a uniformidade e a equivalência das suas ações em todos os estratos sociais, a irredutibilidade do valor de seus benefícios e a equidade na forma de participação do seu custeio. A tabela 13 apresenta informações sobre receitas e despesas relacionadas à Seguridade Social, no período de 2008 a 2017.

Tabela 13 – Receitas e despesas relacionadas à Seguridade Social

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO/SIAFI

Seguridade Social	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas da Seguridade Social*	330	350	408	470	525	587	623	646	635	675
RGPS	162	182	212	246	277	307	338	352	360	379
RPPS - Civil	15	19	21	23	23	25	27	29	31	34
Inativos e Pensionistas Militares	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Demais Receitas	152	148	173	200	223	253	256	262	241	259
Despesas da Seguridade Social	372	429	477	534	601	669	741	797	875	953
RGPS	201	226	255	282	319	359	402	440	510	561
RPPS - Civis	39	43	53	57	59	64	64	70	74	82
Militares Inativos e Pensões Militares**	20	25	21	22	23	25	32	35	17	19
Saúde	49	58	62	72	80	83	92	100	106	115
Assistência Social	29	33	39	46	57	65	70	73	80	85
Abono Salarial	6	8	9	10	12	15	16	10	18	16
Seguro Desemprego	15	20	20	24	28	32	36	38	38	38
Demais Despesas	14	16	18	20	23	27	29	31	32	37
Resultado	-42	-79	-69	-64	-76	-83	-118	-151	-239	-278

Notas:

*Estão incluídos nas receitas da Seguridade Social os aportes do Tesouro para compensar a desoneração de encargos previdenciários da folha de pagamentos das empresas.

**A partir de 2016, as despesas com militares inativos deixaram de ser classificadas como gastos da seguridade social, restando apenas as pensões militares nesse grupo.

Nos últimos anos, houve elevação substancial do déficit da Seguridade Social, tendo a sua média de crescimento ficado em torno de 23,3% ao ano, sendo 59,0% só em 2016. Conforme a Tabela 14, enquanto as suas receitas cresceram, de 2008 a 2017, a uma média de 8,3% ao ano, o crescimento médio de suas despesas foi de 11% ao ano. Nos últimos 10 anos, houve um incremento nominal das receitas de 104,6%. Contudo, as despesas cresceram em torno de 156,2%, de modo que o déficit saltou cerca de 560,2% no período.

Tabela 14 – Variação anual dos componentes da Seguridade Social

Dados em: percentual

Fonte: Tesouro Gerencial/SIAFI

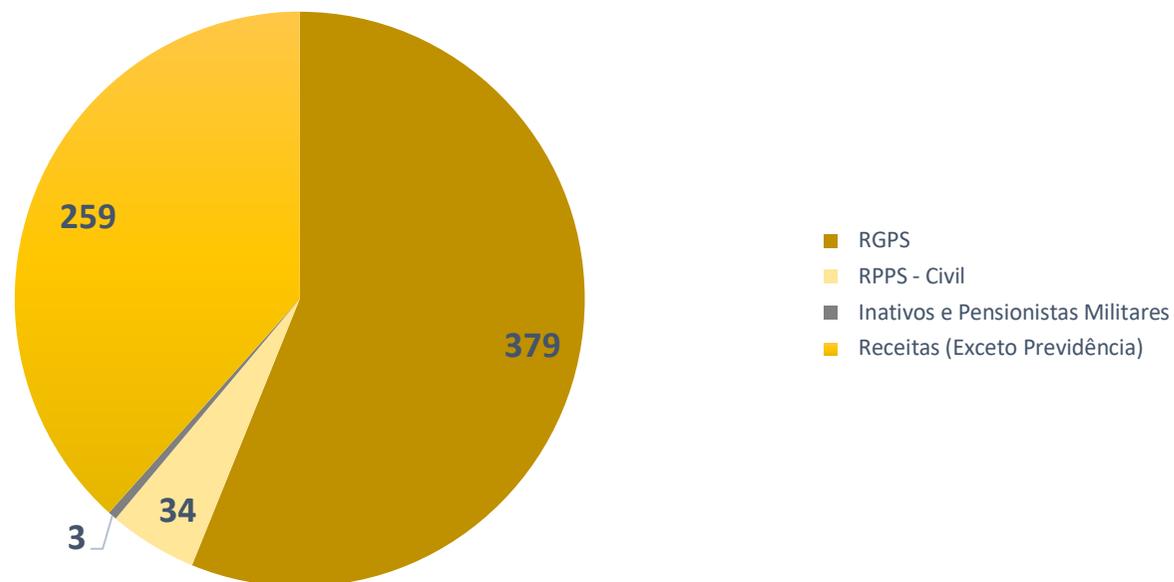
Varição Anual	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média Anual	Varição Acumulada
Receitas da Seguridade Social	8,0%	6,0%	16,6%	15,3%	11,6%	11,7%	6,2%	3,7%	-1,7%	6,3%	8,3%	104,6%
Despesas da Seguridade Social	10,2%	15,2%	11,3%	11,9%	12,6%	11,4%	10,7%	7,5%	9,8%	9,0%	11,0%	156,2%
Resultado	30,8%	86,9%	-12,0%	-8,0%	19,4%	8,7%	42,4%	27,9%	59,0%	16,2%	23,3%	560,2%

Em 2017, das receitas da Seguridade Social, 56,2% foram arrecadadas no âmbito do RGPS. Receitas de pensões militares e RPPS Civil representaram apenas 0,5% e 5,0%, respectivamente, do total. As demais receitas totalizaram 38,3%.

Gráfico 51 – Receitas da Seguridade Social em 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

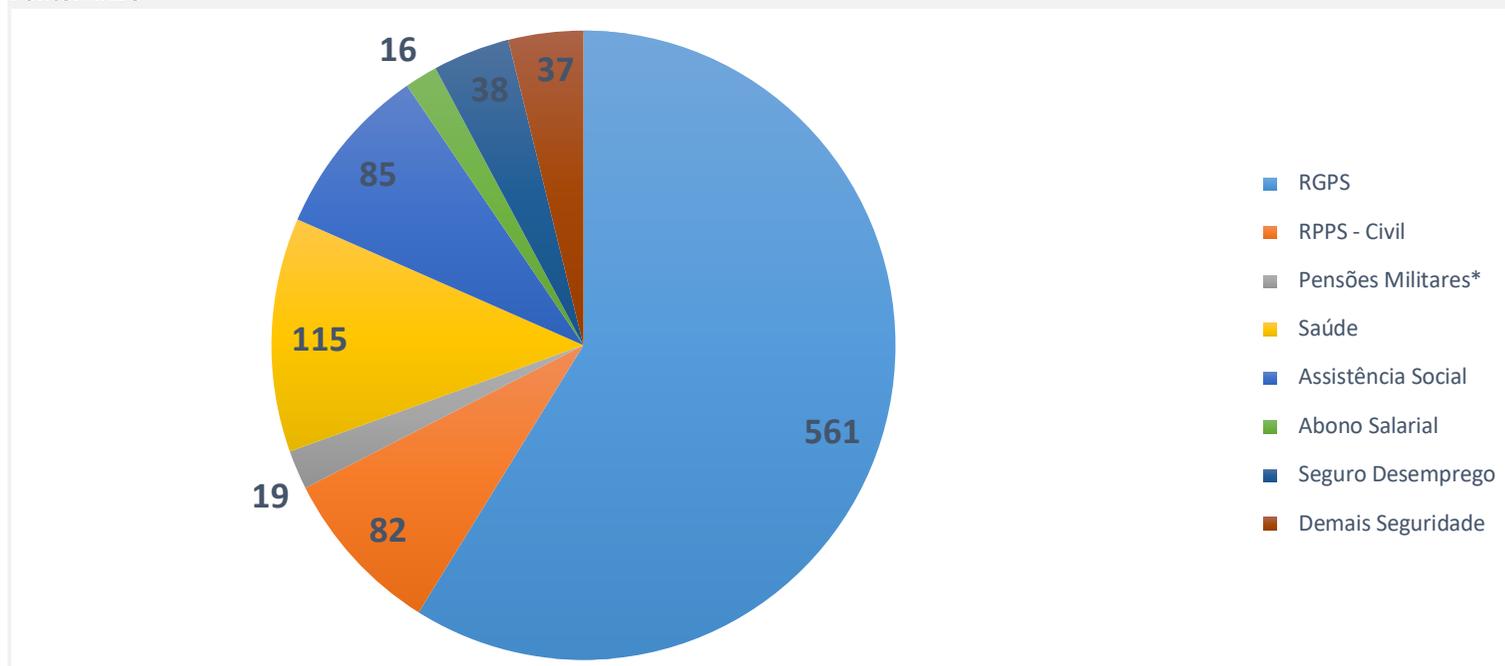


Na execução das despesas com seguridade em 2017, 58,9% ocorreram com o RGPS, seguido de Saúde (12,0%), Assistência Social (8,9%) e RPPS – Civil (8,6%). As demais despesas representaram 11,6% do total da Seguridade Social, com destaque para os gastos com Seguro Desemprego, que representaram 4,0% do total executado em 2017.

Gráfico 52 – Despesas da Seguridade Social em 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



Cabe uma consideração adicional acerca da contabilização dessas ações governamentais, no que toca à desvinculação das receitas da União (DRU). As receitas da Seguridade Social, com exceção das diretamente vinculadas ao RGPS e ao RPPS, são objeto de desvinculação (atualmente em 30%), conforme definido por Emenda Constitucional. No entanto,

destaca-se que, mesmo que tais receitas desvinculadas entrassem no cômputo da Seguridade Social, o resultado continuaria deficitário, conforme aponta a tabela 15.

Tabela 15 – Resultado da Seguridade Social, considerando receitas desvinculadas (DRU)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Seguridade Social	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas da Seguridade Social	524,8	586,5	623,0	646,0	635,3	675,2
Despesas da Seguridade Social	600,9	669,2	740,7	796,6	874,7	953,3
Resultado	-76,1	-82,7	-117,7	-150,6	-239,4	-278,1
Receitas Desvinculadas da Seguridade Social	54,8	60,1	59,9	60,6	92,0	100,4
Resultado incluindo DRU	-21,3	-22,5	-57,8	-90	-147,4	-177,7

Vale ressaltar também, quanto à metodologia de apuração do resultado da Previdência Social (superávit ou déficit), que nesse cálculo não são consideradas as demais receitas da Seguridade Social, como COFINS e CSLL, uma vez que tais receitas não são exclusivas daquela função, mas também destinadas aos gastos com saúde e assistência social. Assim, se todas as receitas da Seguridade Social fossem contabilizadas apenas para a Previdência, faltariam recursos para as demais áreas da Seguridade Social, conforme demonstra a tabela 16.

Tabela 16 – Análise do resultado da Seguridade Social, com priorização da Previdência Social

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Seguridade Social	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas da Seguridade Social	524,9	586,5	623,0	646,0	635,3	675,2
Despesas com Previdência Social	401,2	448,0	497,9	544,3	600,7	662,7
Pagando PRIORITARIAMENTE a Previdência, sobraria apenas:	123,7	138,5	125,1	101,7	34,6	12,5
Para custear a soma das demais despesas da Seguridade Social:	199,7	221,2	242,8	252,3	274,0	290,6
Despesas com Saúde	80,1	83,1	91,9	100,1	106,2	114,7
Despesas com Assistência Social e Outros Gastos de Seguridade	119,6	138,2	150,9	152,3	167,8	175,9

Ressalta-se, ainda, que o limite mínimo constitucional definido para os gastos com saúde em 2017 foi de R\$ 109,1 bilhões, de modo que não haveria qualquer recurso (de Seguridade) para provê-los depois do pagamento das despesas com previdência. Assim, se toda a receita de Seguridade Social fosse usada na Previdência, faltariam os recursos para as despesas constitucionalmente obrigatórias com saúde, bem como para as despesas com assistência social.

As seções seguintes apresentam mais detalhes sobre RGPS, RPPS, saúde e assistência social.

3.4.1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) rege os trabalhadores do setor privado. Suas receitas são controladas e administradas pelo Ministério da Fazenda, enquanto suas despesas são geridas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A tabela 17 e os gráficos a seguir apresentam informações sobre receitas e despesas do RGPS, no período de 2008 a 2017.

Tabela 17 – Receitas e despesas relacionadas ao RGPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Regime Geral	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas RGPS	161,5	181,6	212,4	245,5	276,6	306,6	337,6	351,7	360,4	379,3
Despesas RGPS	200,8	226,3	254,8	282,4	318,7	358,6	401,6	439,6	509,6	561,1
Resultado	-39,3	-44,7	-42,4	-36,9	-42,1	-52,0	-64,1	-87,9	-149,2	-181,8

* Informações extraídas do Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Considerando todos os segurados do RGPS, verifica-se que entre 2008 e 2017 houve forte crescimento do déficit previdenciário, passando de R\$ 39,3 bilhões, em 2008, para R\$ 181,8 bilhões em 2017²⁹ (crescimento de 362%). Enquanto no período de 2008 a 2011 houve oscilações nesse déficit, no período de 2012 a 2017 acentuou-se o resultado negativo. Nesse último período, as despesas cresceram em média R\$ 48 bilhões ao ano, enquanto as

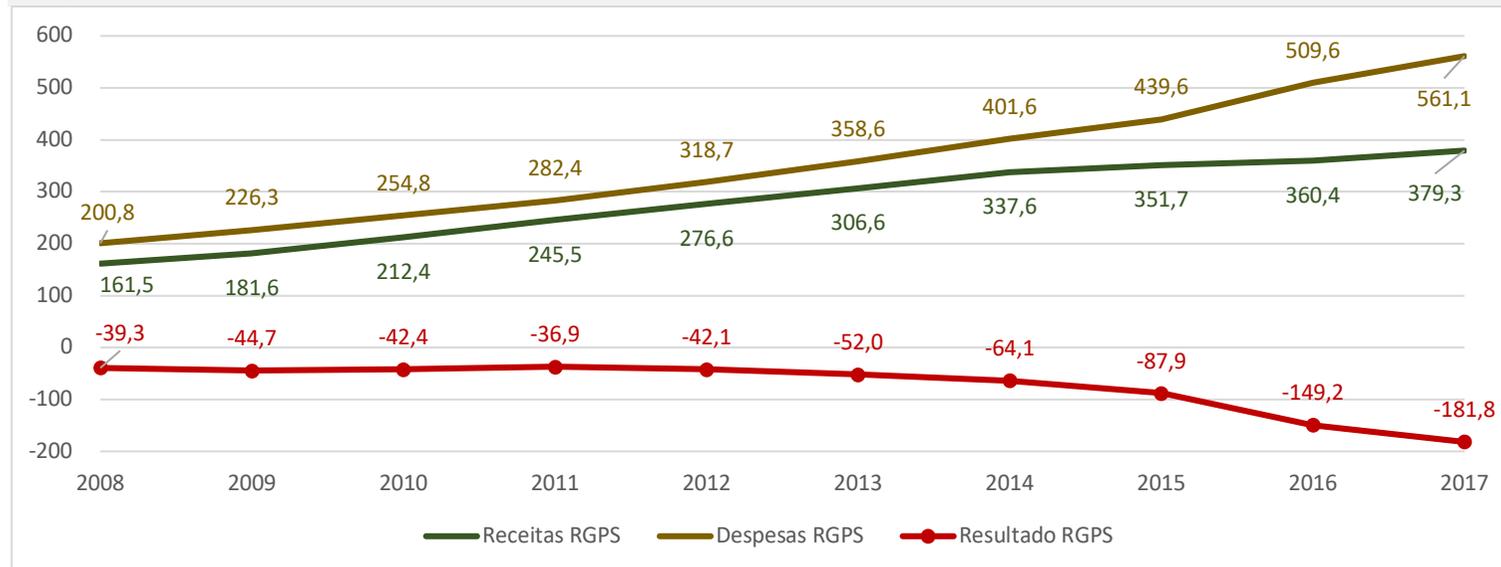
²⁹ Neste valor, estão sendo considerados os pagamentos de sentenças judiciais relativas a benefícios previdenciários, que em 2017 perfizeram o montante de R\$ 13 bilhões.

receitas cresceram em média R\$ 21 bilhões por ano, de modo que o déficit cresceu aproximadamente 331% nesse intervalo.

Gráfico 53 – Receitas e despesas relacionadas ao RGPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

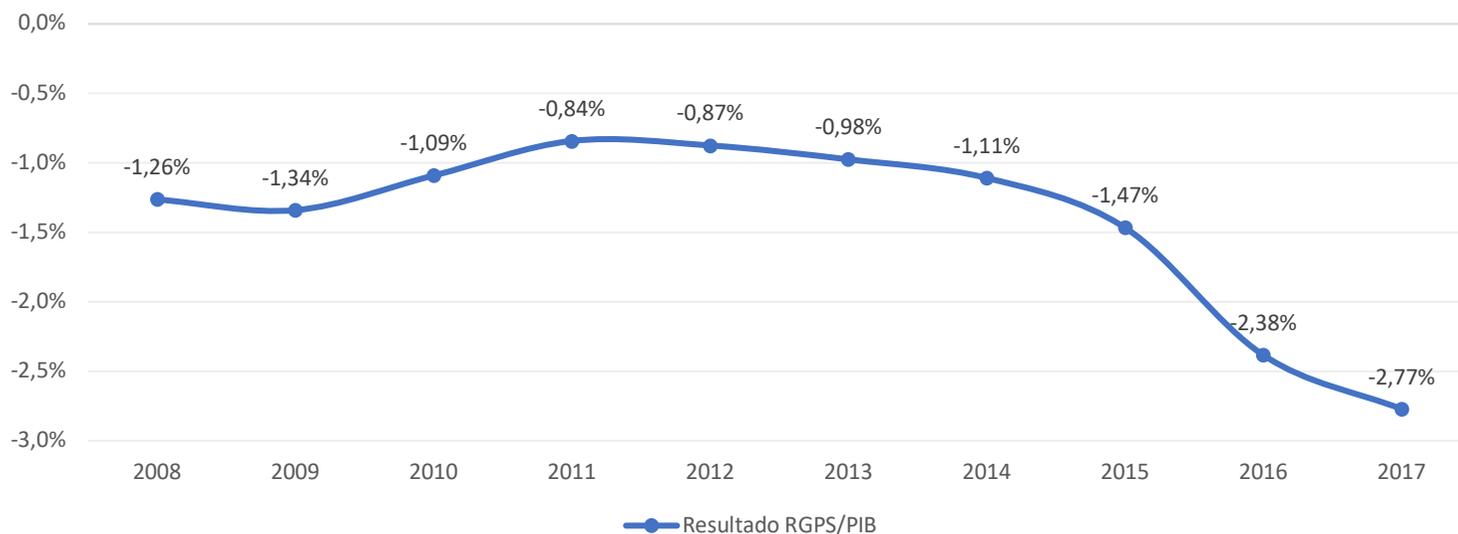


O Gráfico a seguir apresenta o resultado do RGPS em relação ao PIB. Verifica-se que o déficit do RGPS em relação ao PIB diminuiu até 2011, crescendo fortemente a partir de 2014.

Gráfico 54 – Resultado do RGPS em relação ao PIB

Dados em: percentual sobre o PIB

Fonte: RREO e SPPS/MF



3.4.2. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no âmbito da União, busca assegurar aos servidores titulares de cargos efetivos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos na Constituição Federal. As tabelas e gráficos a seguir apresentam a evolução das suas receitas e despesas, no período de 2008 a 2017. Para efeito da análise aqui apresentada, são consideradas também as receitas e despesas dos militares inativos das Forças Armadas.

Tabela 18 – Receitas e Despesas do RPPS (servidores civis federais)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

RPPS - CIVIS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas - Civis	14,9	18,5	20,8	22,6	23,0	24,6	26,9	29,5	30,7	33,8
Despesas - Civis	38,6	42,6	52,5	57,2	59,2	64,5	64,4	69,5	73,8	82,4

Resultado	-23,7	-24,1	-31,7	-34,6	-36,2	-39,9	-37,4	-40,0	-43,1	-48,7
------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Tabela 19 – Receitas e Despesas Previdenciárias Associadas aos Militares e seus dependentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

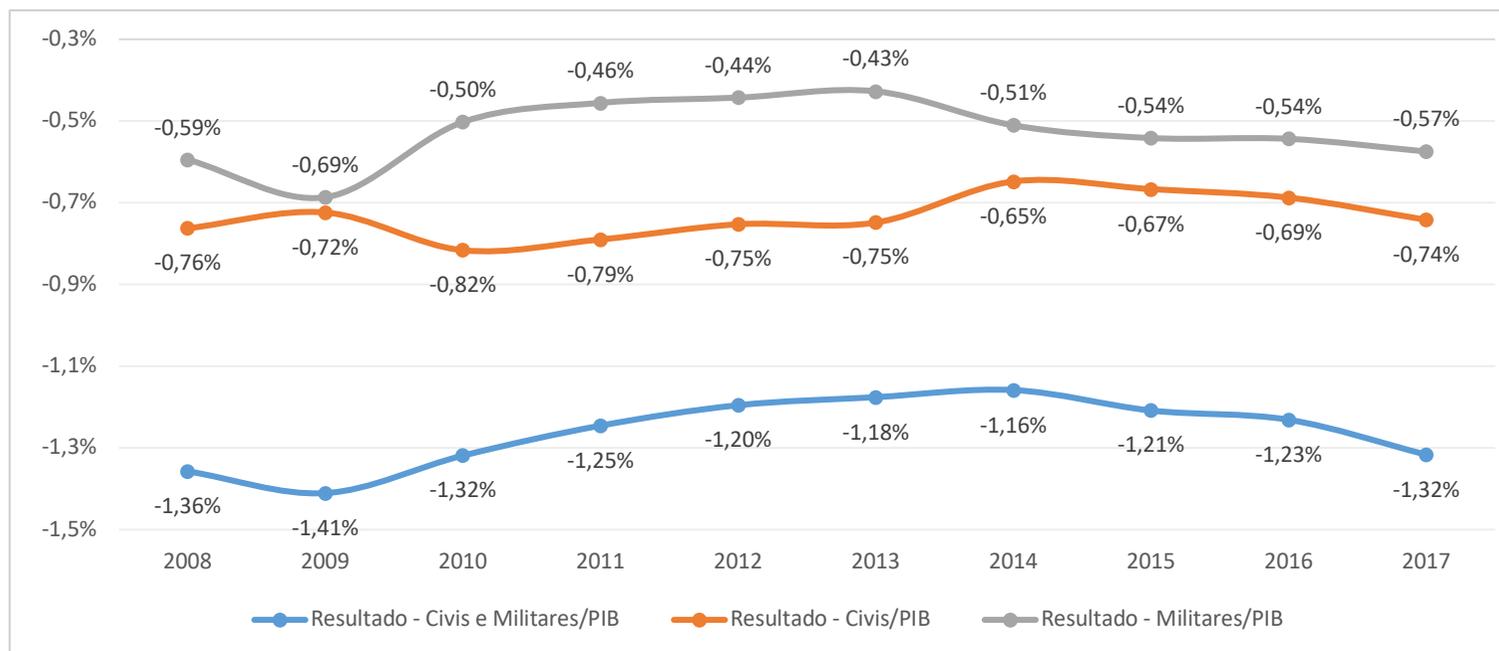
Militares	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas - Militares	1,5	1,7	1,9	2,0	2,0	2,2	2,3	2,6	2,9	3,3
Despesas - Militares	20,0	24,6	21,4	22,0	23,3	25,0	31,8	35,2	37,0	41,0
Resultado	-18,5	-22,9	-19,5	-19,9	-21,3	-22,8	-29,5	-32,5	-34,1	-37,7

O gráfico a seguir apresenta o resultado do RPPS e dos benefícios relativos aos militares em relação ao PIB. O resultado de civis e militares em relação ao PIB, apesar de negativo, melhorou até 2014. A partir de 2015 voltou a piorar, influenciado tanto pelo resultado do RPPS dos servidores civis quanto pelo resultado dos militares.

Gráfico 55 – Resultado RPPS Civis e Militares em relação ao PIB

Dados em: percentual sobre o PIB

Fonte: RREO e SPPS/MF



Como se observa nos gráficos a seguir, no RPPS, o resultado previdenciário piorou regularmente no período analisado. O déficit dos servidores civis passou de R\$ 23,7 bilhões em 2008 para R\$ 48,7 bilhões em 2017 (crescimento de 105%). Já o déficit associado aos militares passou de R\$ 18,5 bilhões para R\$ 37,7 bilhões no mesmo período (crescimento de 104%). Ressalta-se ainda que os valores apresentados não levam em consideração o impacto da inflação.

Gráfico 56 – Receitas arrecadadas e despesas executadas com o RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

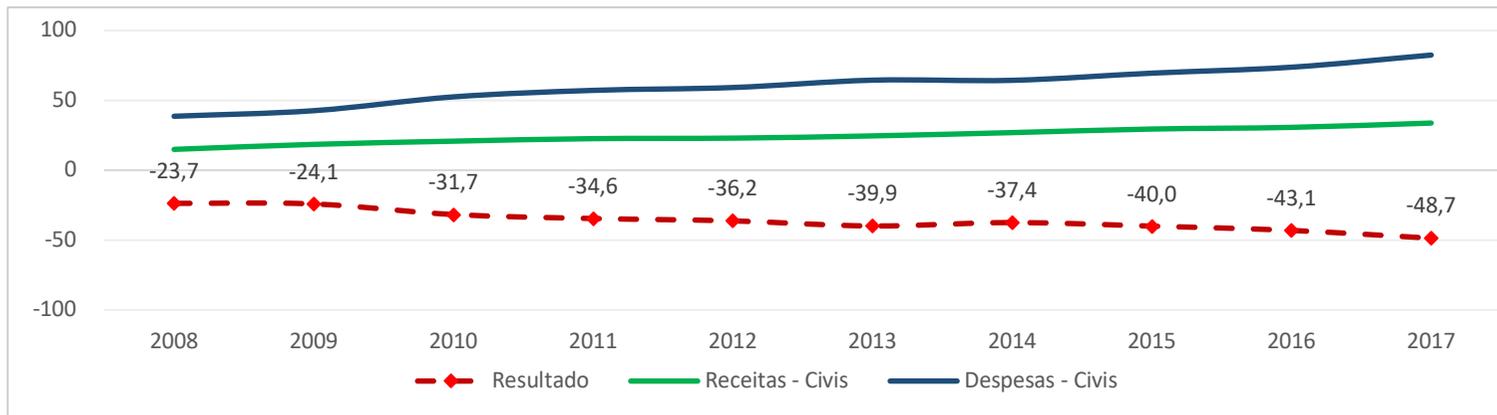
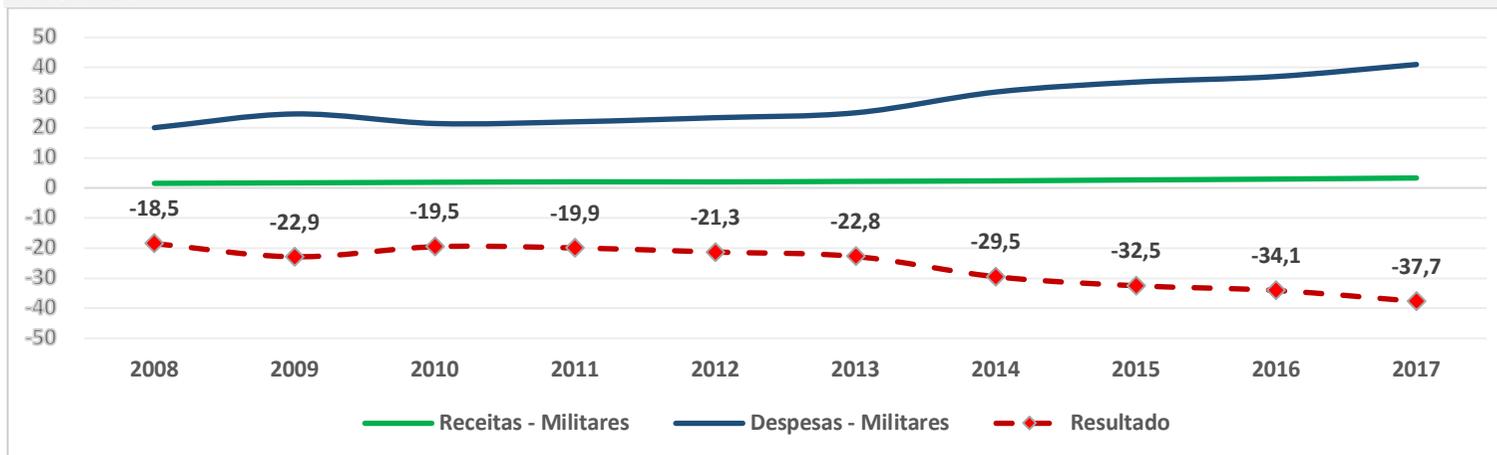


Gráfico 57 – Receitas arrecadadas e despesas executadas com militares inativos e seus dependentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



3.4.3. Análise per capita dos regimes de previdência

As informações a seguir demonstram a evolução das receitas, das despesas e do déficit *per capita* dos regimes de previdência. A quantidade de beneficiários do RPPS é obtida do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (BEP)³⁰. No entanto, esse boletim não foi publicado até a edição deste relatório, tendo sido usado o número de beneficiários da edição BEP 249, com dados de 2016. O número de beneficiários do RGPS foi obtido do Resultado do RGPS³¹. Outras informações sobre os beneficiários foram obtidas do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS)³².

Gráfico 58 – Indicadores por beneficiário do RGPS

Dados em: R\$ milhares

Fonte: BEP, BEPS e RREO

³⁰ Informações disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>, Tabelas 2.1 - Quantitativo de Servidores Federais da União, por Poder, a partir de 1991, segundo a situação de vínculo e Tabela 2.2 - Quantitativo de Servidores da União por Poder, segundo o grupo situação de vínculo.

³¹ Informações disponíveis em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>, Resultados 2017, Resultado do RGPS (dezembro).

³² Informações disponíveis em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>, Edição agosto/2017 – Tabela 10 (2) – Evolução dos Benefícios Emitidos (Parte 2) – 2006/2017

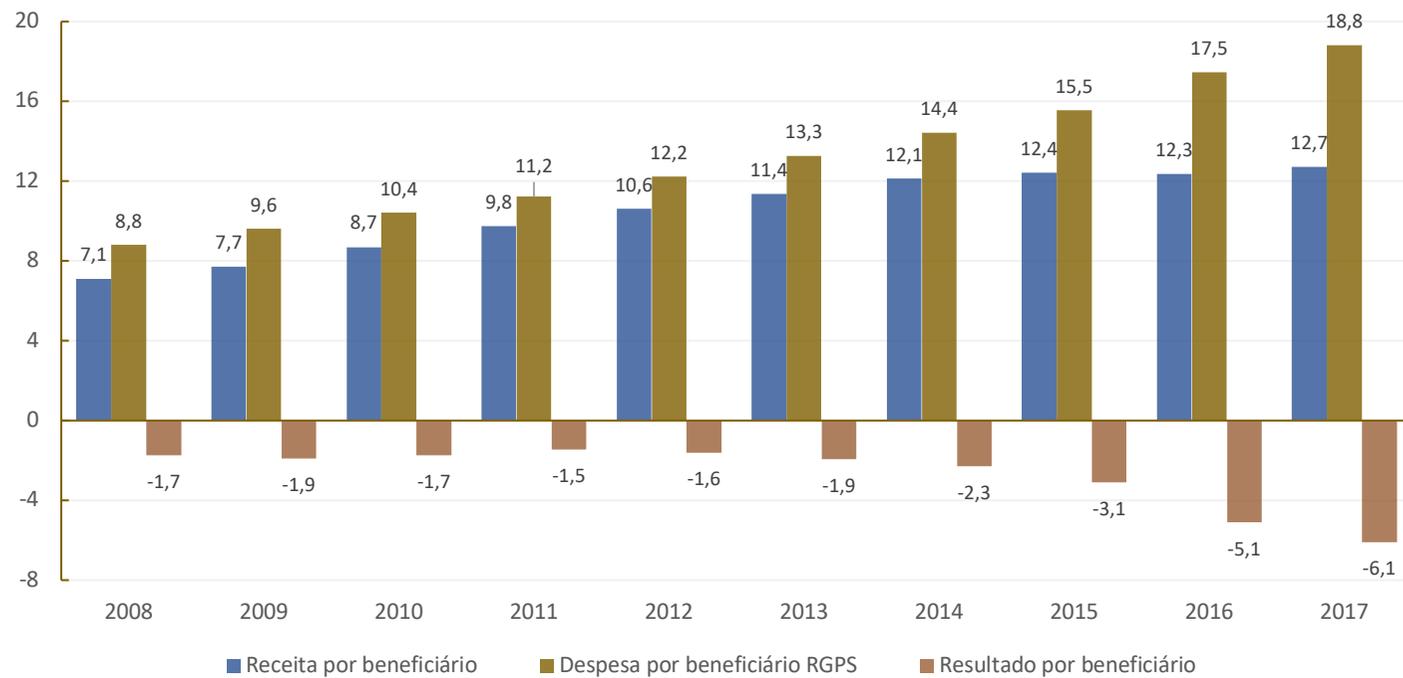


Gráfico 59 – Indicadores por beneficiário do RPPS

Dados em: R\$ milhares

Fonte: BEP, BEPS e RREO

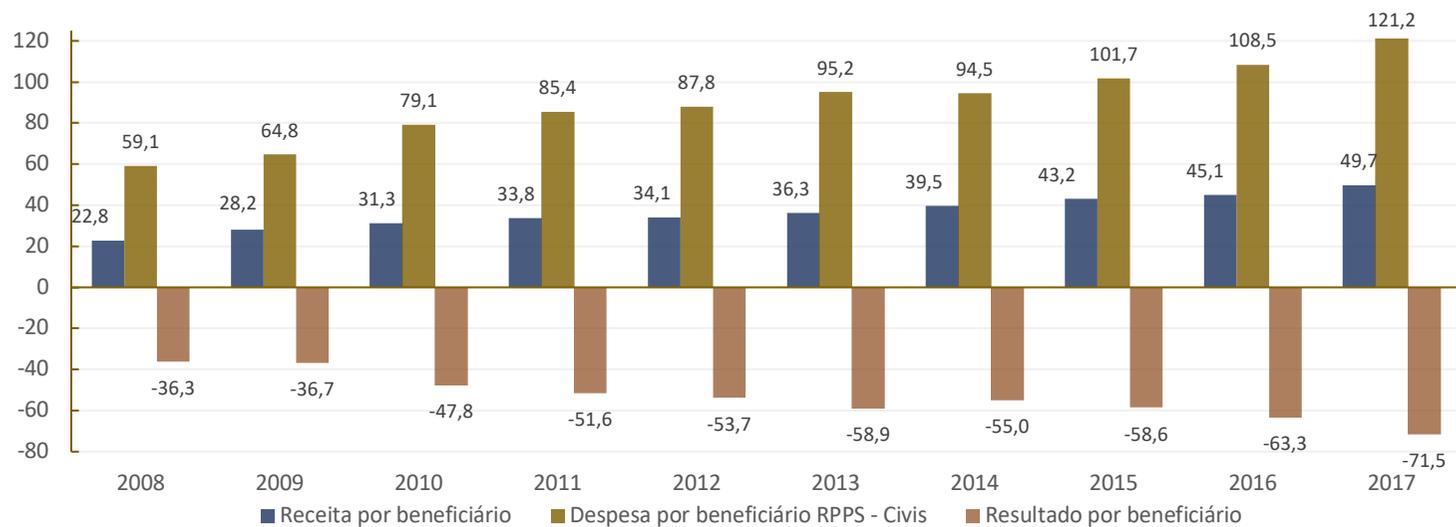
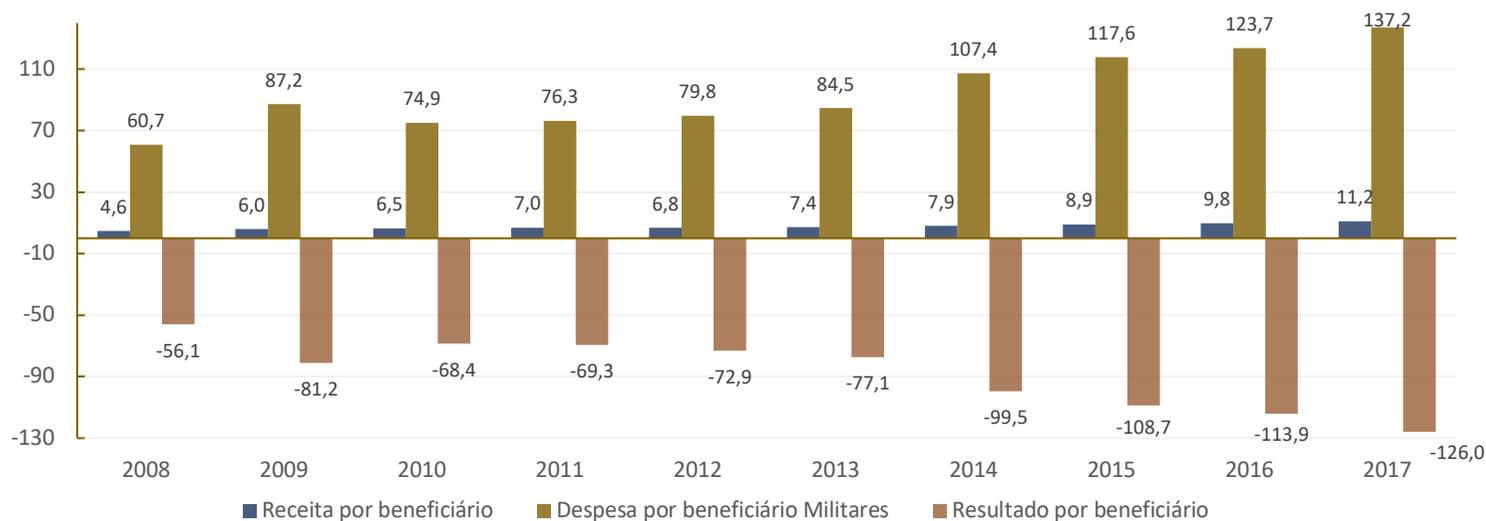


Gráfico 60 – Indicadores por beneficiário militar e seus dependentes

Dados em: R\$ milhares

Fonte: BEP, BEPS e RREO



No RGPS, o déficit *per capita* se manteve estável até 2013, quando cada segurado necessitava de um aporte de aproximadamente R\$ 1.600 para cobrir o resultado negativo. De 2014 a 2016, o desequilíbrio se acentuou, subindo respectivamente 23,3%, 37,2% e 69,7% ao ano, chegando a precisar de um aporte de R\$ 5.100 por beneficiário em 2016. Em 2017, o crescimento em relação a 2016 foi de 18,5%, necessitando de um aporte de R\$ 6.100 por beneficiário.

No RPPS, considerando apenas os servidores civis, houve crescimento *per capita* do déficit de forma mais acentuada até 2013. Em 2014, o déficit do resultado beneficiário reduziu um pouco, mas voltou a crescer em 2015, 2016 e 2017, quando do total de despesas, apenas 41% foram custeadas com receitas previdenciárias (sendo o restante coberto por aportes do Governo).

Comparando os dois regimes, observa-se que o déficit do RPSS é proporcionalmente muito superior ao do RGPS. Em 2017, para cada servidor inativo, o Governo Federal aportou, com recursos não previdenciários, cerca de R\$ 71.500, enquanto o aporte do Governo para o RGPS naquele ano foi de R\$ 6.100 por beneficiário.

Quanto ao desequilíbrio relacionado aos benefícios devidos aos militares, observa-se que em 2017 houve um déficit de cerca de R\$ 126.000 entre as receitas e despesas *per capita*. Vale ressaltar que, neste caso, somente foram instituídas receitas de contribuições para o custeio das pensões, não havendo para o custeio dos militares inativos.

No Gráfico 61, abaixo, são apresentadas as despesas do RGPS, RPPS – Cíveis e Militares, por beneficiário, e a Renda Média Domiciliar *per capita* (média das rendas domiciliares *per capita*, que é soma dos rendimentos mensais dos moradores do domicílio dividida pelo número de seus moradores). Os dados da Renda Média Domiciliar *per capita* foram obtidos nos sítios do Ipeadata³³ e IBGE³⁴. Não foi possível obter os dados da Renda Média Domiciliar *per capita* do ano de 2010.

Gráfico 61 – Despesas por beneficiário do RGPS, RPPS Cíveis e Militares, ao ano

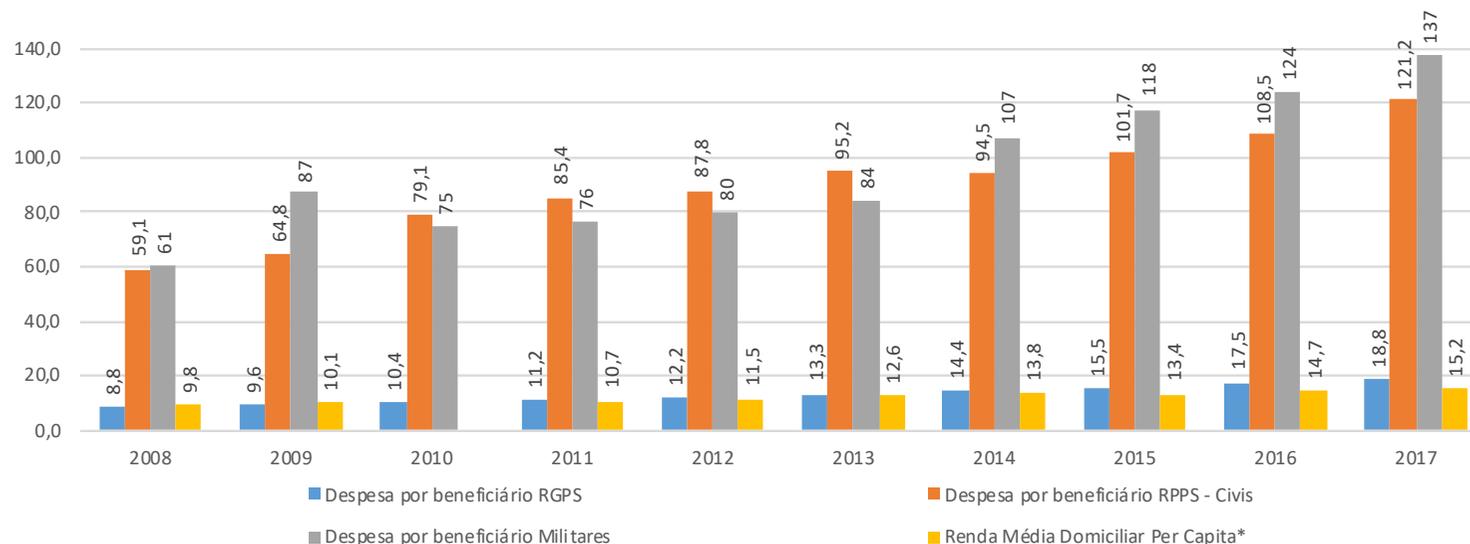
Dados em: R\$ milhares

Fonte: BEP, BEPS e RREO, Ipeadata e IBGE

³³ Dados de 2008 a 2009, e de 2011 a 2014 obtidos no endereço <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

³⁴ De 2015 a 2016 os dados foram obtidos no endereço

https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_renda_percapita.shtm.



Como já observado, verifica-se a diferença entre as despesas por beneficiário do RGPS e as despesas por beneficiário do RPPS – Civis e Militares. Pode-se citar a elevação nominal da Renda Média Domiciliar *per capita*. Também se verifica que a partir de 2014 as despesas por beneficiário dos militares passaram a ser constantemente maior do que as despesas por beneficiário do RPPS – Civis.

Outro aspecto que se percebe no Gráfico 61 é que a despesa por beneficiário do RGPS é bastante próxima da renda média domiciliar *per capita* da população, o que pode indicar que a renda média domiciliar *per capita* é fortemente pela renda de aposentadorias e pensões, como já demonstrado em pesquisa do IBGE.³⁵

³⁵ Matéria publicada no site g1.globo.com, em 29/11/2017, sobre pesquisa do IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD), em 2016, informava que “dentre os rendimentos distintos da remuneração pelo trabalho, aposentadorias e pensões se destacaram como a principal fonte”.

3.4.4. Saúde

As despesas com ações e serviços públicos de saúde da União compreendem aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios constantes do art. 7º da Lei nº 8.080/90 e que sejam de acesso universal, igualitário e gratuito, não se aplicando às despesas relacionadas a outras políticas públicas.

Até 2015, o valor mínimo aplicado em saúde era calculado pelo valor empenhado no exercício anterior, atualizado pela variação nominal do PIB³⁶. Em 2016, esse mínimo foi estabelecido como sendo de 13,2%³⁷ da RCL. E a partir de 2017³⁸, a União passou a ter que aplicar pelo menos 15% da RCL em ações e serviços de saúde. A tabela 20 apresenta a evolução das despesas e o cumprimento dos limites mínimos, no período de 2008 a 2017.

³⁶ Conforme Lei Complementar nº 141, art. 5º:

A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual.

³⁷ Para o exercício de 2016, conforme CF/88 (art. 198):

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

Texto da EC nº 86, de 17 de março de 2015:

Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 95, de 1916)

I – 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; (Revogado pela Emenda Constitucional nº 95, de 1916)

³⁸ Conforme EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016:

Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

Tabela 20 – Despesas com ações e serviços públicos de saúde e o cumprimento dos limites mínimos constitucionais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Limite de Saúde	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Despesas Executadas com Saúde	48,7	58,3	62,0	72,4	80,1	83,1	91,9	100,1	106,2	114,7
Limite Mínimo	48,6	55,0	61,2	72,1	79,5	82,9	91,6	98,3	95,4	109,1
Despesa Excedente ao Mínimo (no ano)	0,1	3,3	0,7	0,2	0,6	0,1	0,3	1,7	10,9	5,6

O gráfico 62 abaixo apresenta o total de despesas executadas com a saúde e o percentual dessas despesas em relação ao PIB. A partir de 2014, aquele percentual apresentou crescimento constante.

Gráfico 62 – Despesas executadas com saúde em relação ao PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO e IBGE

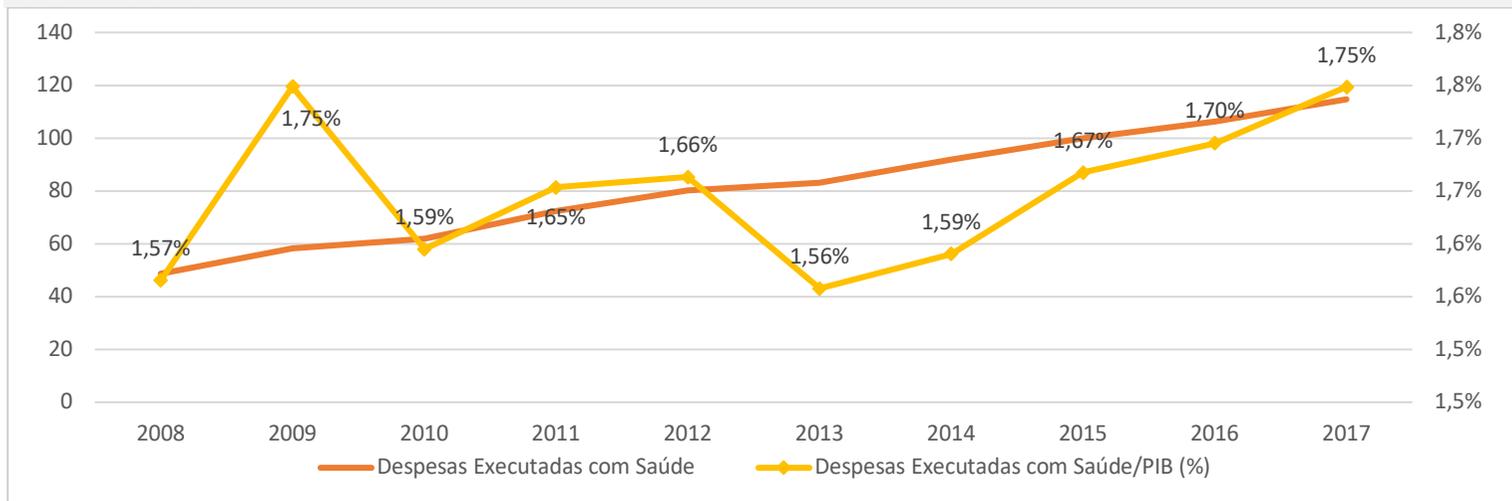


Gráfico 63 – Limites e despesas executadas com saúde

Dados em: R\$ bilhões

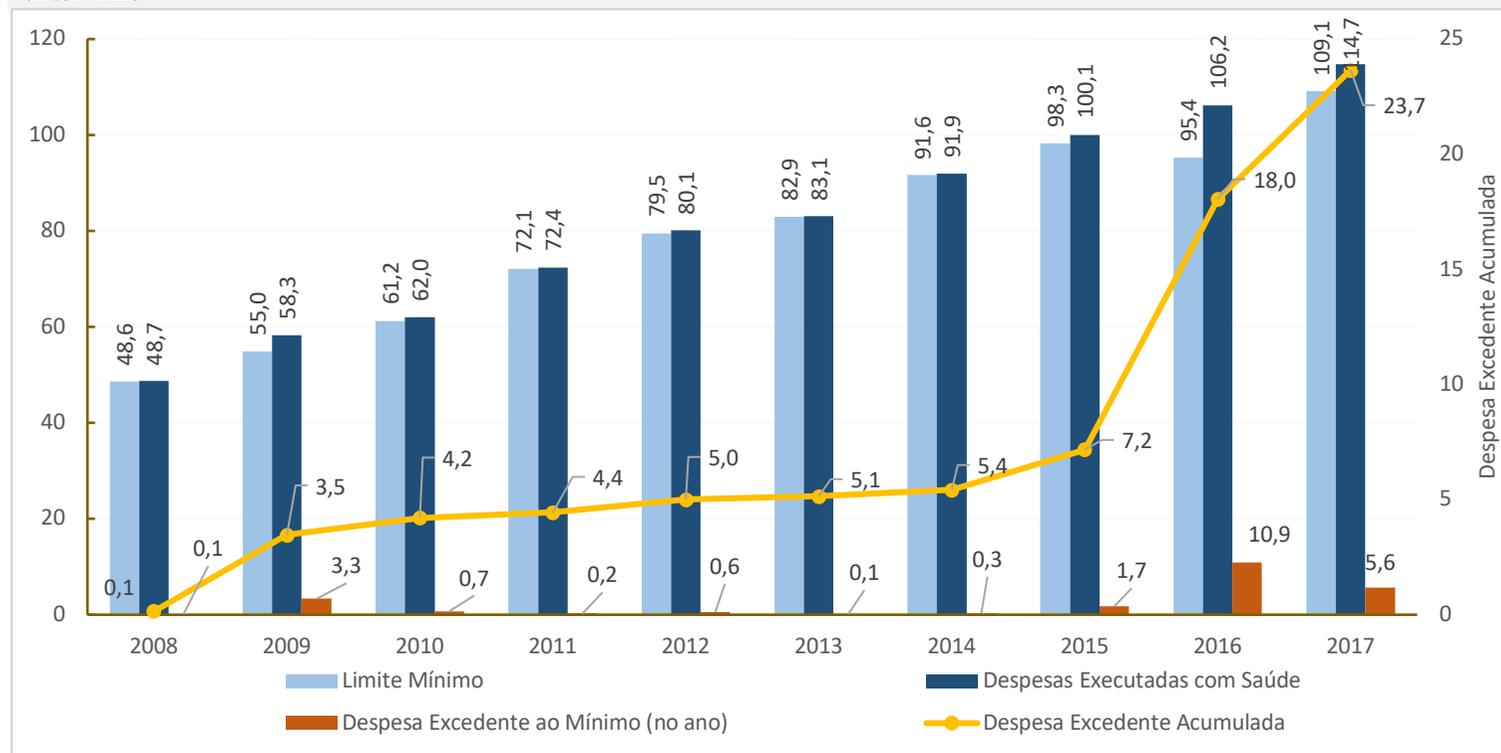
Fonte: RREO

O gráfico 63 mostra que o mínimo legal de aplicação em despesas com saúde foi alcançado em todos os anos do período. De 2008 a 2017, as despesas com saúde cresceram em média 10% ao ano, e 136% em todo o período. Foram aplicados no período R\$ 23,7 bilhões além do mínimo legalmente exigido.

Gráfico 63 – Limites e despesas executadas com saúde

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



3.4.5. Assistência Social e Outras Despesas com Seguridade Social

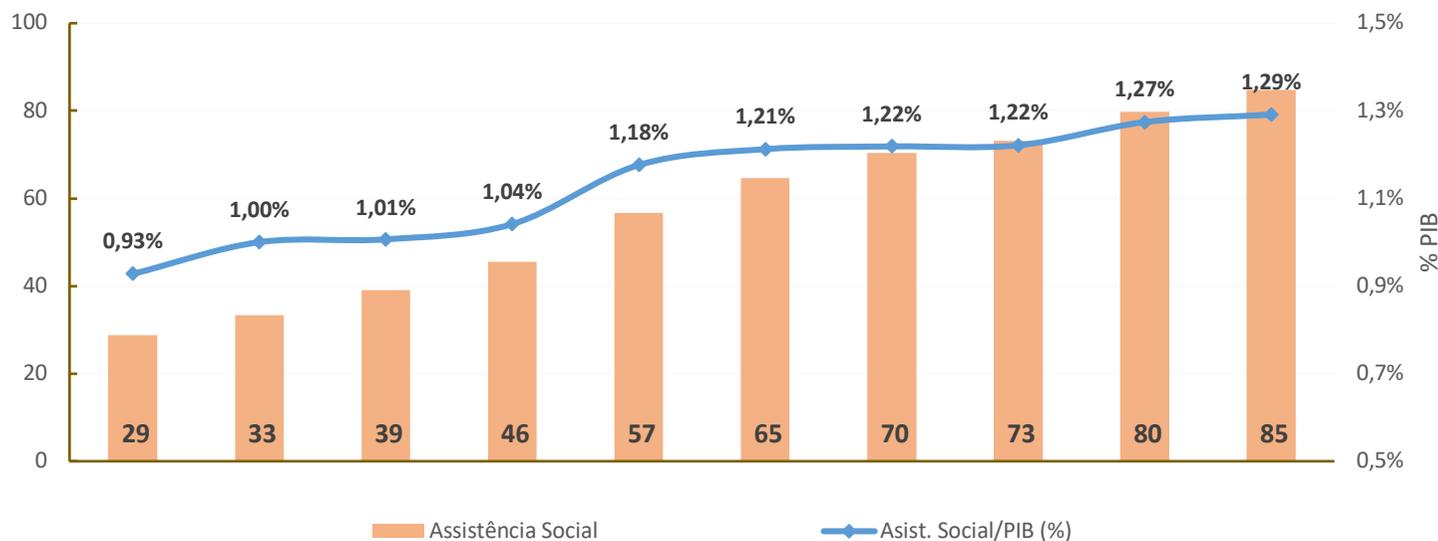
A assistência social encontra suporte no artigo 203 da Constituição Federal, o qual prevê que ela será prestada a quem necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social. O artigo 4º da Lei nº 8.212/1991 a define como o conjunto de políticas de atendimento de necessidades básicas, como a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência.

Houve crescimento das despesas com assistência social no período de 2008 a 2017, tanto em termos nominais quanto em relação ao PIB, passando de 0,93% em 2008 para 1,29% em 2017, como pode ser observado no gráfico 64.

Gráfico 64 – Despesas com assistência social em valores absolutos e em relação ao PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI e IBGE

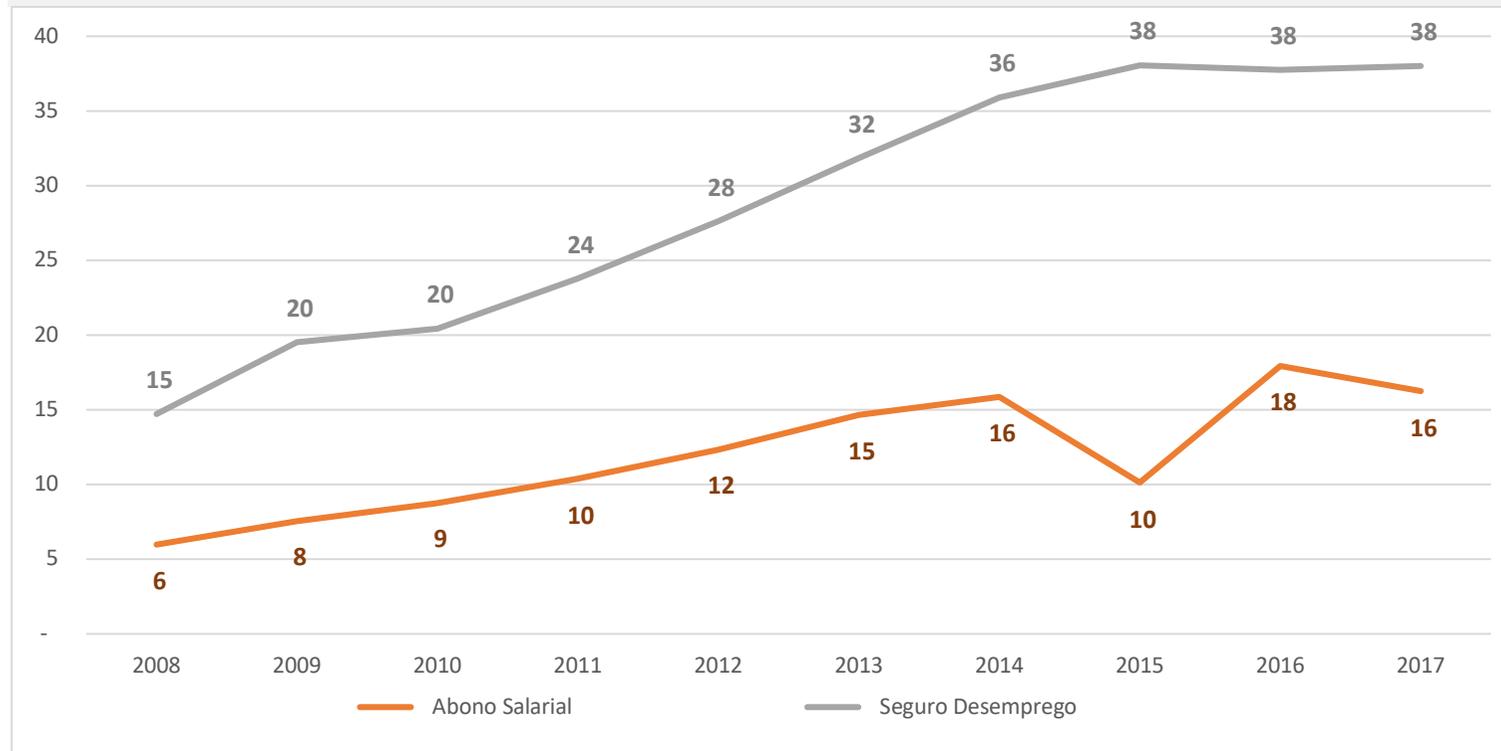


Já o gráfico 65 mostra a evolução dos gastos Abono Salarial e Seguro Desemprego, que são dois itens importantes que também compõem a Seguridade Social.

Gráfico 65 – Despesas com abono salarial e seguro desemprego

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI e IBGE



3.5. Educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

Conforme estabelecia a Constituição Federal até 2017³⁹, a União deveria aplicar, anualmente, no mínimo dezoito por cento da receita resultante de impostos⁴⁰ na manutenção e no desenvolvimento do ensino. A Tabela 21 apresenta a evolução das receitas que compõem a base de cálculo para o gasto mínimo, as despesas realizadas e o cumprimento dos limites no período de 2008 a 2017.

Tabela 21 – Despesas com educação e cumprimento do limite mínimo constitucional

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Limite de Educação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Líquida de Impostos (RLI)	101,3	116,8	159,5	205,5	218,8	239,1	245,5	237,3	258,8	272,1
Despesas Executadas com Educação	19,2	24,4	30,9	39,8	56,0	53,9	56,8	55,8	66,7	63,2
Limite Mínimo (18% x RLI)	18,2	21,0	28,7	37,0	39,4	43,0	44,2	42,7	46,6	49,0
Despesa Excedente ao Mínimo	0,9	3,3	2,2	2,8	16,6	10,9	12,6	13,1	20,1	14,2

Nos últimos 10 anos, as despesas da União com Educação apresentaram tendência de crescimento, sendo que nesse período elas nunca foram menores que 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI).

³⁹ A partir de 2018, o valor mínimo a ser aplicado corresponde ao de 2017, corrigido pelo IPCA.

⁴⁰ **Receita Líquida de Impostos (RLI)** é composta pelos valores arrecadados com impostos, excluídas as restituições, descontos e retificações. São deduções da RLI, para efeito de apuração do mínimo a ser aplicado em Educação, as transferências constitucionais concedidas a Estados, Distrito Federal e Municípios, decorrentes da repartição de impostos, a saber:

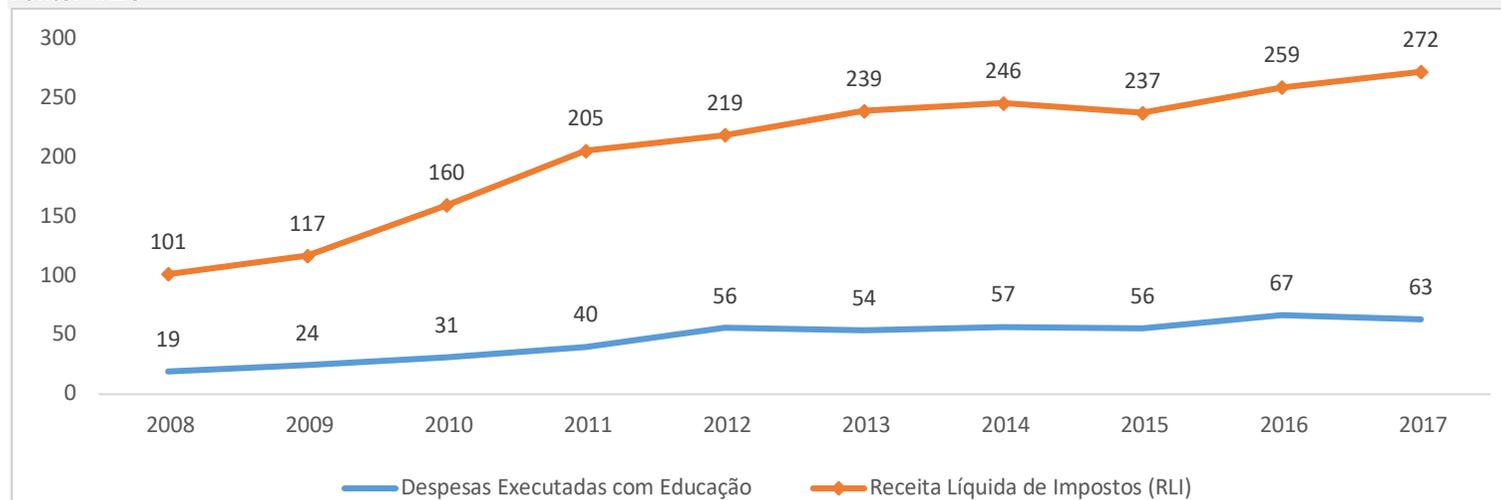
- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- IPI – Exportação repassado aos Estados e Distrito Federal;
- IOF – Ouro repassado aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Parcelas de FPE, FPM, e IPI – Exportação destinadas ao FUNDEB;
- ITR repassado aos Municípios.

Enquanto as receitas líquidas de impostos cresceram a uma média de 12% ao ano, as despesas com MDE aumentaram em média 16% ao ano, totalizando um crescimento de aproximadamente 270% no período, em oposição a um crescimento de aproximadamente 169% das Receitas Líquidas de Impostos, conforme o gráfico 66.

Gráfico 66 – Receitas Líquidas de Impostos e Despesas Executadas com Educação

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

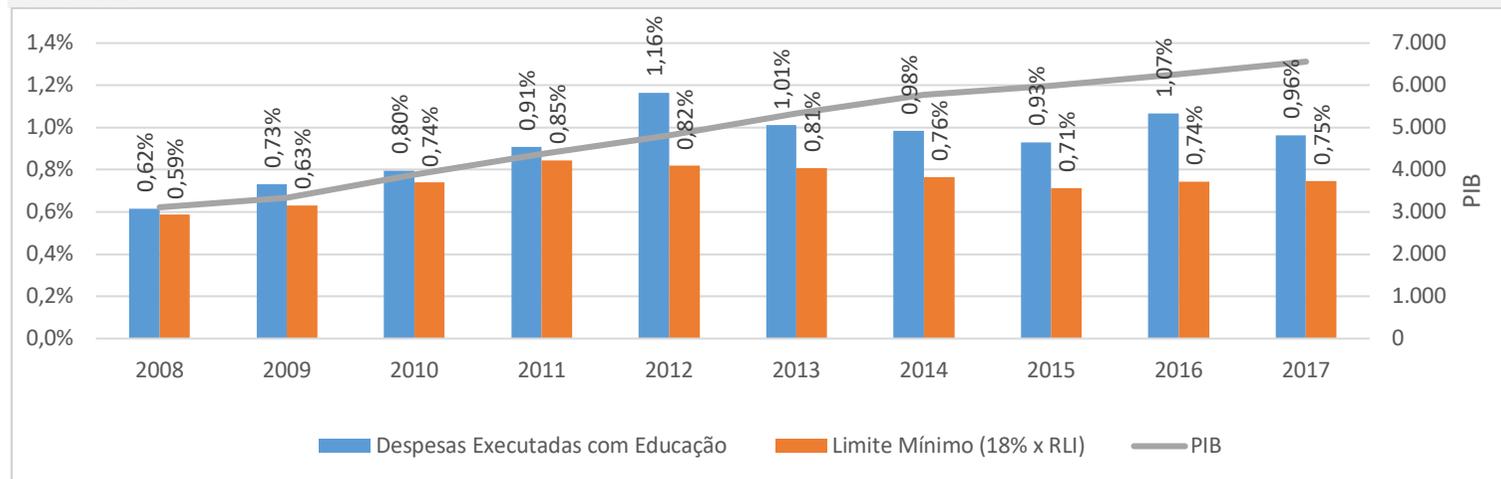


O gráfico 67 a seguir apresenta o total e o limite mínimo de despesas com a educação em relação ao PIB. Pode-se verificar que a execução e o limite mínimo de despesas com a educação cresceram até 2012, tendo chegado, respectivamente, a 0,82% e 1,16%. A partir de 2013, esses indicadores começaram a cair, tendo se recuperado em 2016 e 2017.

Gráfico 67 – Limites e despesas com educação em relação ao PIB

Dados em: percentual (PIB em R\$ bilhões)

Fonte: RREO



Cabe ressaltar que as despesas com ações típicas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) não englobam todas as despesas com educação, mas apenas aquelas custeadas com impostos mais uma fração da complementação da União para o FUNDEB (30%). Ou seja, há despesas com educação que não entram no cálculo do cumprimento do limite mínimo constitucional. Entre 2008 e 2017, essas despesas acrescentaram entre 15,06% e 30,23% em relação aos gastos com ações típicas de MDE, o que pode ser visto na Tabela 22.

Tabela 22 – Despesas com educação para cumprimento do limite mínimo constitucional X Despesas totais com educação

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Limite de Educação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Despesas com Educação (Limite Constitucional)	19,2	24,4	30,9	39,8	56,0	53,9	56,8	65,5	66,7	63,2
Despesas com Educação (Todas as Fontes)	24,9	30,8	38,4	46,5	64,5	62,5	70,0	77,9	78,1	75,8
%	30,23%	26,66%	24,04%	16,94%	15,06%	15,99%	23,30%	18,85%	17,15%	20,02%

Essa diferença ocorre porque as despesas com educação custeadas com contribuição do salário educação, com recursos de operações de crédito e com outras fontes vinculadas não entram no cálculo das despesas para cumprimento do limite mínimo. Desse modo, as despesas totais com educação sempre são maiores que aquelas consideradas para o cumprimento do limite. Em 2017, por exemplo, elas foram 20,02% maiores.

4. Dívida Consolidada Líquida

A diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas pagas, analisadas no Capítulo 3, subsidiam a apuração do Resultado do Tesouro Nacional⁴¹. Nos últimos anos, com o crescimento significativo das despesas, sem o aumento correspondente na arrecadação, têm-se apurado déficits expressivos que têm contribuído fortemente para o crescimento da Dívida Pública Federal - DPF. Nesse sentido, este capítulo analisa um importante indicador fiscal de qualquer ente público, qual seja a Dívida Consolidada Líquida - DCL.

A Dívida Consolidada corresponde ao montante total das obrigações financeiras da União, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos e da realização de operações de crédito. O demonstrativo correspondente é publicado quadrimestralmente por meio do Relatório de Gestão Fiscal da União e está previsto no art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já a DCL⁴² representa o montante da Dívida Consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. A tabela 23 mostra a evolução da DC, das suas deduções e da DCL.

Tabela 23 – Dívida Consolidada Líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RGF

Dívida Consolidada	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dívida Consolidada Bruta	1.715	2.179	2.476	2.735	2.948	3.131	3.453	4.074	4.885	5.378
Dívida Mobiliária	1.829	2.088	2.368	2.594	2.891	3.067	3.396	4.053	4.648	5.228
Dívida Mobiliária Interna (em mercado)	1.223	1.358	1.576	1.752	1.896	2.013	2.164	2.625	2.993	3.437
Dívida Mobiliária Interna (BACEN)	494	638	706	755	904	957	1.119	1.287	1.526	1.671
Dívida Mobiliária Externa	91	76	71	73	79	86	104	132	117	112
Outras Dívidas Mobiliárias	21	16	15	14	12	11	9	9	12	9

⁴¹ Para maiores informações sobre o Resultado do Tesouro Nacional, acesse <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/historico-resultado-do-tesouro-nacional>

⁴² Mais informações sobre a metodologia da DCL e demonstrativos estão disponíveis no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo da União, em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/demonstrativos-fiscais>

Operações de Equalização Cambial (Equalização STN x Bacen)⁴³	-171	52	49	93	10	10	0	0	169	87
Dívida Contratual	35	19	44	38	41	40	44	7	48	54
Demais Dívidas	22	20	15	10	6	14	13	14	20	8
Deduções	955	1.207	1.460	1.663	1.866	2.011	2.100	2.343	2.333	2.332
Ativo Disponível	257	407	405	477	619	657	603	879	1.008	1.044
Haveres Financeiros	698	800	1.080	1.210	1.273	1.387	1.535	1.509	1.348	1.315
(-) Restos a Pagar Processados⁴⁴	0	0	-25	-24	-26	-33	-38	-45	-23	-27
Dívida Consolidada Líquida	760	972	1.016	1.072	1.083	1.120	1.352	1.731	2.552	3.045

O indicador DCL/RCL é um dos mais importantes para avaliar a solvência de um ente estatal. Pelo gráfico a seguir, a sua evolução na União, no período analisado, mostra uma forte tendência de crescimento. Até 2013, ela representava um valor próximo ao dobro da RCL. Contudo, a DCL ultrapassou o patamar de três vezes a RCL em meados de 2015 e de quatro vezes em 2017.

⁴³ Conforme Lei nº 11.803/2008 (art. 6º):

O resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil e das operações com derivativos cambiais por ele realizadas no mercado interno, conforme apurado em seu balanço, será considerado:

I - se positivo, obrigação do Banco Central do Brasil com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional; e

II - se negativo, obrigação da União com o Banco Central do Brasil, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

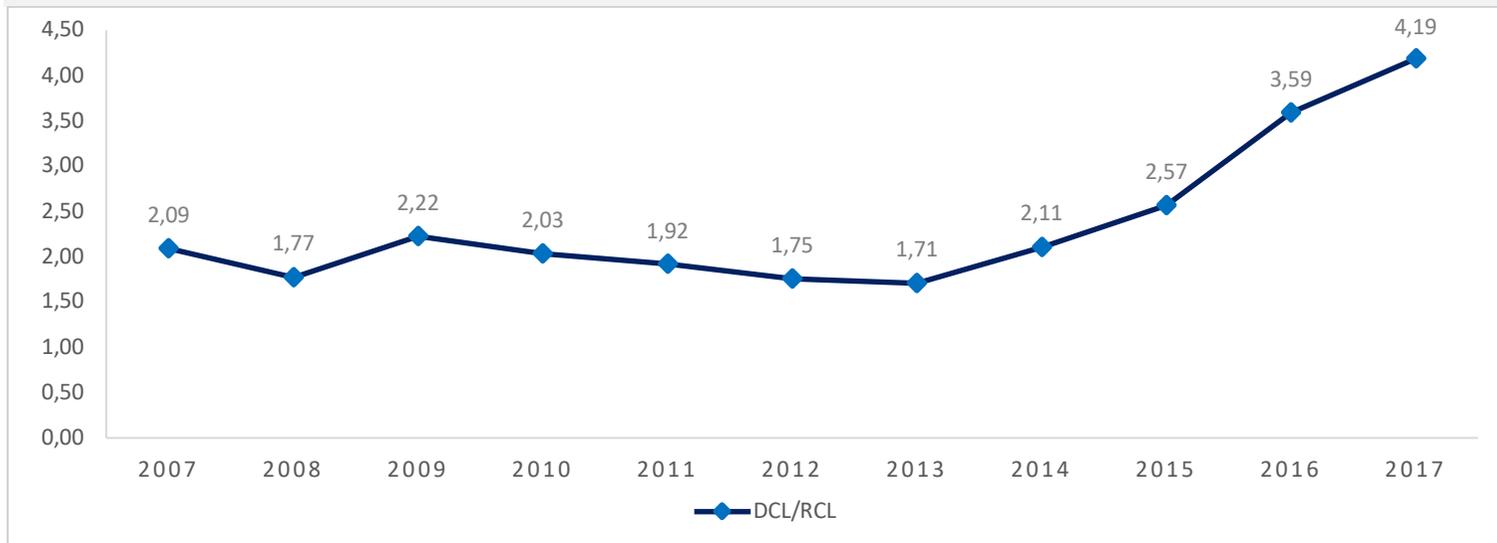
I - resultado financeiro das operações com reservas cambiais depositadas no Banco Central do Brasil: o produto entre o estoque de reservas cambiais, apurado em reais, e a diferença entre sua taxa média ponderada de rentabilidade, em reais, e a taxa média ponderada do passivo do Banco Central do Brasil, nele incluído seu patrimônio líquido; e

II - resultado financeiro das operações com derivativos cambiais realizadas pelo Banco Central do Brasil no mercado interno: a soma dos valores referentes aos ajustes periódicos dos contratos de derivativos cambiais firmados pelo Banco Central do Brasil no mercado interno, apurados por câmara ou prestador de serviços de compensação, liquidação e custódia.

⁴⁴ Representa uma dívida. Possui valor negativo por estar deduzindo as disponibilidades.

Gráfico 68 – Relação da dívida consolidada líquida com a receita corrente líquida

Fonte: RGF



5. Regra de Ouro e Disponibilidade de Caixa do Tesouro Nacional

A Constituição Federal (art. 167, III) estabelece que é vedada “a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Esta vedação constitucional é conhecida como regra de ouro⁴⁵ e visa impedir que se recorra ao aumento de endividamento público para o pagamento de despesas correntes, que são as despesas de custeio e manutenção da máquina pública (remunerações a servidores, benefícios previdenciários, serviços, diárias, passagens, etc). Por outro lado, é permitido ao ente público recorrer ao endividamento para realizar investimentos ou refinar a própria dívida (despesa de capital).

Portanto, como princípio geral, quando o volume de despesas de capital é superior ao volume de operações de crédito contratadas (apurado ao final do exercício), cumpre-se a regra, sendo que o restante seria custeado com recursos próprios. Em situação oposta, quando o ente público contrata operações de crédito (financiamento) em volume superior às despesas de capital executadas, pode-se afirmar que parte desses empréstimos foram utilizados para cobrir despesas correntes, o que é proibido pelo texto constitucional. Este seria um dos piores cenários para a situação financeira do País, uma vez que o Governo passa a se endividar (comprometendo as finanças das gerações futuras) para custear despesas correntes.

Vale destacar que, na apuração das operações de crédito em um determinado exercício, são levados em consideração os efeitos dos acúmulos ou resgates de recursos da subconta da dívida da conta única do Tesouro Nacional - o chamado colchão de liquidez da dívida pública. Explicando melhor, conforme define a Resolução do Senado nº 48, de 2007, os recursos financeiros decorrentes da emissão de títulos da Dívida Pública Federal - DPF somente são considerados na apuração da regra de ouro quando são utilizados no pagamento de alguma despesa. Assim, na verificação do valor efetivo das operações de crédito utilizadas no exercício financeiro, a variação positiva na subconta da dívida reduz o impacto dessas operações na apuração da regra de ouro e a sua variação negativa aumenta o impacto.

⁴⁵ Veja o Painel de Monitoramento da Regra de Ouro, disponível em <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/regra-de-ouro>.

Vale destacar ainda, a respeito da metodologia de apuração da regra de ouro, que as despesas de capital são consideradas executadas quando do momento da liquidação, ao longo do ano, e quando da inscrição em restos a pagar não processados (despesas empenhadas e não liquidadas), no encerramento do exercício financeiro. Ou seja, considerando que a avaliação do cumprimento da regra de ouro ocorre legalmente ao final de cada exercício fechado (janeiro a dezembro de cada ano), as despesas de capital impactam a regra de ouro quando do seu empenho.

A tabela a seguir apresenta a apuração do resultado da regra de ouro no ano de 2017.

Tabela 24 – Apuração Regra de Ouro – 2017

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Discriminação	Posição Atual
Despesas de Capital (I)	899,0
Investimentos e Inversões Financeiras	116,0
Amortizações	783,0
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (II = a - b)	870,2
Ingressos de Operações de Crédito do Exercício (a)	949,2
Aumento na Sub-conta da Dívida (b)	79,0
Margem da Regra de Ouro (III = I - II)	28,8

O gráfico 69 mostra a avaliação da margem de suficiência para o cumprimento da regra de ouro desde 2009 (despesas de capital menos receitas de operações de crédito), com base móvel dos últimos 12 meses.

Gráfico 69 – Avaliação da suficiência para cumprimento da regra de ouro

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Durante o período apresentado no gráfico 69, o único momento em que a diferença entre as despesas de capital e as receitas de operações de crédito cruzaram a linha permitida foi em 2011, quando ultrapassou o limite em R\$ 5 bilhões. Porém, isso não ocorreu no fechamento do exercício (em 31 de dezembro), quando ocorre a avaliação.

Destaca-se, ainda, que o gráfico 69 mostra uma sensível queda na suficiência para cumprimento da regra de ouro a partir de 2013, indicando a tendência cada vez maior de escassez de financiamento das despesas correntes, ocasionada pelo déficit persistente nas contas públicas. A partir de 2016, foram importantes as antecipações de parte dos recursos a receber do Tesouro Nacional junto ao BNDES, referentes a contratos de financiamento entre a União e a Instituição Financeira, para garantir o cumprimento da regra.

O controle do cumprimento da regra de ouro em períodos de déficit fiscal é complexo e envolve a gestão do caixa do Tesouro Nacional, uma vez que é a insuficiência de recursos financeiros disponíveis para as despesas correntes

(benefícios previdenciários, pessoal, transferências a outros entes, custeio da máquina pública e os juros da dívida) que pressiona o uso de recursos de operações de crédito para essas despesas.

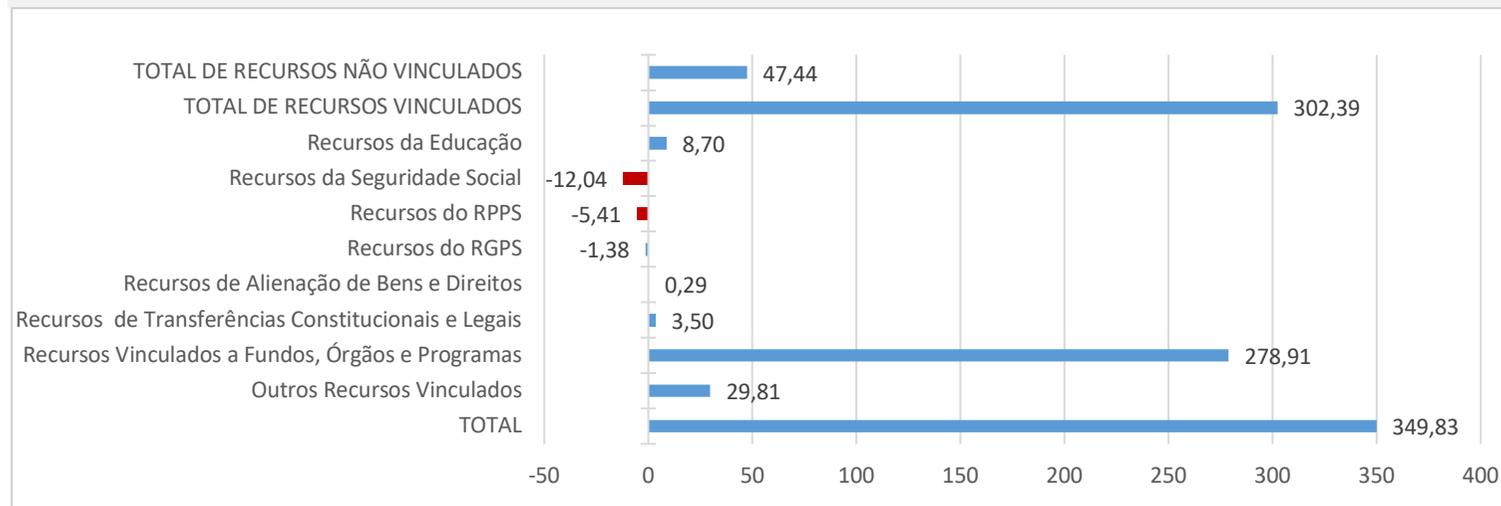
Nesse sentido, é importante esclarecer que os recursos recebidos pelo governo são classificados em fontes. Existem fontes de recursos que são vinculadas a despesas específicas (como aos fundos), fontes que podem ser usadas livremente (recursos ordinários) e fontes decorrentes das operações de crédito.

Excluindo-se o colchão de liquidez da dívida e demais receitas financeiras, as disponibilidades do Tesouro Nacional são excessivamente vinculadas (“carimbadas”), conforme demonstrado no gráfico 70.

Gráfico 70 – Disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo federal em 31/12/2017 (exceto recursos de operações de crédito e demais receitas financeiras) (em R\$ bilhões)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Assim, podemos apresentar quatro situações que devem ser analisadas para entender o relacionamento entre o controle do uso dos recursos financeiros para pagamento das despesas públicas e o cumprimento da Regra de Ouro:

I) O uso de recursos não decorrentes de operações de crédito para pagar Despesas de Capital é POSITIVO para o cumprimento da Regra de Ouro;

II) O uso de recursos não decorrentes de operações de crédito para pagar Despesas Correntes é INDIFERENTE para o cumprimento da Regra de Ouro;

III) O uso de recursos decorrentes de operações de crédito para pagar Despesas de Capital é INDIFERENTE para o cumprimento da Regra de Ouro; e

IV) O uso de recursos decorrentes de operações de crédito para pagar Despesas Correntes é NEGATIVO para o cumprimento da Regra de Ouro.

Nesse contexto, vale destacar ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 42, veda ao titular do Poder, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigações de despesas contratuais que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Portanto, observa-se a existência de um *trade-off* entre o monitoramento da suficiência de caixa do Tesouro Nacional em relação às obrigações de despesa contraídas e o monitoramento do cumprimento da regra de ouro, uma vez que os recursos financeiros excedentes devem contribuir para aliviar a insuficiência projetada para o cumprimento da regra. Nesse sentido, o governo está promovendo uma série de medidas relacionadas à otimização da gestão de ativos para melhorar a sua disponibilidade de caixa e contribuir para o cumprimento da regra de ouro em 2018.

Observa-se, portanto, que a regra de ouro é fundamental na promoção de uma gestão fiscal equilibrada. Em períodos de déficits fiscais elevados, ela leva à necessidade de otimização dos ativos da União, de maneira que estes sejam utilizados na redução da necessidade de financiamento. No entanto, para os próximos anos, vislumbra-se a necessidade de alguns aperfeiçoamentos, de modo que a regra seja ainda mais eficaz.

6. Restos a Pagar

Quando uma despesa empenhada não é paga até o final de um exercício, ela é inscrita em restos a pagar. Nesse momento, ela é classificada como processada (liquidada), quando tiver sido efetivamente executada, faltando apenas o pagamento; ou não processada (não liquidada), quando tiver sido contratada, mas sem ainda ter sido executada efetivamente. A tabela 25 e os gráficos a seguir analisam a evolução das inscrições, cancelamentos e saldos de restos a pagar e pagos, no período de 2008 a 2017, permitindo uma maior percepção a respeito das obrigações contraídas pela União e as suas realizações posteriores.

Tabela 25 – Restos a pagar por ano de inscrição/execução, por grupo de despesa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Ano de Inscrição/Execução no ano seguinte	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017
Restos a Pagar Processados										
Inscritos	7,0	26,9	22,9	25,5	24,1	26,3	33,6	38,5	45,2	22,9
Outras Despesas Correntes	2,4	19,1	16,0	15,7	16,4	18,7	20,6	27,1	33,7	17,4
Investimentos	3,7	4,5	5,2	8,7	5,9	4,7	7,7	8,4	10,0	4,4
Pessoal e Encargos Sociais	0,5	2,7	0,6	0,5	0,8	0,5	1,4	1,0	0,5	0,5
Inversões Financeiras	0,3	0,6	0,8	0,4	1,0	2,3	3,9	1,9	0,9	0,6
Juros e Encargos da Dívida	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortização/ Refinanciamento da Dívida	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Cancelados	0,9	7,6	1,4	1,5	0,9	0,9	0,7	1,7	0,7	0,4
Pagos	3,4	15,2	17,8	19,8	18,2	20,5	27,9	32,2	40,1	18,7
A Pagar	2,7	4,2	3,7	4,2	5,0	4,9	5,0	4,6	4,3	3,8
Restos a Pagar Não Processados										
Inscritos	55,4	67,7	92,1	103,4	117,1	150,7	185,5	189,5	140,5	125,3
Pessoal e Encargos Sociais	1,4	1,5	1,8	1,3	1,4	1,5	1,5	1,8	1,6	1,3
Juros e Encargos da Dívida	0,2	0,0	0,4	0,4	0,1	1,0	0,0	0,2	0,0	0,1
Outras Despesas Correntes	22,0	25,9	35,4	42,3	51,8	58,3	82,8	92,6	53,3	52,4
Investimentos	27,4	35,4	45,6	48,5	51,5	67,4	79,6	72,6	65,8	56,3
Inversões Financeiras	4,2	4,6	8,6	10,2	12,0	20,9	21,6	21,3	19,8	15,1
Amortização /Refinanciamento da Dívida	0,2	0,2	0,2	0,7	0,3	1,6	0,0	1,0	0,0	0,1
Cancelados	6,5	8,7	13,4	15,1	11,8	16,3	20,5	32,9	20,5	16,6
Pagos	31,3	33,2	44,2	54,3	61,3	68,2	83,9	89,3	65,5	57,5
A Pagar	17,6	25,8	34,5	34,1	44,0	66,2	81,1	67,3	54,6	51,2

Total de Restos a Pagar - Processados e Não Processados										
Inscritos	62,5	94,6	115,0	128,9	141,2	177,0	219,1	228,0	185,7	148,2
Cancelados	7,4	16,3	14,8	16,6	12,7	17,2	21,2	34,6	21,2	17,1
Pagos	34,8	48,3	61,9	74,1	79,5	88,7	111,8	121,6	105,6	76,2
A Pagar	20,3	30,0	38,2	38,3	49,0	71,1	86,1	71,9	58,9	55,0

Gráfico 71 – Execução dos Restos a pagar processados no ano seguinte ao da inscrição

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

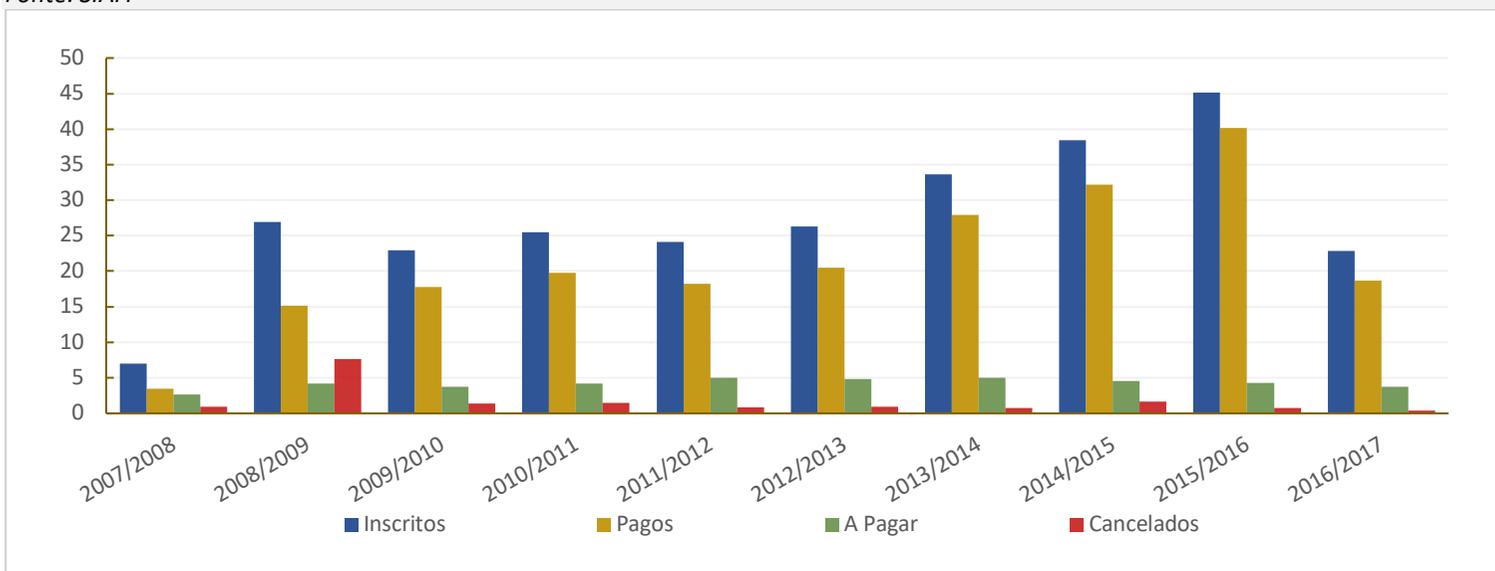
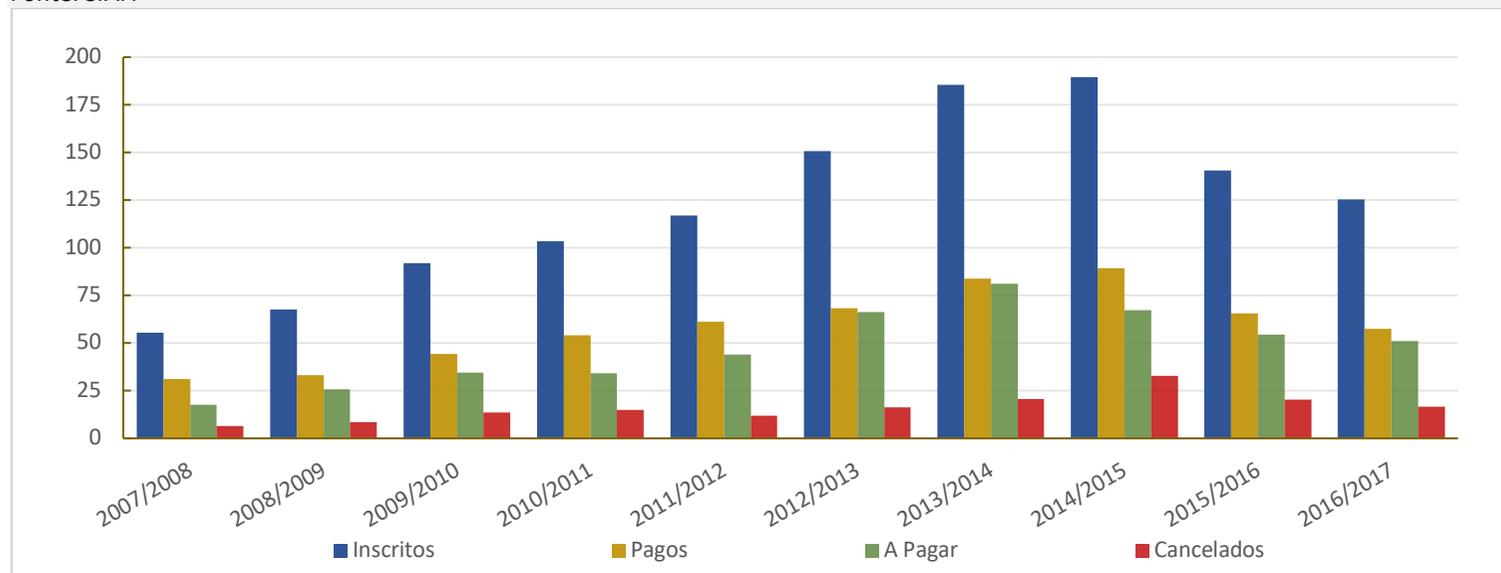


Gráfico 72 – Execução dos Restos a pagar não processados no ano seguinte ao da inscrição

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

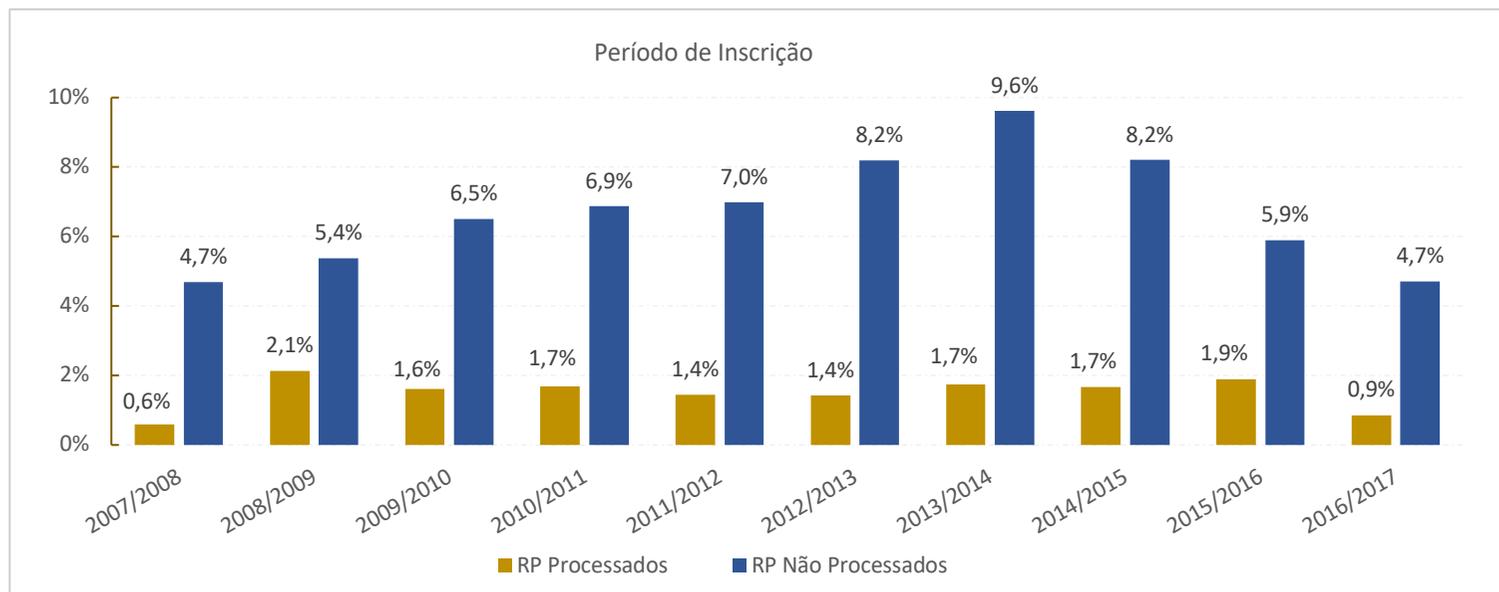


Pelo gráfico 73, a seguir, verifica-se que entre 2007 a 2014 houve uma tendência de crescimento na inscrição de restos a pagar em relação ao total empenhado, revelando dificuldades na execução de obrigações e pagamentos no orçamento dentro desses exercícios. A partir de 2014, as restrições financeiras obrigaram o Governo a impor maior controle sobre os gastos, refletindo em um claro declínio nos restos a pagar não processados inscritos nos anos subsequentes.

Gráfico 73 – Inscrição de restos a pagar como percentual das despesas empenhadas no ano

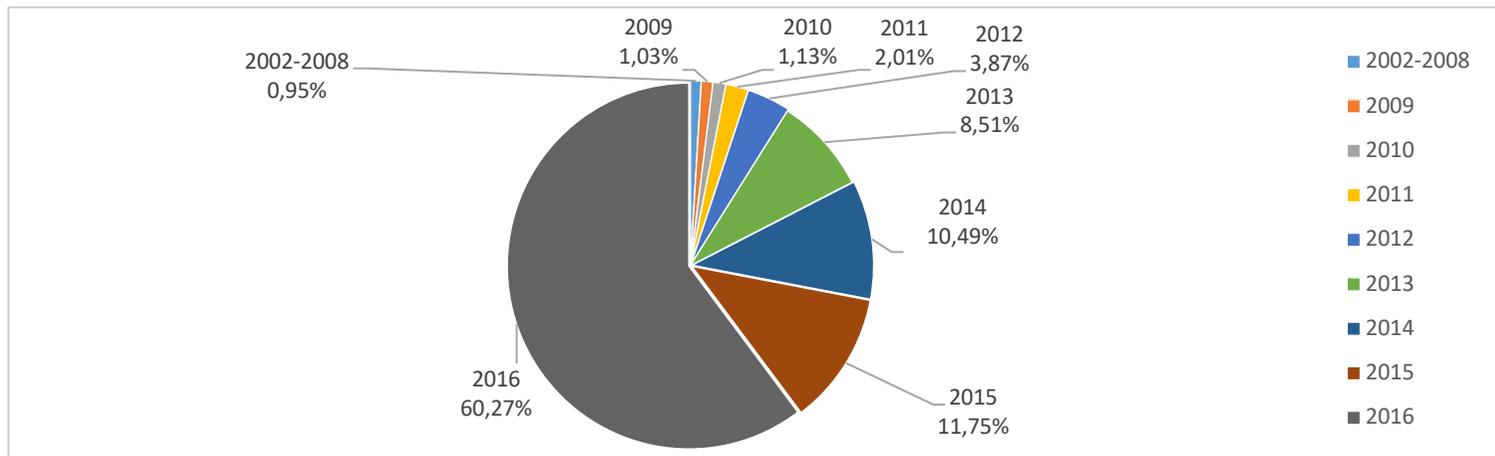
Dados em: percentual

Fonte: SIAFI



O gráfico 74 mostra os restos a pagar inscritos no final do exercício de 2016 para serem executados ao longo de 2017. Como podemos observar, apenas 60% do valor corresponde a empenhos de 2016, sendo que o restante pertence a exercícios anteriores, que aguardam liquidação e pagamento. Destaque seja feito para os empenhos de 2013 e 2014 que representam, juntos, 28% do total inscrito. Observa-se também que existem valores residuais do período de 2002 a 2008.

Gráfico 74 – Inscrição de restos a pagar (processados e não processados) em 2017 por ano de emissão do empenho
 Dados em: percentual
 Fonte: SIAFI



O gráfico 75 mostra os restos a pagar inscritos no final do exercício de 2016 para serem executados ao longo de 2017. Na inscrição de Restos a Pagar Processados, cerca de 24% se refere a empenhos emitidos em exercícios anteriores (antes de 2016); no caso dos Restos a Pagar Não Processados, apresentado no Gráfico 76, esse percentual fica em 43%.

Gráfico 75 – Inscrição de restos a pagar processados em 2017 por ano de emissão do empenho
 Dados em: percentual
 Fonte: SIAFI

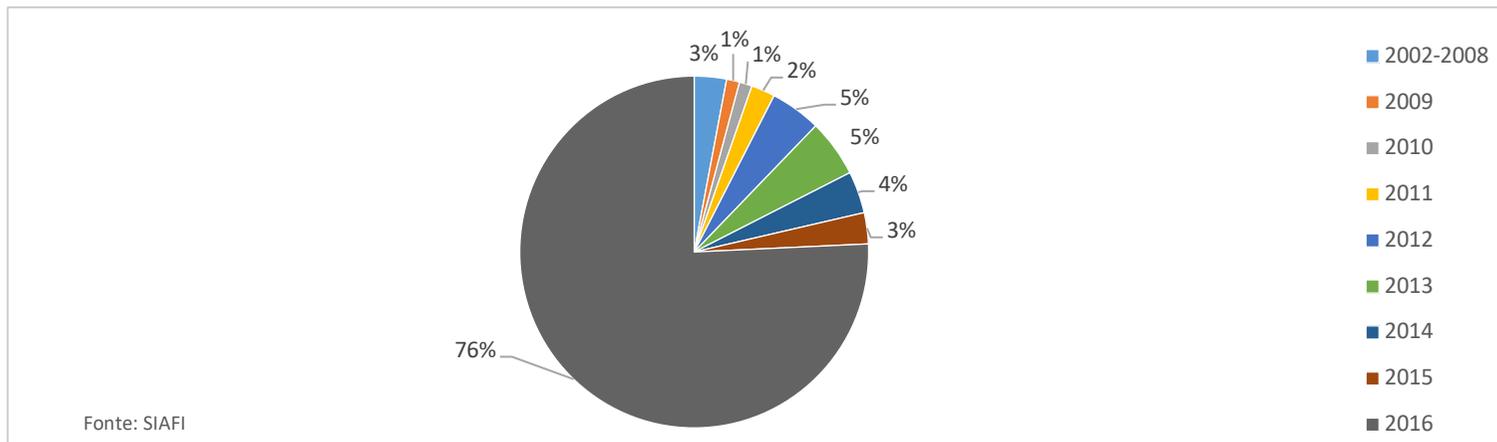
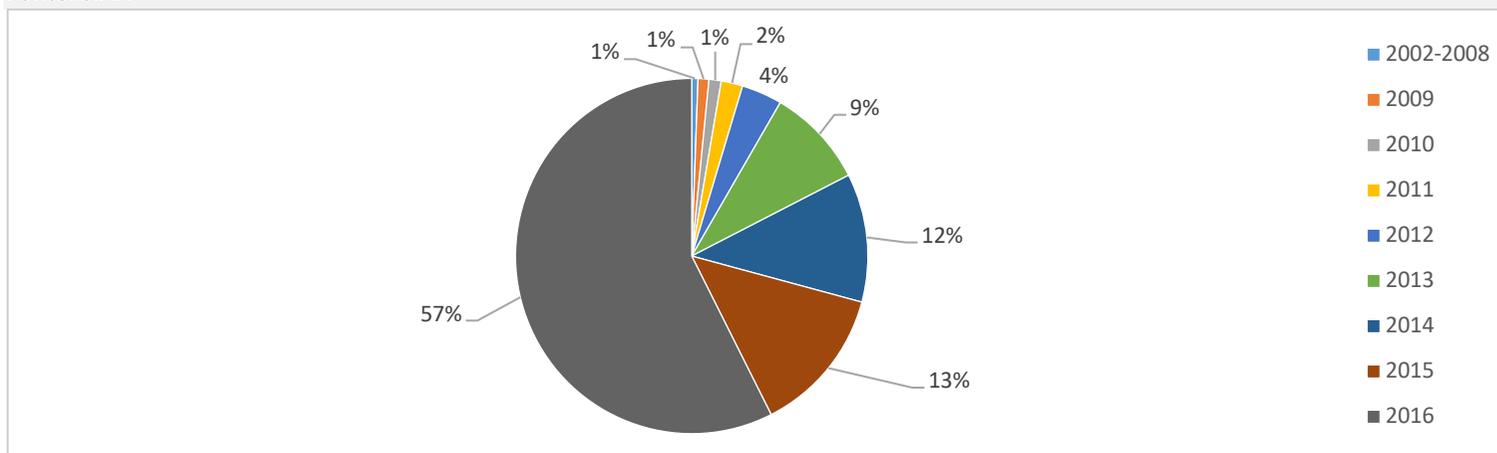


Gráfico 76 – Inscrição de restos a pagar não processados em 2017 por ano de emissão do empenho

Dados em: percentual

Fonte: SIAFI



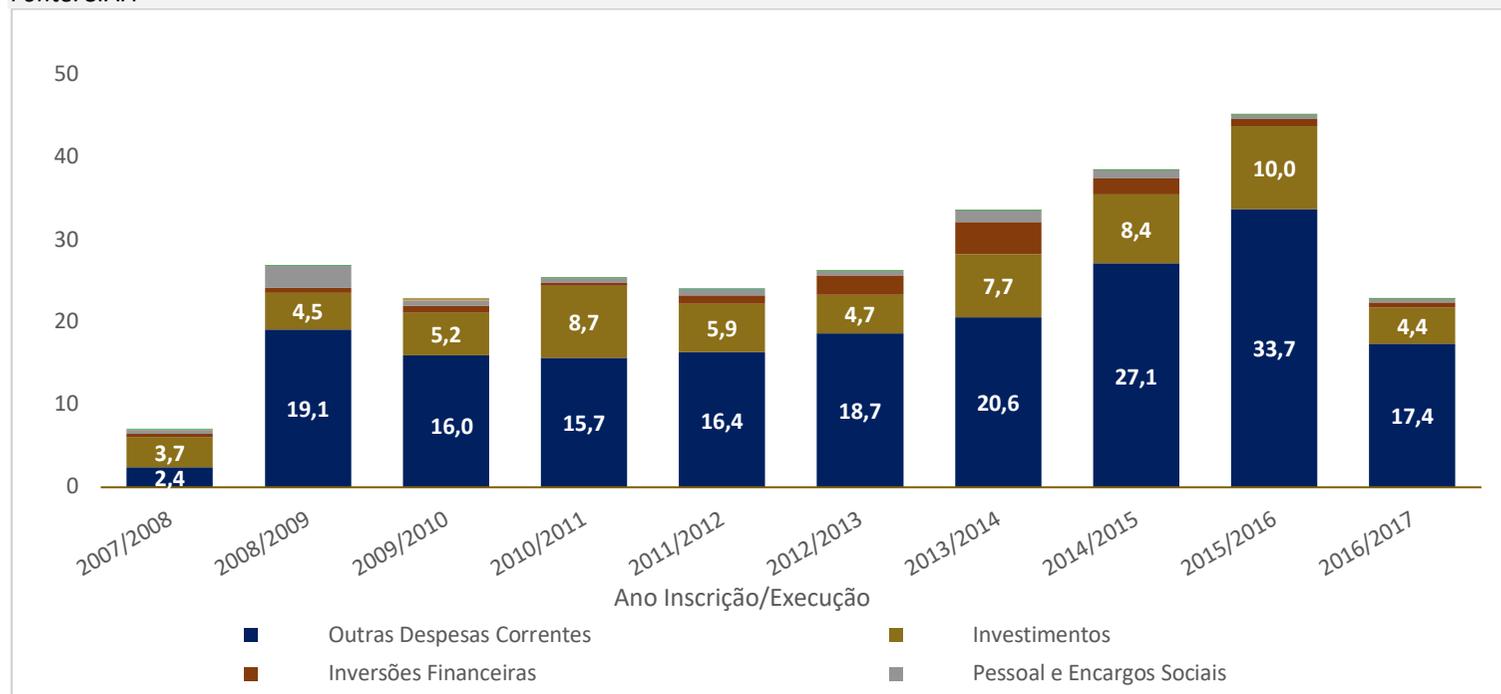
Inscrição de Restos a Pagar Processados

No gráfico 77, observa-se que os valores inscritos em restos a pagar processados são constituídos, em sua maioria, por outras despesas correntes e investimentos. No último exercício, esses dois grupos corresponderam a cerca de 95% do total. Observa-se, também, que houve forte crescimento das inscrições de RP no final do exercício de 2008 em relação a 2007, certa estabilidade no período de 2008 a 2012, uma sequência crescente nas inscrições realizadas de 2013 até 2016 e uma queda em 2017.

Gráfico 77 – Restos a pagar processados inscritos por grupo de despesa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Inscrição de Restos a Pagar Não Processados

O gráfico abaixo revela uma concentração dos restos a pagar não processados inscritos em outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras. Inversões Financeiras é o grupo que possui menor representação dentre esses três, e compreende a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização ou a aquisição de participação no capital de empresas, além da concessão de empréstimos.

No gráfico 78 também é possível observar um volume crescente de inscrição de restos a pagar não processados, no período de 2006 a 2014, reduzindo significativamente a partir de 2015.

Gráfico 78 – Restos a pagar não processados inscritos por grupo de despesa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

