

Relatório Contábil do Tesouro Nacional

Publicado em junho de 2019

Uma Análise dos Ativos, Passivos e Fluxos Financeiros da União

2018

Ministro da Economia
Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário-Executivo
Marcelo Pacheco dos Guarany

Secretário Especial de Fazenda
Waldery Rodrigues Júnior

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)
Antônio Luiz Almeida
Diego Rodrigo Lopes Batista Rocha
Diego Rodrigues Boente
Luís Fernando Quevedo da Silva
Rafael da Silva Assunção
Rinaldo José Mendes Meneguim
Rubem Mateus de Arruda Ziegler

Projeto Gráfico: Viviane Barros (Ascom/STN)

Informações
Assessoria de Comunicação Social (Ascom/STN)
Telefone (61) 3412-1843
Correio eletrônico: ascom@tesouro.gov.br
Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br
É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte

Última alteração: 11/06/2019

Sumário

Sumário Executivo	4
1. Introdução	5
2. Ativos e Passivos da União e seu Patrimônio Líquido	7
2.1. Aprimoramentos na Contabilização dos Ativos e Passivos da União em 2018.....	10
2.2. Ativos	12
2.2.1. Caixa e Equivalentes de Caixa	12
2.2.2. Créditos Tributários e Dívida Ativa.....	19
2.2.3. Empréstimos e Financiamentos Concedidos	24
2.2.4. Investimentos (Participações em Empresas Estatais)	35
2.2.5. Imobilizado e Intangível	40
2.3. Passivos.....	42
2.3.1. Empréstimos e Financiamentos (Dívida Pública Federal)	42
2.3.2. Provisões e Passivos Contingentes.....	48
2.3.3. Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS	59
2.3.4. Precatórios e Requisições de Pequeno Valor.....	64
2.3.5. Resultado do Banco Central do Brasil	68
3. Receitas e Despesas da União	72
3.1. Receita Corrente Líquida	73

3.2.	Despesas com Pessoal	79
3.3.	Despesas por Função de Governo	80
3.4.	Seguridade Social.....	83
3.4.1.	Saúde.....	87
3.4.2.	Assistência Social e Outras Despesas com Seguridade Social.....	89
3.5.	Educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).....	92
4.	Sistemas Previdenciários e dos Militares	95
4.1.	Considerações Iniciais.....	95
4.2.	Regime Geral de Previdência Social	95
4.3.	Regime Próprio de Previdência Social	105
4.4.	Proteção Social dos Militares Inativos e Pensionistas.....	110
4.5.	Comparação entre os Regimes e Análise por Beneficiário.....	113
5.	Regra de Ouro e Disponibilidade de Caixa do Tesouro Nacional.....	120

Sumário Executivo

Este relatório consolida e analisa as principais informações contábeis de todos os órgãos, entidades e fundos da Administração Pública Federal, tendo a finalidade de apresentar à sociedade a situação e os resultados financeiros da União, por meio de uma linguagem mais acessível.

Nos últimos anos, houve grandes avanços na contabilização dos ativos e passivos da União, especialmente quanto aos créditos tributários e de dívida ativa, aos haveres financeiros perante instituições financeiras e entes subnacionais, aos imóveis da União, às participações societárias, às provisões e passivos contingentes, aos passivos previdenciários e aos ativos de infraestrutura. Esse conjunto de informações permite constatar que o passivo a descoberto da União (passivos superiores aos ativos) atingiu o montante de R\$ 2,416 trilhões.

Não obstante esse nível de passivo a descoberto, o diagnóstico efetivo da situação financeira da União é mais bem obtido a partir da análise dos números de cada item patrimonial que compõe o balanço patrimonial, bem como dos fluxos orçamentários e financeiros ocorridos no período. Nesse sentido, o documento apresenta em detalhes os ativos e os passivos da União, que alcançaram, respectivamente, R\$ 5,268 trilhões e R\$ 7,684 trilhões ao final de 2018, assim como os principais fluxos do exercício.

Este relatório também dá destaque, dentre outros pontos, à situação da seguridade social da União. A arrecadação nessa esfera orçamentária foi de R\$ 713,1 bilhões no ano, sendo que as despesas perfizeram um total de R\$ 993,7 bilhões, o que levou o déficit a alcançar R\$ 280,6 bilhões em 2018. Destaca-se ainda que as informações contábeis da União demonstram de forma clara a evolução do déficit financeiro e atuarial dos regimes previdenciários (RGPS e RPPS e pensionistas de militares), bem como a evolução das despesas relativas aos militares inativos, informações que servem de base para o diagnóstico dos regimes de Previdência e do sistema de proteção social dos militares. Por fim, o relatório apresenta notas com relação à constituição das provisões e passivos contingentes relacionados a esse tema, bem como aos fluxos orçamentários altamente deficitários do exercício.

Boa leitura.

1. Introdução

O Relatório Contábil do Tesouro Nacional (RCTN) chega em sua terceira edição, trazendo as informações contábeis e fiscais de 2018. Publicado pela primeira vez em 2017, ele busca ampliar a transparência dos números publicados pela União e garantir ao cidadão uma análise adequada das finanças públicas do Governo Federal. Para alcançar esses objetivos, as informações publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) são tratadas com uma 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 o RCTN reflete o 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 repercutindo ao longo dos próximos anos, conforme plano de implantação¹. Esse processo de convergência não é importante apenas por permitir comparações com os números divulgados por outros países, mas também por tornar a União um exemplo aos demais entes da federação, incentivando-os a seguirem o mesmo caminho.

Os gráficos e tabelas deste relatório foram elaborados visando a apresentação de períodos que facilitem a sua compreensão pelo cidadão e a expressão da melhor forma possível da evolução das contas públicas. Basicamente, as informações relacionadas à situação patrimonial da União foram analisadas considerando os quatro últimos anos. Já as informações referentes à situação fiscal estão apresentadas em uma série mais ampla, permitindo análise para um período de dez anos. Além disso, as informações mais relevantes para o debate sobre políticas públicas que o cidadão tem acompanhado nos meios de comunicação estão sendo contempladas neste relatório.

O Capítulo 2 apresenta as informações de estoques e saldos patrimoniais, considerando as posições em 31 de dezembro de cada ano. No Capítulo 3 estão sendo contemplados os fluxos financeiros de receitas e despesas da União, com seus saldos no final dos exercícios. Dada a importância que a Previdência Social tem assumido no contexto fiscal e político nacional, nesta edição do RCTN foi criado um capítulo especial para lidar com o tema (Capítulo 4).

¹ Para mais detalhes, ver BGU 2018 em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/balanco-geral-da-uniao>

Enfim, também foi preparado capítulo especial para tratar da Regra de Ouro e da Disponibilidade de Caixa do Tesouro Nacional (Capítulo 5).

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.

A seguir, é apresentado o balanço patrimonial da União no período de 2015 a 2018.

Tabela 1 – Balanço Patrimonial da União

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

ATIVO	2015	2016	2017	2018
Ativo Circulante	1.371	1.435	1.289	1.570
Caixa e Equivalentes	939	1.108	1.140	1.369
Conta Única	858	1.005	1.041	1.274
Aplicações Financeiras e outros caixas e equivalentes de caixa	68	81	69	64
Recursos de Fundos Constitucionais	13	22	30	31
Créditos a Curto Prazo	432	327	149	201
Ativo Não Circulante	2.986	3.238	3.550	3.698
Créditos a Longo Prazo	1.873	2.005	2.094	2.069
Créditos Tributários a Receber	131	264	370	362
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	1.594	1.500	1.573	1.489
Dívida Ativa Tributária e Não Tributária	1.644	1.908	758	789
Ajustes para Perdas em Créditos a Longo Prazo	-1.528	-1.705	-649	-620
Outros Créditos a Longo Prazo	32	38	42	48
Investimentos	287	302	309	357
Imobilizado	823	927	1.143	1.267

Intangível	3	4	4	5
TOTAL DO ATIVO	4.357	4.673	4.839	5.268
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2015	2016	2017	2018
Passivo Circulante	1.046	1.065	1.129	1.130
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	43	38	39	68
Empréstimos e Financiamentos	806	656	789	808
Provisões a Curto Prazo	53	41	56	57
Demais Obrigações	144	330	245	196
Passivo Não Circulante	4.735	5.630	6.136	6.554
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	1	2	1	4
Empréstimos e Financiamentos	3.299	4.008	4.456	4.895
Provisões a Longo Prazo	1.382	1.556	1.654	1.630
Provisões Previdenciárias e Pensões ²	1.244	1.365	1.318	1.346
Perdas Judiciais e Administrativas	66	106	251	170
Outras Provisões a Longo Prazo	72	85	85	114
Demais Obrigações	53	64	25	25
TOTAL DO PASSIVO	5.781	6.695	7.265	7.684
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-1.425	-2.021	-2.426	-2.416
TOTAL DO PASSIVO + PL	4.357	4.673	4.839	5.268

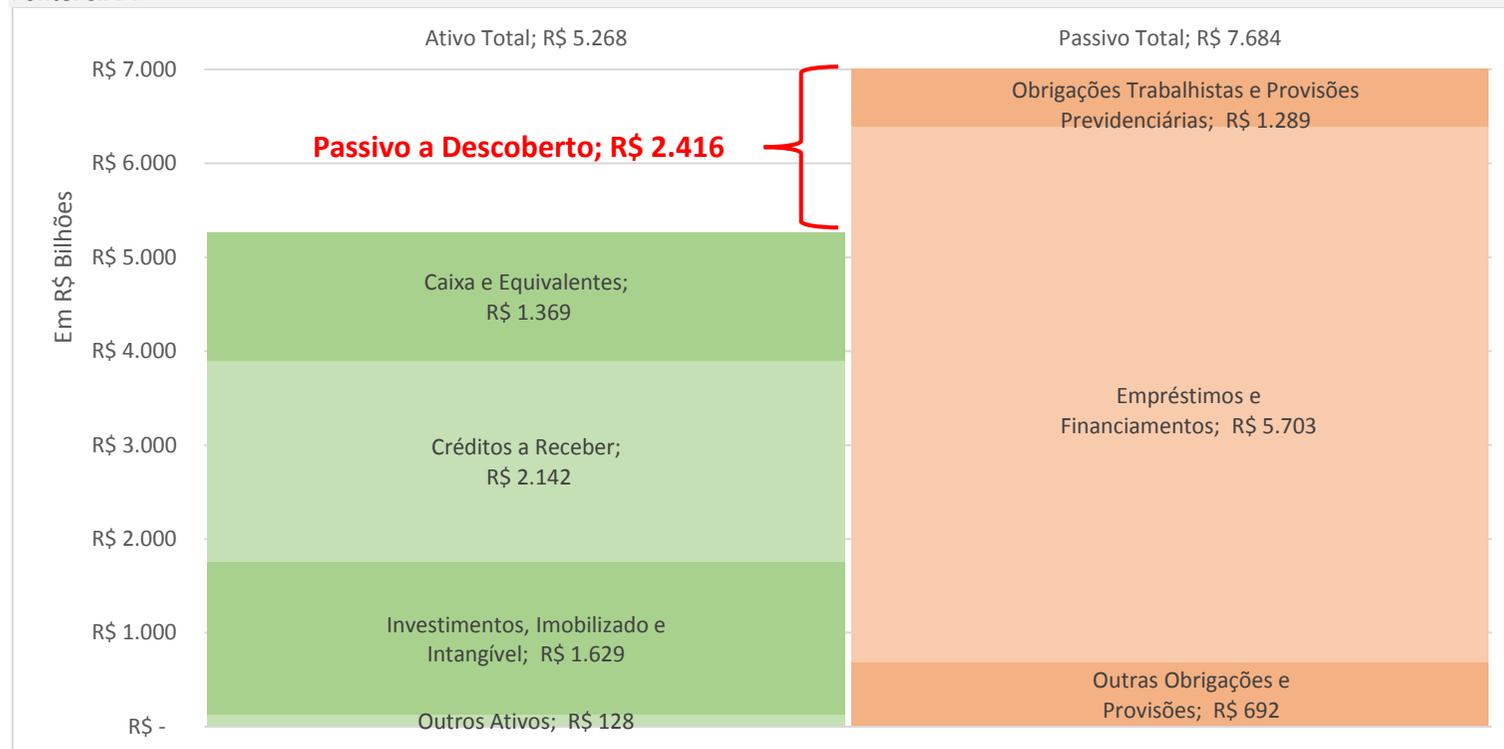
² Provisão previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, deduzidos dos recebimentos futuros, calculados atuarialmente, em determinada data. Os passivos atuariais reconhecidos 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 1 expressa a situação patrimonial líquida em 2018, de forma mais agregada, podendo ser observado que os passivos da União ultrapassaram seus ativos em R\$ 2,416 trilhões.

Gráfico 1 – Balanço Patrimonial da União em 2018 – Simplificado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

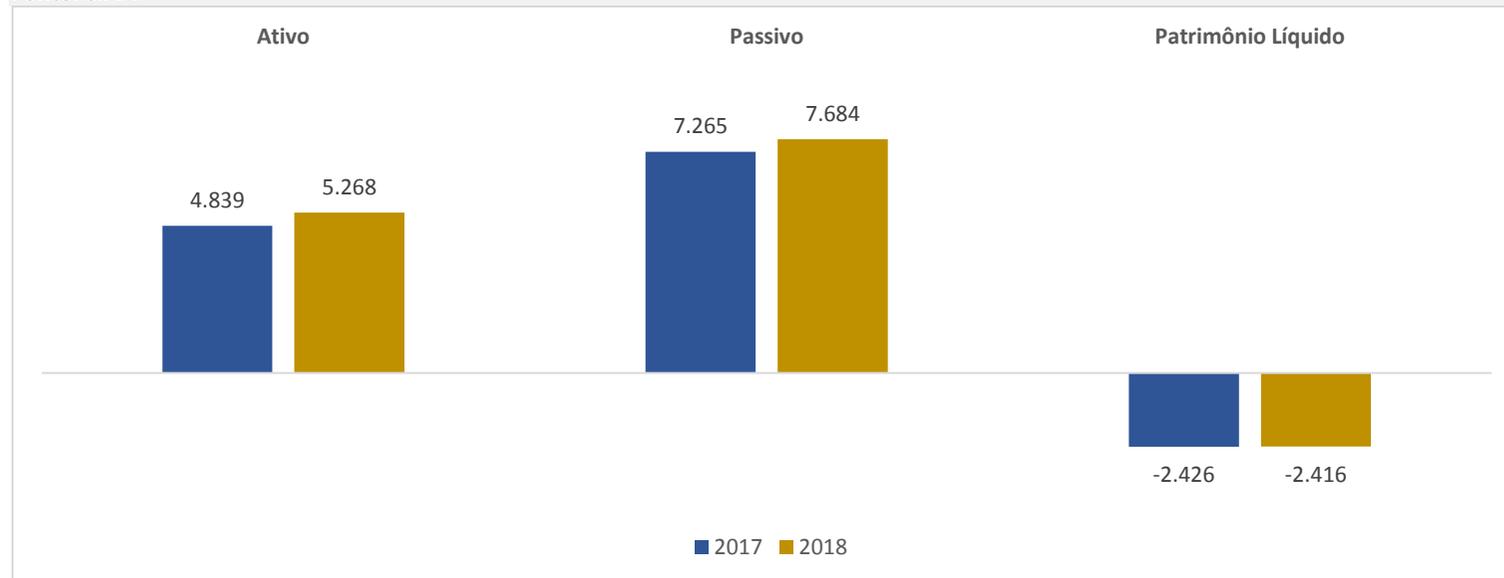


O patrimônio líquido da União em 2018, em comparação com o valor de 2017, teve uma redução nominal de 0,42%, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Ativo, passivo e patrimônio líquido

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



O total do passivo da União em 2018 alcançou R\$ 7,684 trilhões (sendo 85,29% de obrigações a longo prazo, em especial com empréstimos e financiamentos), o que representou 145,86% do total do ativo. Em 2017, o passivo foi de R\$ 7,265 trilhões, equivalendo a 150,13% do total do ativo.

2.1. Aprimoramentos na Contabilização dos Ativos e Passivos da União em 2018

No final de 2017, o valor do patrimônio líquido da União era deficitário em aproximadamente R\$ 2,426 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 2018, o valor desse Passivo a Descoberto reduziu para R\$ 2,416 trilhões. A diferença, de aproximadamente R\$ 9,6 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 disso foi o estabelecimento de novos critérios e procedimentos a serem observados na classificação de riscos sobre ações ajuizadas contra a União, conforme Portaria da Advocacia-Geral da União (AGU) nº 318/2018, que alterou a Portaria AGU nº 40/2015. A nova portaria promoveu uma mudança significativa na classificação estabelecida anteriormente, o que implicou a baixa das provisões até então reconhecidas. O impacto positivo no patrimônio líquido da União foi de R\$ 106 bilhões em relação ao exercício de 2017, totalizando os impactos nas ações ajuizadas contra a União sob responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e da Procuradoria-Geral da União (PGU).

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

Tabela 2 – Principais aprimoramentos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Descrição	Impacto no PL
Reconhecimento de imóveis destinados à reforma agrária ³	113,1
Ajustes na PGFN relacionados à nova classificação estabelecida pela Portaria AGU nº 318/2018 ⁴	100,8
Apropriação de garantias concedidas ao Estado do Rio de Janeiro (RJ), em função de sua adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) aprovado pela Lei Complementar nº 159/2017 ⁵	(27,9)
Reconhecimento de ajuste para perdas de financiamentos referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) ⁶	(7,8)

³ Mais detalhes poderão ser observados na nota explicativa Ativo Imobilizado do BGU 2018, nas páginas 104 a 108, publicado em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual/publicacao-2019-04-04-8084902477>.

⁴ Mais detalhes poderão ser observados na nota explicativa Principais Mudanças nas Práticas e Procedimentos Contábeis do BGU 2018, nas páginas 51 a 57.

⁵ Mais detalhes poderão ser observados nas notas explicativas Provisões a Curto e a Longo Prazo do BGU 2018, nas páginas 122, 126 e 127.

⁶ Mais detalhes poderão ser observados na nota explicativa Créditos a Receber do BGU 2018, nas páginas 88 e 89.

Baixa de repasses de exercícios anteriores a 2018 ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com vistas a adequar sua classificação contábil ⁶	(44,8)
Total	133,4

Esses aprimoramentos se somam aos avanços obtidos nos últimos anos na contabilização dos ativos e passivos da União, especialmente quanto aos créditos tributários e de dívida ativa, dos haveres financeiros perante instituições financeiras e entes subnacionais, dos imóveis da União, das participações societárias, das provisões e passivos contingentes, dos passivos previdenciários e dos ativos de infraestrutura.

Não obstante o valor do passivo a descoberto anteriormente mencionado, o diagnóstico da situação financeira da União será mais bem realizado a partir da análise dos números de cada item patrimonial que compõe o balanço patrimonial, bem como dos fluxos orçamentários e financeiros ocorridos no período, conforme a seguir.

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.

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.

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

Fluxo de caixa das atividades operacionais: conjunto de ingressos e saídas de recursos financeiros relativas às 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 de 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.

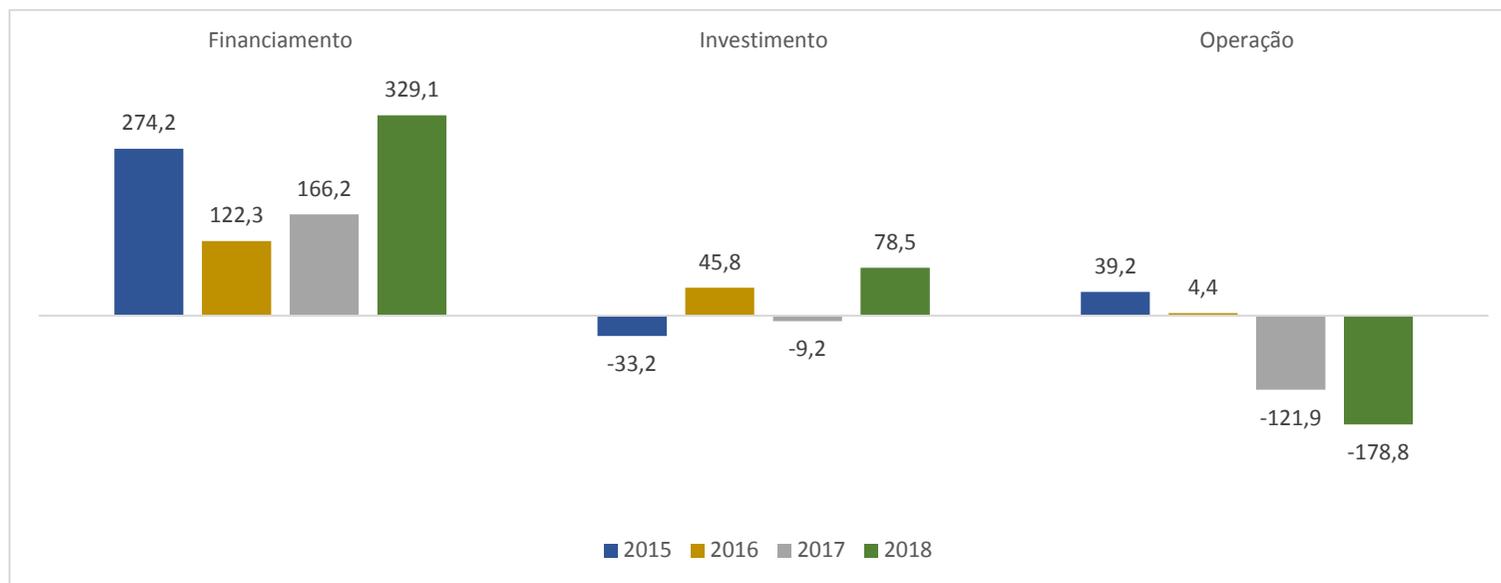
Fluxo de caixa das atividades de financiamento: os fluxos de caixa de financiamento exprimem a capacidade da entidade, utilizando recursos externos, para financiar as suas atividades. Exemplos: empréstimos obtidos ou o pagamento desses empréstimos, refinanciamento da dívida e outras operações de créditos.

No período de 2015 a 2018, os fluxos de caixa líquido (ingressos menos desembolsos) vêm apresentando mudanças significativas, como pode ser observado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Fluxos de caixa líquido por atividades

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Em 2018, os fluxos de caixa líquidos das atividades de operações apresentaram déficit de R\$ 178,8 bilhões devido, principalmente, ao aumento em comparação ao exercício anterior de R\$ 74,6 bilhões nos desembolsos decorrentes de juros e correção monetária da dívida interna e de R\$ 37,3 bilhões nas transferências concedidas a unidades da federação.

Os fluxos de caixas líquidos das atividades de financiamento foram fortemente impactados pelo resultado positivo do Banco Central do Brasil, no valor de R\$ 184,2 bilhões, apresentando um superávit de R\$ 329,1 bilhões, enquanto os fluxos líquidos das atividades de investimento apresentaram superávit de R\$ 78,5 bilhões decorrente principalmente das liquidações antecipadas de empréstimos do BNDES, que em 2018 totalizaram R\$ 130,0 bilhões.

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

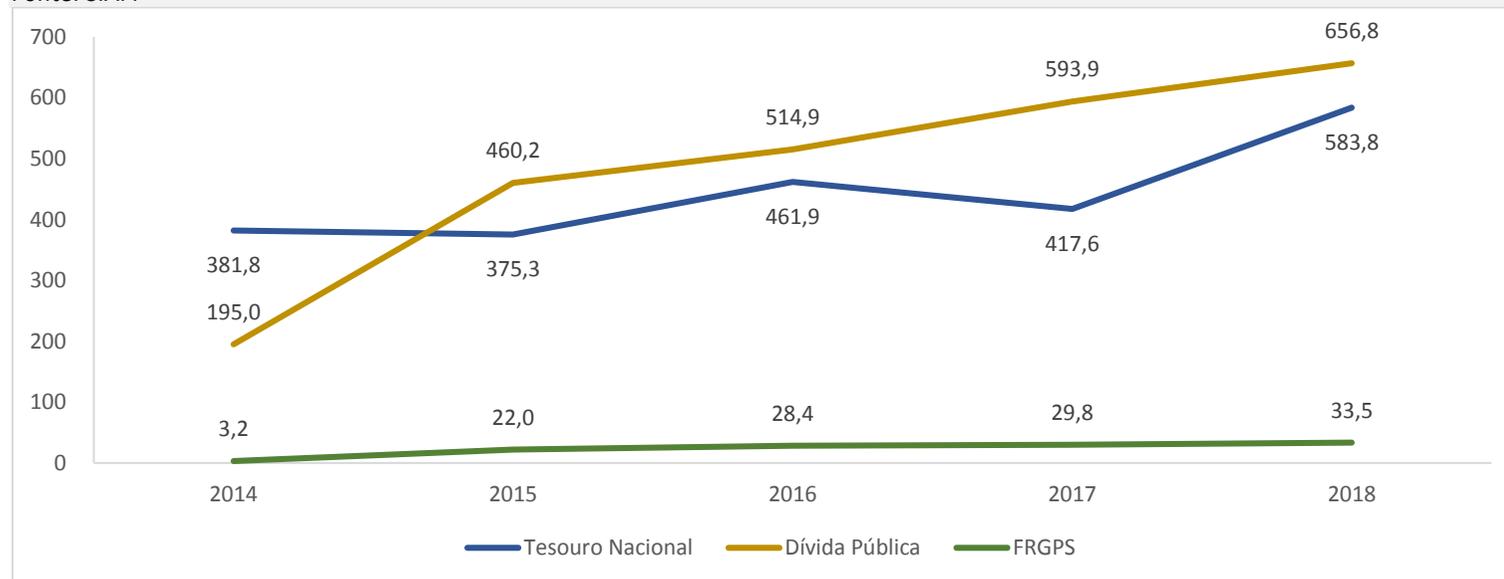
a racionalização da administração dos recursos financeiros, além de favorecer os processos de transferência, de descentralização financeira e de pagamentos.

O saldo da Conta Única correspondeu, em 2018, a 93% 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 Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Essa subconta apresentou, no encerramento do exercício de 2018, saldo de R\$ 583,8 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 positiva de R\$ 461,8 bilhões entre os saldos no encerramento dos exercícios de 2014 e 2018 é principalmente a manutenção de emissões líquidas de títulos públicos ao longo desses anos. Para mais detalhes sobre política de emissões da DPF, vide proposta definida em seus Planos Anuais de Financiamento, publicados em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/web/stn/plano-anual-de-financiamento>.

Por fim, em relação à subconta do FRGPS, a segmentação da sua movimentação financeira ocorre por exigência constitucional, conforme preceitua o art. 167, inciso XI, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Como observado no Gráfico 4, essa subconta encerrou 2018 com um saldo de R\$ 33,5 bilhões, devido à transferência de recursos da subconta do Tesouro Nacional, oriundos de outras fontes, para cobertura do déficit do RGPS.

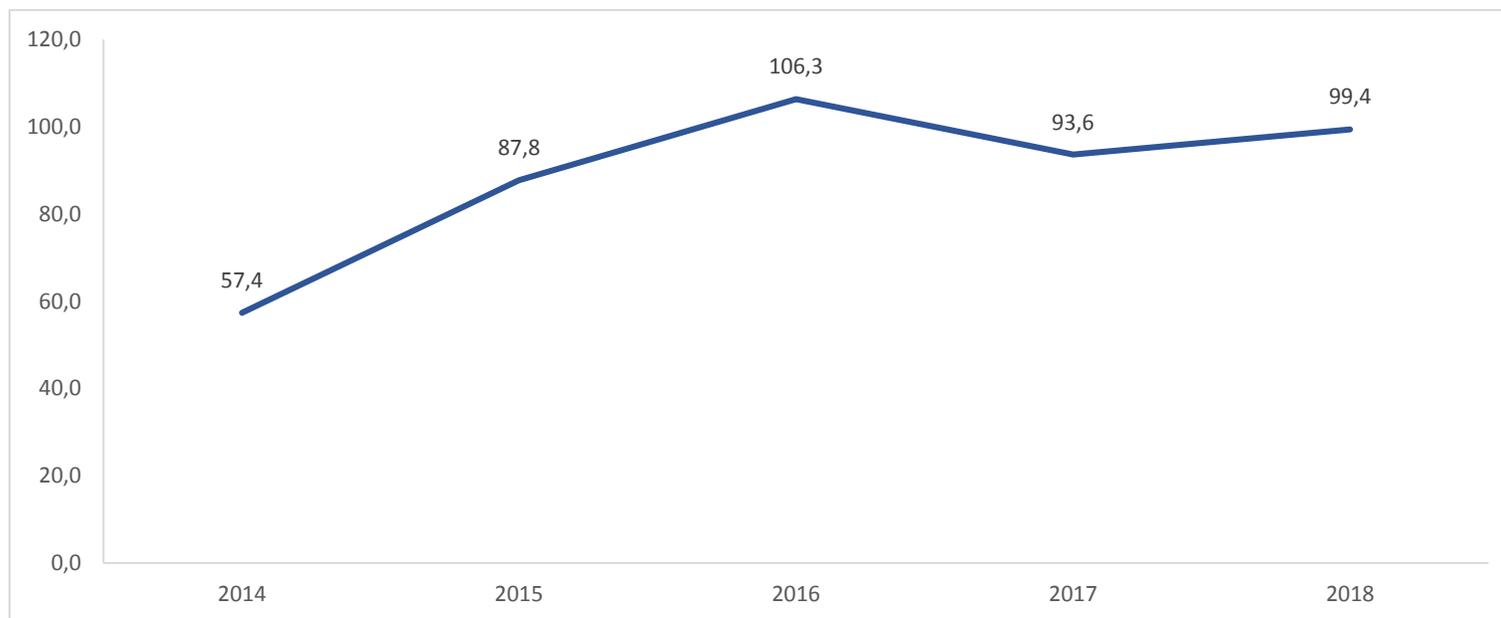
As disponibilidades de caixa do Governo Federal depositadas na BCB (Conta Única) são remuneradas pela taxa média da rentabilidade dos títulos públicos federais existentes em carteira do BCB, conforme dispõe a Medida Provisória nº 2.179-36/2001.

Quanto à remuneração da Conta Única, houve aumento do montante auferido em 2018 em relação ao exercício anterior conforme o Gráfico 5. O comportamento da remuneração ao longo dos anos está diretamente relacionado à rentabilidade dos títulos públicos existentes em carteira do BCB, bem como à evolução do saldo da conta única ao longo do exercício. Conforme pode ser observado no Gráfico 4, o saldo da Conta Única foi aumentando ao longo do exercício de 2018, mantendo-se sempre em patamares superiores ao do exercício de 2017, contribuindo, portanto, para que a remuneração acumulada do exercício de 2018 fosse maior do que a de 2017.

Gráfico 5 – Remuneração da Conta Única

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RTN/STN



Dos rendimentos da Conta Única em 2018 (R\$ 99,4 bilhões), R\$ 88 bilhões foram utilizados para pagar despesas correntes, com destaque para benefícios previdenciários do RGPS (R\$ 87 bilhões).

Fundos Constitucionais

Do montante arrecadado dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), 3% são aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de instituições financeiras federais de caráter regional, conforme determina a CF/1988, em seu art. 159, inciso I, alínea “c”.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) deverão direcionar os recursos acima mencionados, ofertando créditos diferenciados dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, como meio de redução das desigualdades inter-regionais do País, conforme disposto na Lei nº 7.827/1989, que os criou.

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.

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Observa-se que há um significativo acúmulo de recursos nesses fundos nos últimos anos, especialmente no FNE e FNO. Isso ocorre porque a principal atividade deles é a concessão de empréstimos. Como eles são abastecidos por receitas vinculadas continuamente e recebem o retorno dos empréstimos concedidos, a tendência é de acumulação.

2.2.2. Créditos Tributários e Dívida Ativa

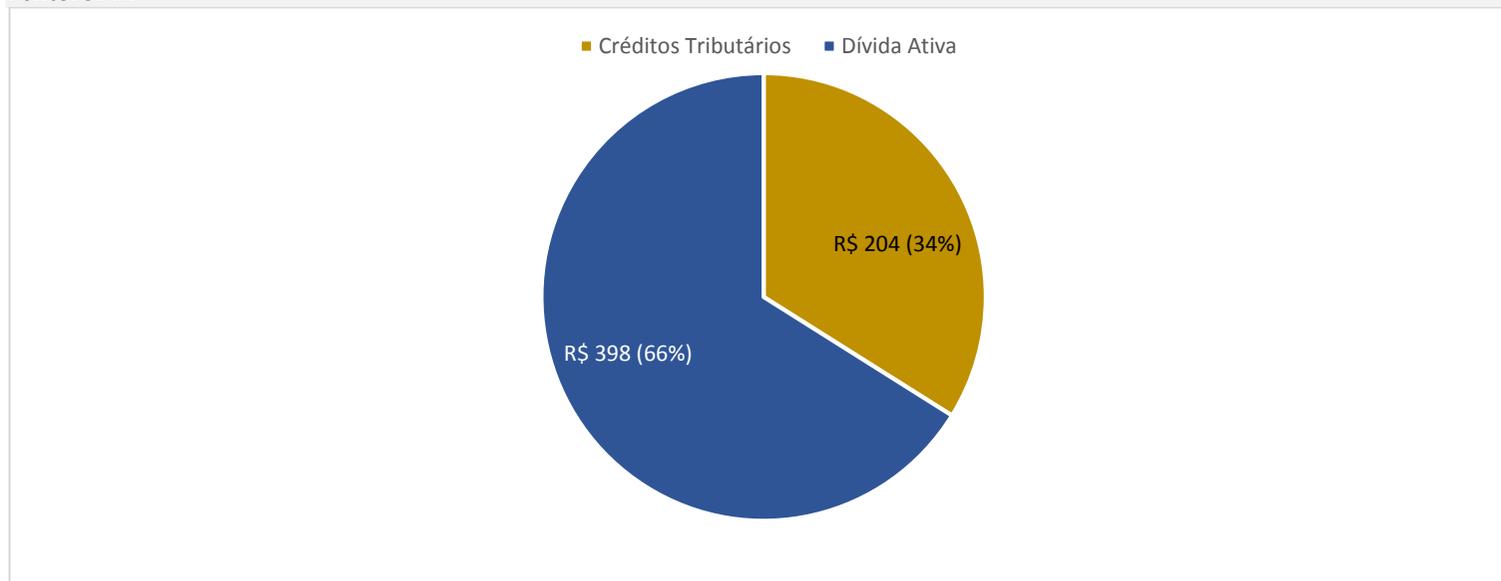
A maior parte dos créditos tributários a receber é decorrente de impostos e contribuições e, salvo algumas exceções relativas às taxas, são administrados pelo Ministério da Fazenda (MF). A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os relativos à Seguridade Social e aqueles incidentes sobre o comércio exterior. Quando créditos tributários são constituídos, mas não arrecadados até a data de vencimento, e, além disso, o contribuinte não efetua o seu recolhimento mesmo 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 de créditos tributários e da dívida ativa, administrados pela RFB e pela PGFN, líquidos de ajustes para perdas, reconhecidos no balanço patrimonial da União em 2018.

Gráfico 7 – Estoque de créditos tributários e de dívida ativa reconhecidos no balanço patrimonial da União em 2018

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

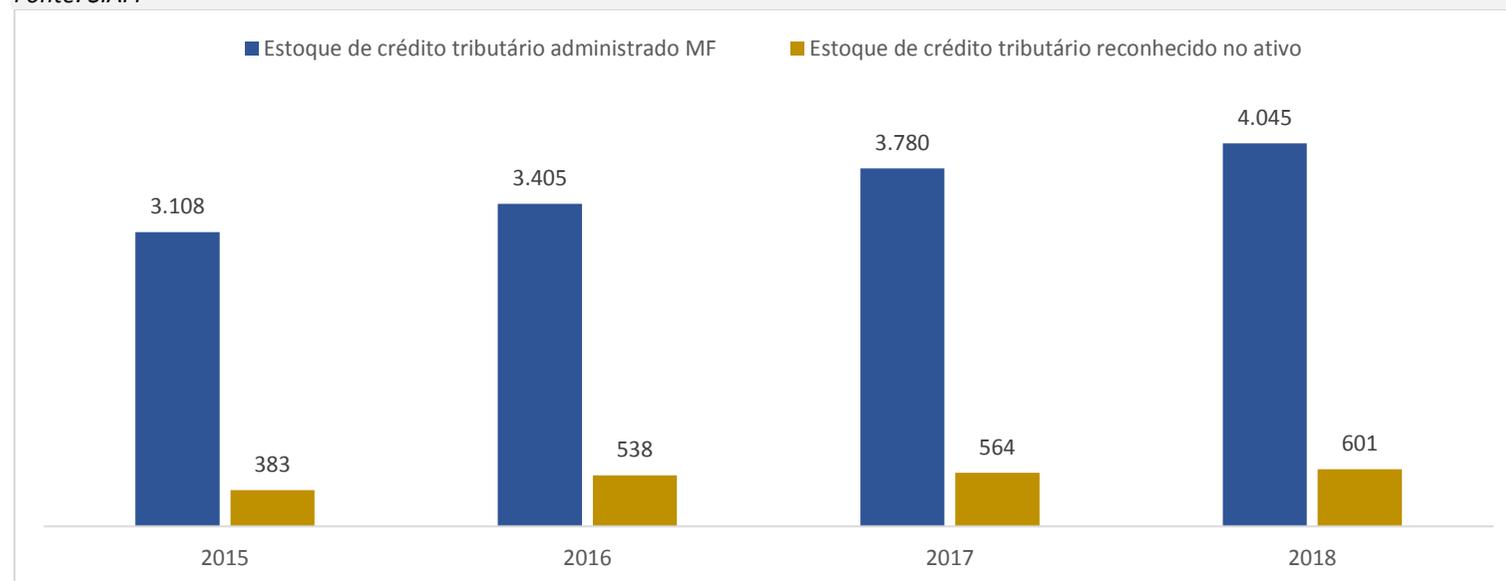


Já o Gráfico 8 demonstra a diferença entre o total dos créditos tributários constituídos e não arrecadados, administrados pelo Ministério da Fazenda (RFB e PGFN), e o saldo registrado na contabilidade, apresentado no balanço patrimonial da União.

Gráfico 8 – Créditos tributários

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Desse estoque total de créditos tributários, apenas 14,87% (R\$ 601 bilhões em R\$ 4,045 trilhões) foram considerados recuperáveis em 2018 (14,91% em 2017). 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.

Assim, o estoque de R\$ 4,045 trilhões (valores brutos), em 31 de dezembro de 2018, é composto por:

- a) Créditos tributários a receber de competência da RFB, reconhecidos contabilmente, no montante de R\$ 466,3 bilhões;
- b) Créditos tributários administrados pela RFB, mas não reconhecidos contabilmente, por terem sua exigibilidade suspensa⁷, no montante de R\$ 1,398 trilhão. Os créditos com exigibilidade suspensa, por decisão administrativa ou judicial, não atendem aos critérios para reconhecimento de ativo por não haver garantias de geração de fluxos para a União;
- c) Créditos inscritos em dívida ativa, administrados e reconhecidos contabilmente pela PGFN, no montante de R\$ 712,5 bilhões.
- d) Créditos inscritos em Dívida Ativa, administrados pela PGFN, mas não reconhecidos contabilmente, por serem considerados de difícil recuperação, no montante de R\$ 1,469 trilhão.

Sobre a parcela dos créditos tributários a receber reconhecidos contabilmente de competência da RFB, é aplicado um ajuste para perdas prováveis, calculado com base na análise dos riscos de não recebimento⁸. Em 31/12/2018, esse ajuste foi estimado em R\$ 262,5 bilhões (R\$ 283,8 bilhões em 31/12/2017). 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. O valor líquido dos créditos tributários de competência da RFB foi, portanto, de R\$ 203,8 bilhões em 2018, conforme demonstrado a seguir.

Valor Líquido (R\$ 203,8 bilhões) = Valor Bruto (R\$ 466,3 bilhões) – Ajuste p/Perdas (R\$ 262,5 bilhões)

⁷ Existem determinadas situações que suspendem a exigibilidade do crédito tributário (o pagamento pelo contribuinte devedor), tais como os recursos administrativos e judiciais, impedindo a cobrança forçada do tributo pelo fisco.

⁸ O ajuste para perdas dos créditos tributários de competência da RFB é calculado com base em três critérios: a) índice com base no *rating* da Dívida Ativa para créditos acima de R\$ 1 mil; b) taxa de insucesso para créditos até R\$ 1 mil; c) índice de ajustes para créditos parcelados. Para maiores detalhes, vide nota explicativa 7 do BGU 2018, publicado em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/balanco-geral-da-uniao>.

A PGFN adota uma metodologia de classificação da dívida ativa segundo a qual 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” (com percentuais de ajuste de 30% e de 50%, respectivamente), enquanto aqueles com *rating* “C” e “D” foram baixados e registrados em controles específicos. O valor dos ajustes para perdas em créditos de dívida ativa em 2018 foi de R\$ 314,9 bilhões, resultando em um valor líquido de R\$ 397,6 bilhões.

$$\text{Valor Líquido (R\$ 397,6 bilhões)} = \text{Valor Bruto}^9 \text{ (R\$ 712,5 bilhões)} - \text{Ajuste p/Perdas (R\$ 314,9 bilhões)}$$

A Tabela 3 detalha o estoque de dívida ativa sob a gestão da PGFN.

Tabela 3 – Estoque Total da Dívida Ativa classificado por rating

Dados em: R\$ milhões

Fonte: PGFN

Tipo de Crédito	Rating	2018	2017	Var. (%)
Crédito Tributário Não Previdenciário	A	157.588	238.938	(34,05)
	B	352.351	256.231	37,51
	C	306.096	189.018	61,94
	D	735.139	758.004	(3,02)
Subtotal		1.551.173	1.442.191	7,56
Crédito Tributário Previdenciário	A	37.855	41.489	(8,76)
	B	136.070	116.440	16,86
	C	158.592	95.804	65,54
	D	158.692	173.631	(8,60)
Subtotal		491.209	427.364	14,94

⁹ Soma dos créditos com *rating* classes A e B.

Crédito Não Tributário	A	11.435	16.404	(30,29)
	B	17.184	18.451	(6,86)
	C	22.743	15.202	49,61
	D	87.339	76.649	13,95
Subtotal		138.701	126.705	9,47
Total		2.181.082	1.996.260	9,26

Em relação aos parcelamentos especiais, estudo da RFB¹⁰ de 2017 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 10 anos anteriores a sua publicação, houve aproximadamente R\$ 176 bilhões em perdão de dívidas tributárias.

Ao longo de 18 anos, foram criados quase quarenta 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, a maioria dos contribuintes que adere aos parcelamentos especiais são excluídos, em seguida, seja por inadimplência ou por migrarem para outro programa superveniente. Constatam-se um alto índice de exclusão dos contribuintes em todos os principais programas, denotando uma clara estratégia dos devedores na rolagem das suas dívidas.

¹⁰ 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>. Não houve atualização do estudo para o ano de 2018.

2.2.3. Empréstimos e Financiamentos Concedidos

A Tabela 4 apresenta os saldos consolidados dos empréstimos e financiamentos concedidos pela União (haveres financeiros).

Tabela 4 – Empréstimos e financiamentos concedidos a curto e longo prazos¹¹

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

	2015	2016	2017	2018
Empréstimos e financiamentos concedidos a curto prazo	88	79	43	70
Empréstimos concedidos a receber	51	58	18	28
Financiamentos concedidos a receber	14	18	16	25
Outros	23	3	9	17
Empréstimos e financiamentos concedidos a longo prazo	1.594	1.500	1.573	1.489
Empréstimos concedidos a receber	1.377	1.242	1055	956
Financiamentos concedidos a receber	215	231	492	502
Outros	2	26	26	31
Total	1.682	1.579	1.616	1.559

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 Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

¹¹ 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.

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 2018, 39,33% foram referentes aos haveres financeiros junto a estados, Distrito Federal e municípios, o que significou um montante bruto aproximado de R\$ 613,1 bilhões. O valor apresentado no balanço patrimonial considera ainda uma perda provável de R\$ 24,0 bilhões¹², resultando no valor líquido de R\$ 589,1 bilhões.

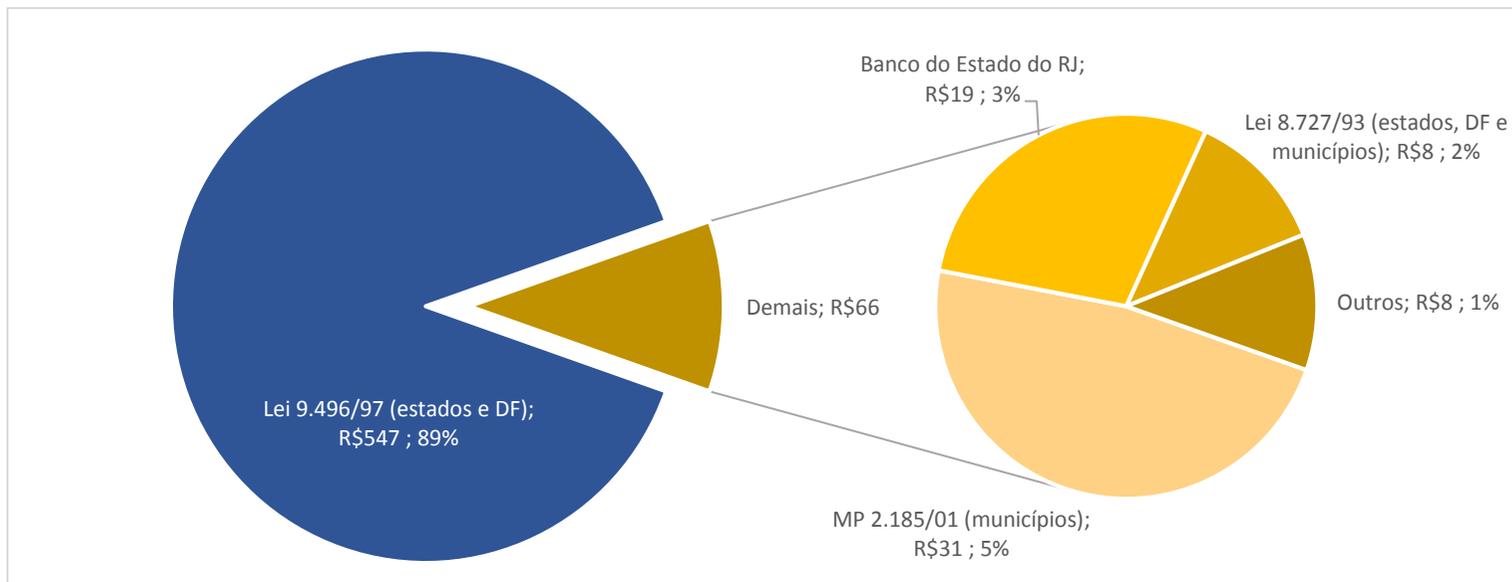
Os haveres financeiros da União perante os estados, Distrito Federal e municípios decorrem de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas desses entes da Federação, implementados em conformidade com legislações específicas e formalizados mediante a celebração de contratos entre as partes. Os Gráficos 9 e 10 demonstram a composição dos acordos por tipo de devedores/programa de financiamento.

Gráfico 9 – Estoque de haveres financeiros da União perante estados, municípios e Distrito Federal em 2018

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI e STN

¹² O ajuste para perdas referente a essas operações segue metodologia baseada no histórico de recebimentos passados e na existência de créditos ajuizados ou pendentes de inscrição em Dívida Ativa da União, além de projeção de inadimplência sobre o saldo dos haveres em situação de normalidade, nos casos em que há histórico de inadimplência.

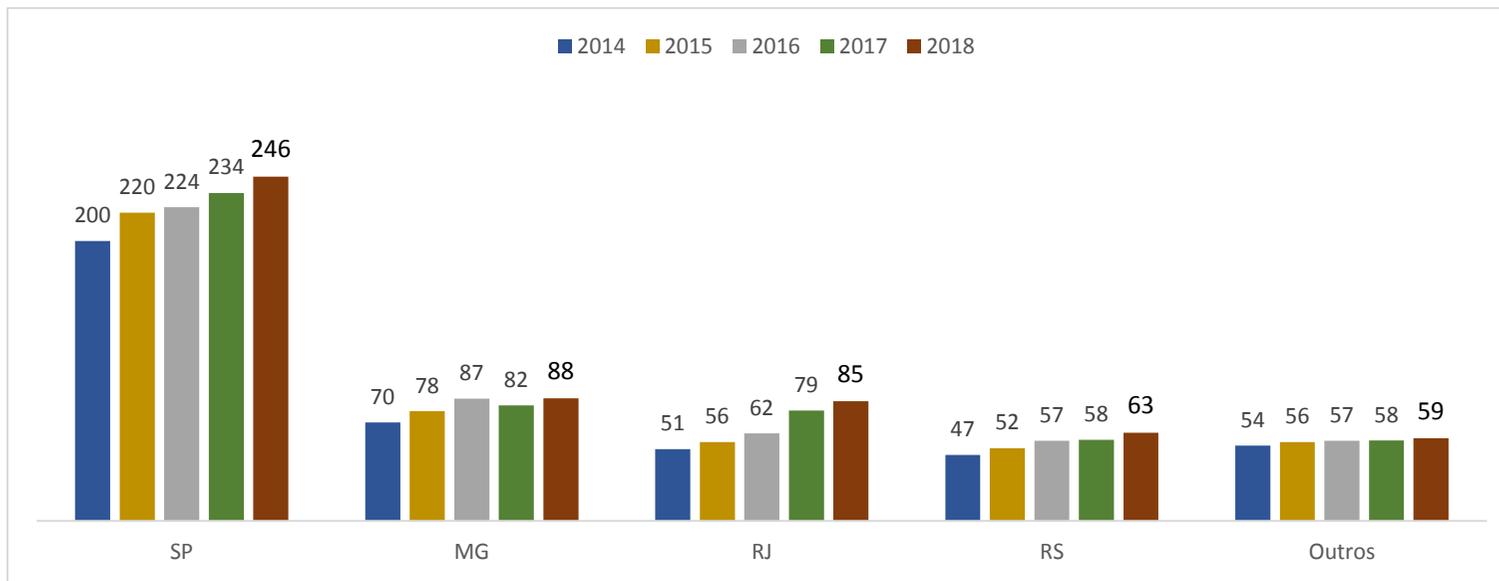


Os financiamentos originários da Lei nº 9.496/97 representaram, em 2018, 89,24% dos ativos advindos de programas de financiamento e refinanciamento junto aos entes da Federação, totalizando R\$ 547,1 bilhões em créditos da União, de um total de R\$ 589,1 bilhões. O Gráfico 10 apresenta os saldos dos principais haveres, por estado.

Gráfico 10 – Estoque de créditos de empréstimos decorrentes da Lei nº 9.496/97 por estado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN



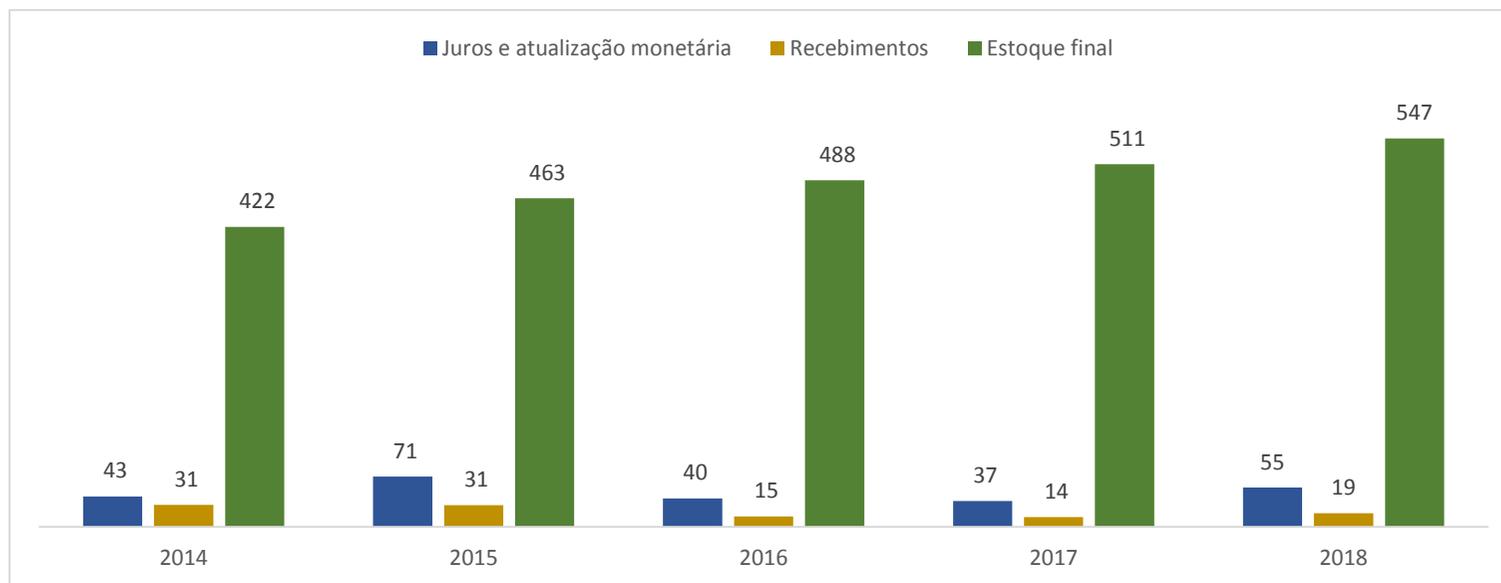
Ainda com relação a essa Lei, os pagamentos efetuados (principal, juros e atualização monetária), no período de 2014 a 2018, não têm sido suficientes para conter o aumento no montante da dívida contraída pelos estados e Distrito Federal (DF) com a União, como pode ser observado no Gráfico 11¹³. É possível visualizar que a atualização monetária e os juros sobre os saldos têm sido, em geral, maiores que os recebimentos do ano.

Gráfico 11 – Saldo e fluxos financeiros dos contratos decorrentes da Lei nº 9.496/97

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI e STN

¹³ 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.



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 Lei Complementar nº 148/2014 aos contratos da Lei nº 9.496/97 (estados) e da Medida Provisória 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.

Ao longo do período compreendido entre os meses de abril e junho/2016, 16 estados obtiveram junto ao Supremo Tribunal Federal (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:

- 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 estimado no fluxo de caixa da União, decorrente da Lei Complementar nº 156/2016, considerando a soma dos valores que a União deixou de receber de estados, foi de R\$ 18,4 bilhões em 2017 e R\$ 13,7 bilhões em 2018.

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. Até o final de 2018, somente o Estado do Rio de Janeiro havia aderido ao RRF, deixando de pagar aproximadamente R\$ 24,2 bilhões à União, dos quais R\$ 12,5 bilhões em 2017 e R\$ 11,7 bilhões em 2018. Dos valores apresentados, os montantes concernentes aos avais honrados em 2017 e 2018 corresponderam a R\$ 3,1 bilhões e R\$ 4,7 bilhões, respectivamente.

2.2.3.2. Haveres Financeiros Decorrentes de Operações Fiscais do Tesouro Nacional

Em 2018, do estoque de empréstimos e financiamentos concedidos pela União, 28,34% foram referentes aos haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional, o que significou um montante bruto aproximado de R\$ 441,7 bilhões. O valor apresentado no balanço patrimonial considera ainda uma perda provável de R\$ 4,9 bilhões, resultando no valor líquido de R\$ 436,8 bilhões.

Tais haveres decorrem, dentre outras, das seguintes origens:

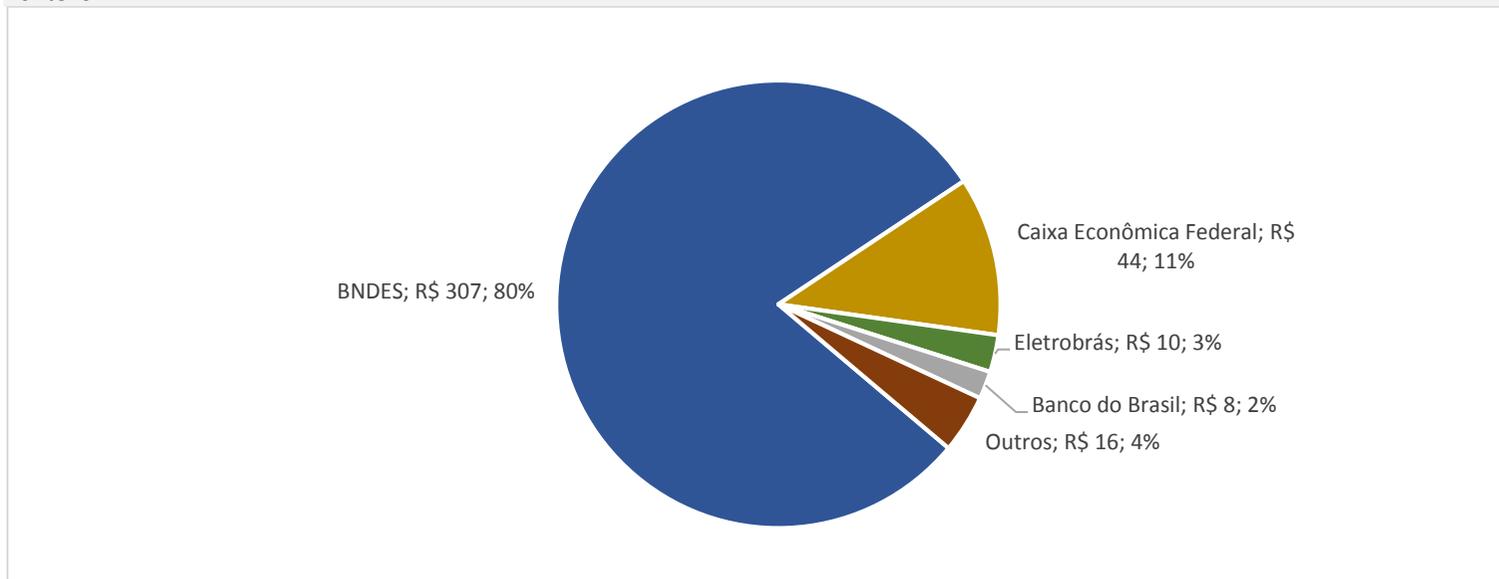
- a) Operações estruturadas, ou seja, realizadas entre a União e instituições financeiras públicas, envolvendo, na maior parte das vezes, a aquisição de créditos mediante emissão de títulos públicos;
- b) Órgãos, entidades e empresas extintas; e
- c) Contratos oriundos de operações do Tesouro Nacional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

Em 2018, 79,61% 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 12.

Gráfico 12 – Saldo de haveres por devedor em 2018

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN



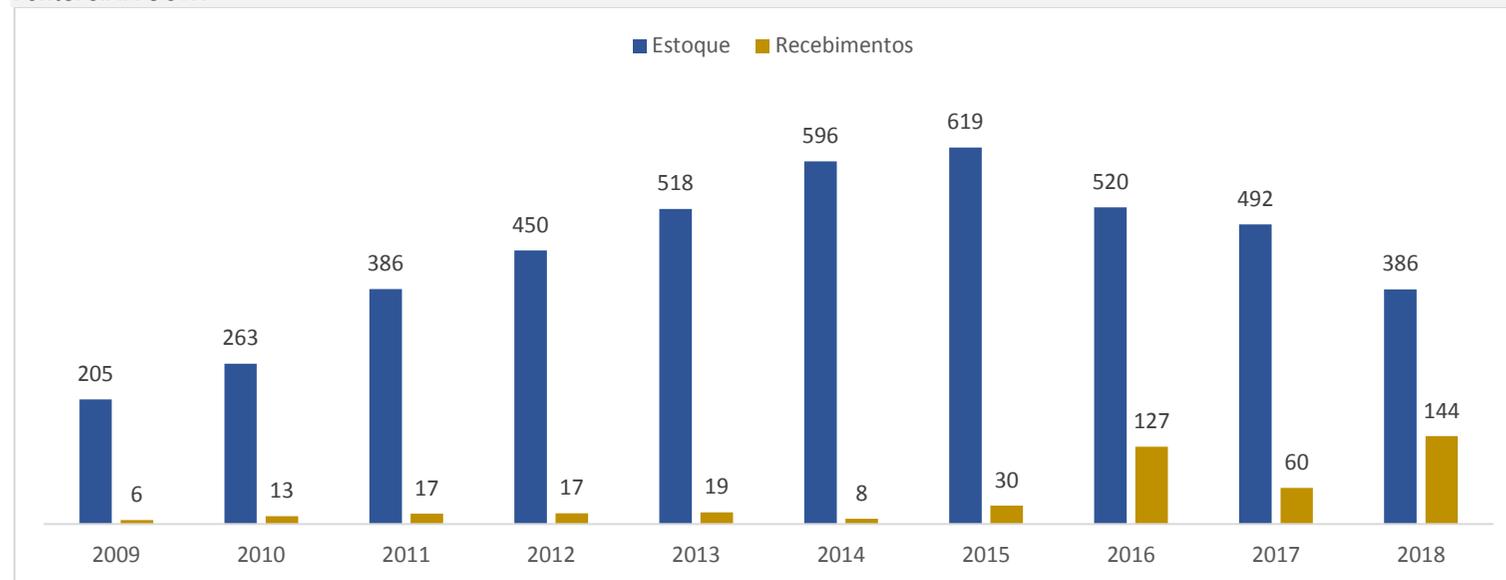
O Gráfico 13 apresenta a evolução do saldo nominal dos créditos do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais em relação à evolução do recebimento de principal, juros e atualização monetária nos anos de 2009 a 2018. Em 2018, houve uma baixa do saldo a receber, decorrente principalmente do pagamento antecipado de parte dos contratos de

financiamento entre a União e o BNDES no valor de R\$ 130 bilhões. No ano anterior, já havia ocorrido também uma antecipação, no valor de R\$ 50 bilhões.

Gráfico 13 – Haveres financeiros do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI e STN



O Gráfico 13 permite observar uma forte mudança na política de financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional aos bancos públicos. Até 2014, houve significativos aportes de recursos a esses bancos, ao passo que a partir de 2015 esse fluxo se inverteu, passando os bancos a devolverem os recursos emprestados ao Tesouro. Os recursos financeiros decorrentes da amortização de empréstimos concedidos pelo Tesouro são usados no pagamento da dívida pública, contribuindo de forma decisiva para o cumprimento da regra de ouro, tema abordado no capítulo 6 deste relatório.

2.2.3.3. Demais haveres financeiros

2.2.3.3.1 Haveres financeiros referentes ao FAT Constitucional

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 art. 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 31/12/18, o montante desses créditos era de R\$ 256,1 bilhões e representava aproximadamente 16% do total de empréstimos e financiamentos concedidos da União.

Para operações contratadas até 31 de dezembro de 2017, os recursos ordinários são remunerados pela Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP (FAT – TJLP), conforme determina art. 4º, lei nº 9.365/1996, e, no caso da modalidade FAT – Cambial, por taxas de juros do mercado internacional, conforme art. 5º e 6º, Lei 9.365/1996. A partir de 1º de janeiro de 2018, com a entrada em vigor da Lei nº 13.483/2017, de 21 de setembro de 2017, os recursos ordinários aplicados em operações de financiamento passaram a ser, em regra, remunerados pela Taxa de Longo Prazo – TLP e, no caso do FAT – Cambial, continuam sendo remunerados por taxas de juros do mercado internacional.

Ainda de acordo com a Lei nº 13.483/2017, os recursos não aplicados em operações de financiamento são remunerados pela taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos públicos federais, divulgada pelo Banco Central do Brasil, aplicando-se redutor não superior a 0,09% a.a. Referida remuneração é recolhida mensalmente ao FAT.

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 ênfase em investimentos nos setores de energia e telecomunicações;

- d) melhoria dos canais de acesso ao crédito para micros, pequenas e médias empresas;
- e) fortalecimento do mercado de capitais; e
- f) redução dos desequilíbrios regionais.

Semestralmente, o BNDES transfere ao FAT o valor correspondente à remuneração dos recursos ordinários, relativos à TJLP (operações contratadas até 31 de dezembro de 2017), à TLP (operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2018) e à remuneração do FAT-Cambial. No caso das operações remuneradas pela TJLP e pela TLP, a diferença positiva entre essas taxas e o limite de 6% ao ano é capitalizada junto ao saldo devedor. Já 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 art. 2º, § 4º, da Lei 8019/1990, o risco dessas operações financeiras corre por conta do BNDES. Por isso, não é constituído 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 31/12/18, o montante desses créditos era de R\$ 97,0 bilhões e representava aproximadamente 6% do total de empréstimos e financiamentos concedidos da União.

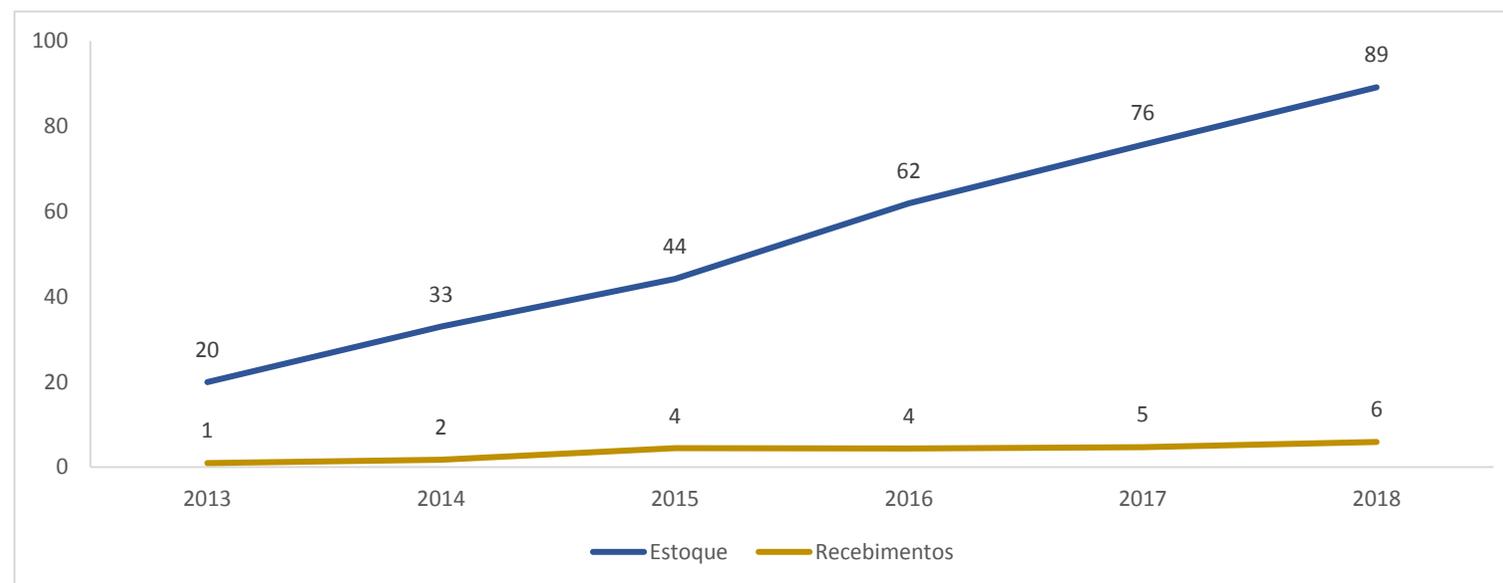
Em 2018, o valor dos ativos do Fies, composto pelo saldo devedor dos contratos firmados com os estudantes, foi atualizado de forma a representar o valor total da dívida decorrente da evolução dos financiamentos junto aos agentes financeiros, passando a contemplar, além dos desembolsos realizados pelo Fundo para o pagamento dos encargos educacionais financiados, o fluxo de pagamentos dos estudantes e os juros e demais encargos contratuais lançados à conta dos contratos. A partir de então, passou a ser possível segregar os valores de acordo com a sua natureza (principal, juros e encargos contratuais) e com o prazo de realização (circulante e não circulante).

Além disso, os financiamentos passaram a ser classificados em ordem crescente de risco (do nível A até o H) e o ajuste para perdas totalizou R\$ 7,8 bilhões de reais em 31/12/2018, resultando no valor líquido dos créditos a receber de R\$ 89,1 bilhões.

Gráfico 14 – Haveres financeiros referentes ao Fies

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI e STN



Os registros dos créditos a receber relativos ao Fies ocorrem quando da entrega dos Certificados Financeiros do Tesouro (CFT-E) às entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, que são títulos da dívida pública 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 os títulos, que poderão ser utilizados para pagar contribuições sociais e outros tributos perante a Receita Federal do Brasil. As instituições que não

tenham mais tributos a pagar podem vender seus títulos periodicamente ao Fies. De acordo com o art. 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.

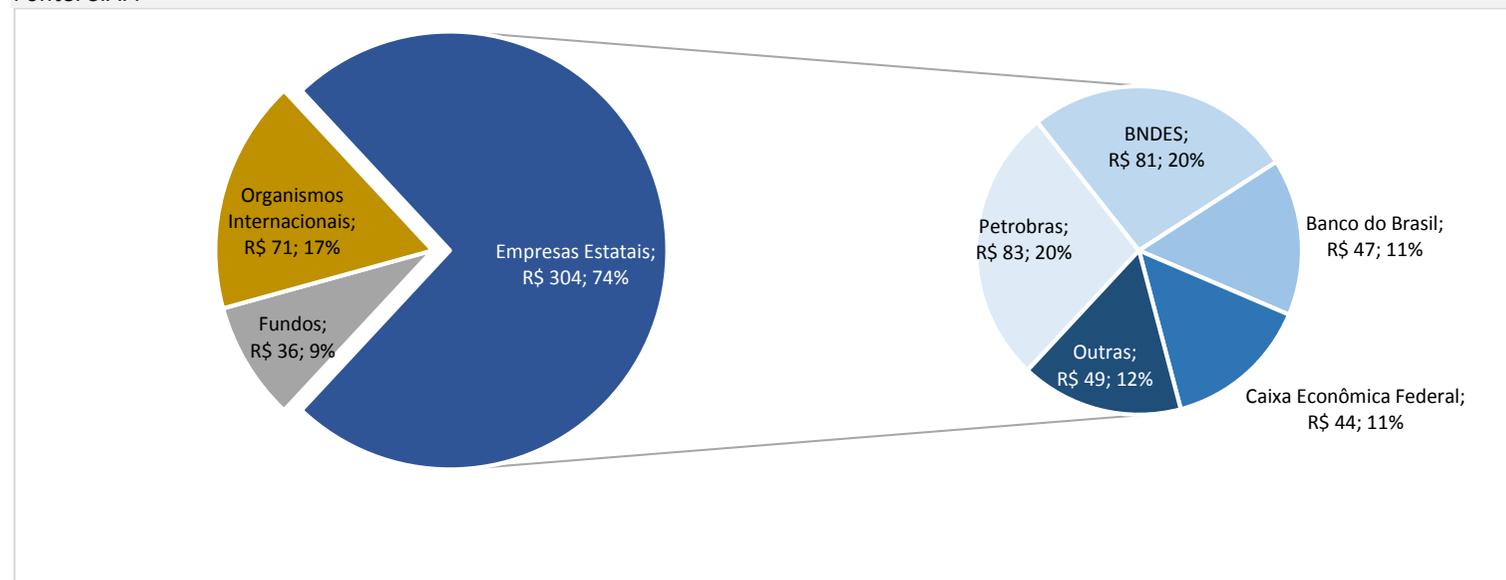
2.2.4. Investimentos (Participações em Empresas Estatais)

Os investimentos da União compreendem suas participações permanentes em empresas estatais, em fundos e em organismos internacionais, conforme demonstrado no Gráfico 15.

Gráfico 15 – Participações em empresas em 2018

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

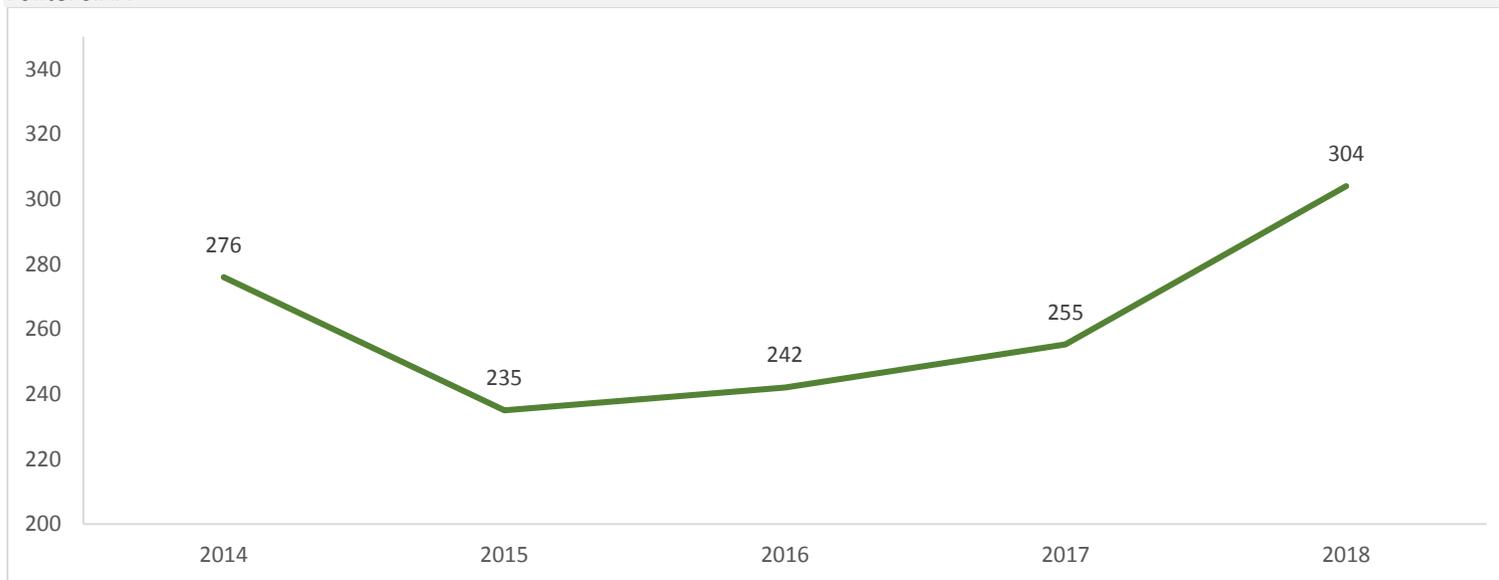


Pode-se observar nos gráficos seguintes a composição e a evolução da participação da União em empresas estatais¹⁴, exceto as dependentes¹⁵, nos anos de 2014 a 2018.

Gráfico 16 – Total de participações da União em empresas estatais, de 2014 a 2018

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



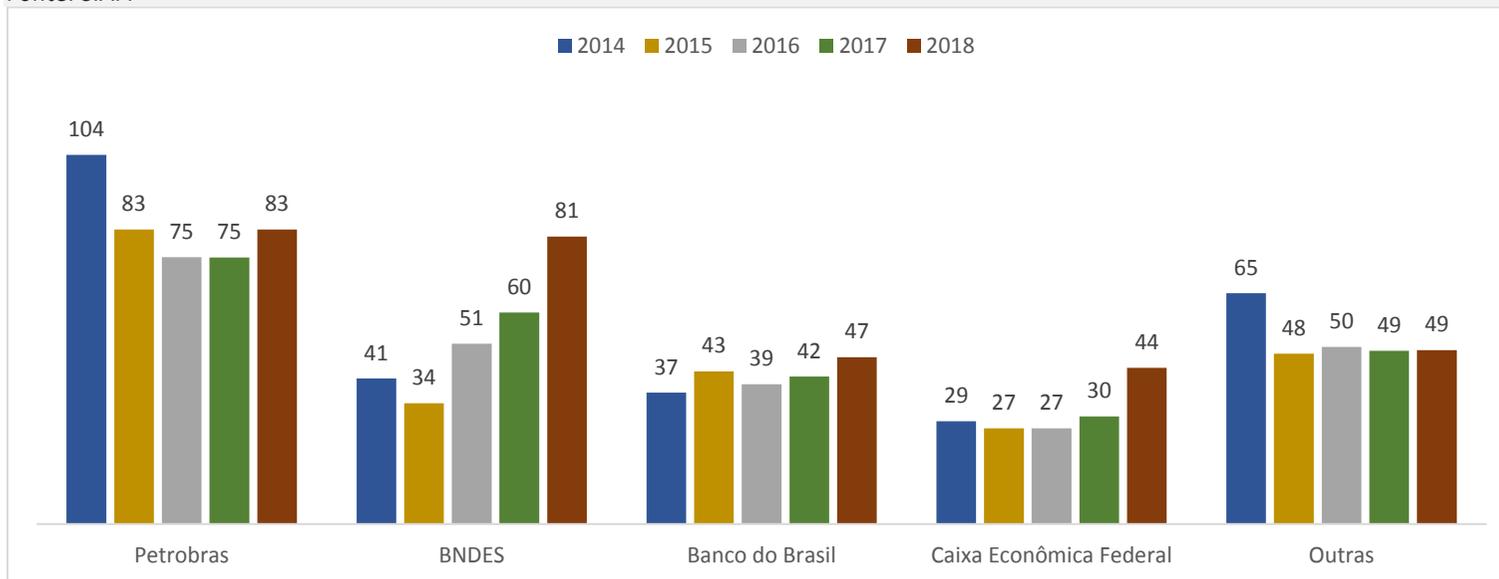
¹⁴ As participações em empresas estatais são avaliadas pelo método de equivalência patrimonial (MEP) ou pelo seu valor de custo de aquisição. Do total de participações em 2018, 99,37% foram avaliadas pelo MEP, que consiste na aplicação do percentual de participação da União sobre o valor do patrimônio líquido de cada empresa estatal.

¹⁵ 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 2018 (Nota Explicativa 1 – Base de Preparação das Demonstrações e das Práticas Contábeis).

Gráfico 17 – Participação nas principais empresas estatais da União, de 2014 a 2018

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



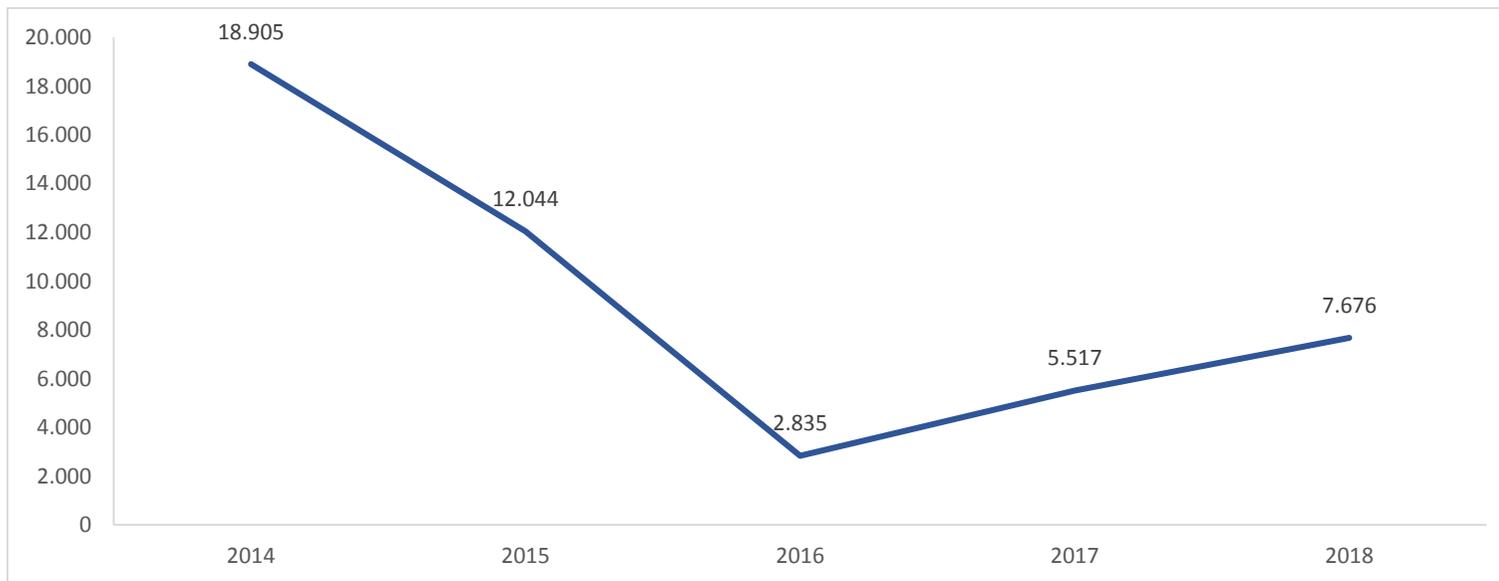
Quanto aos dividendos e aos juros sobre capital próprio (JCP¹⁶) recebidos pela participação da União nessas empresas, o comportamento é apresentado no Gráfico 18. A arrecadação pelo Tesouro Nacional atingiu o montante de R\$ 7,6 bilhões em 2018 a esse título, superior em 39,13% ao volume obtido em 2017 e 170,76% superior ao total arrecadado em 2016, ainda que 36,27%, menor do que o recebido em 2015.

Gráfico 18 – Dividendos e JCP recebidos por ano

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI

¹⁶ 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.

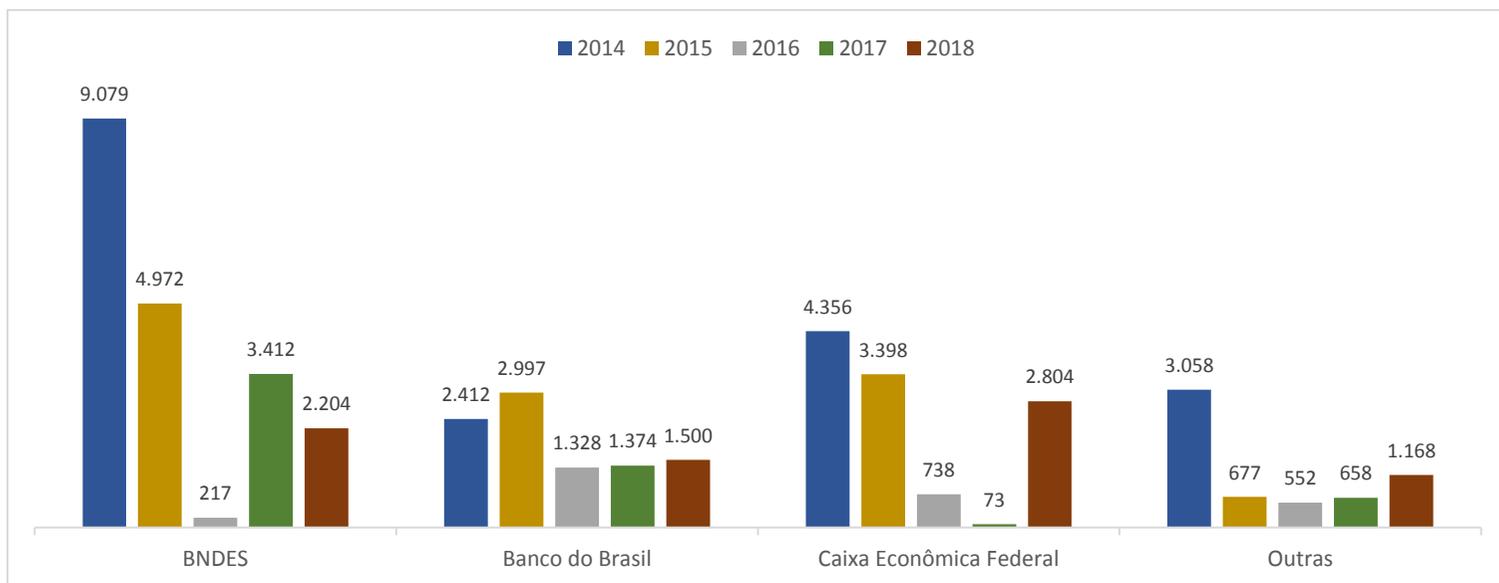


A Caixa Econômica Federal (CEF) foi a empresa responsável pelo maior recolhimento de dividendos e JCP à União, no montante de R\$ 2,8 bilhões, referentes ao exercício de 2018. O Banco do Brasil recolheu, sob a forma de JCP, o montante de R\$ 2,2 bilhões, o que representou um acréscimo de 60,41% quando comparado ao pagamento do ano anterior. Já o BNDES recolheu à União R\$ 1,5 bilhão, sob a forma de JCP, referentes ao exercício de 2017. O Gráfico 19 resume os dados sobre dividendos e JCP recebidos, categorizados por empresa.

Gráfico 19 – 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*¹⁷, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/682756/Nimset2018.pdf/918d998a-2168-4663-be44-6f39a18169af>. O relatório referente a 2018 estará disponível para consulta a partir de julho.

¹⁷ Pode haver diferenças entre as informações apresentadas neste relatório – cuja fonte dos dados é o SIAFI fechado em 31/12/2018 (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 2019, referente aos dados de 2018.

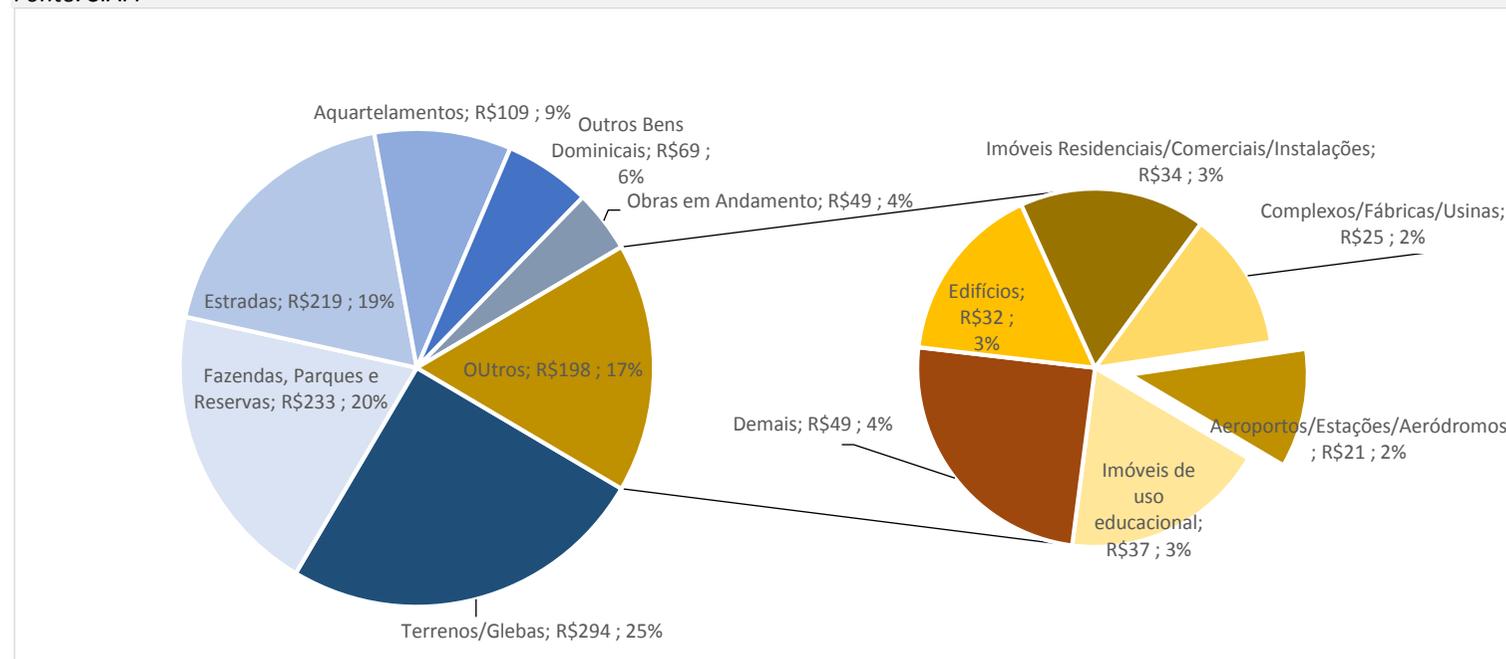
2.2.5. Imobilizado e Intangível

O saldo do ativo imobilizado da União totalizou, em 2018, R\$ 1,27 trilhão, sendo R\$ 1,17 trilhão em bens imóveis, R\$ 100,7 bilhões em bens móveis. A distribuição dos bens imóveis está detalhada no Gráfico 20.

Gráfico 20 – Imóveis em 2018

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI¹⁸



¹⁸ Bens Dominicais - Bens pertencentes ao poder público, mas não afetados a destinação pública específica. Portanto, podem ser usados para diversas finalidades (art. 99 do Código Civil, Lei nº 10.406, de 2002). São exemplos de bens dominiais: as terras públicas destinadas por lei (afetadas) para um uso privado como, por exemplo, para loteamento ou conjunto habitacional popular ou para fins de assentamento rural. São também exemplos de bens dominiais, os terrenos marginais e os Terrenos de Marinha assim como seus acréscidos (fonte: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/glossario-patrimonio-da-uniao>).

Na comparação com 2017, houve um aumento de R\$ 123,9 bilhões (9,78%) no total do Imobilizado. Desse aumento, R\$ 7,9 bilhões foram em bens móveis e R\$ 116 bilhões em imóveis. Contribuíram para o aumento no valor dos imóveis em 2018 a reavaliação e reconhecimento de terrenos, glebas, fazendas, parques e reservas, efetuada pelo Incra, em um montante aproximado de R\$ 112,0 bilhões. Segundo informações daquele Instituto, ao longo do segundo semestre de 2018, cerca de 97% dos imóveis destinados à reforma agrária foram inventariados, mensurados e inseridos no Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet.

Dentre os bens imóveis da União, apresentaram-se relevantes os valores que compõem os Terrenos e Glebas, no âmbito da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário - Sead e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, no montante de R\$ 294,1 bilhões, que representaram cerca de 25% do patrimônio imobiliário da União em 2018. Entretanto, ainda não estão registrados nos sistemas oficiais de patrimônio da Administração Pública Federal todos os imóveis destinados à reforma agrária e à regularização fundiária.

Ainda em relação aos bens imóveis, registre-se os R\$ 219,0 bilhões referentes a estradas e rodovias federais, contabilizados no Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (18,63% do total dos bens imóveis da União, desconsiderada a depreciação/amortização). Tais bens correspondem a cerca de 91% de todo o patrimônio imobiliário registrado naquele Ministério. Destacam-se, também, os aquartelamentos contabilizados no Ministério da Defesa no montante de R\$ 109,4 bilhões, que representam 47,62% dos bens imóveis daquele órgão.

Juntos, Presidência da República, que contemplaram em 2018 os bens registrados no Incra e na Sead, com R\$ 299,3 bilhões, e os Ministérios da Defesa, com R\$ 228,6 bilhões e Transportes, com R\$ 239,6 bilhões, acima citados, respondem por quase cerca de 66% dos bens imóveis da União.

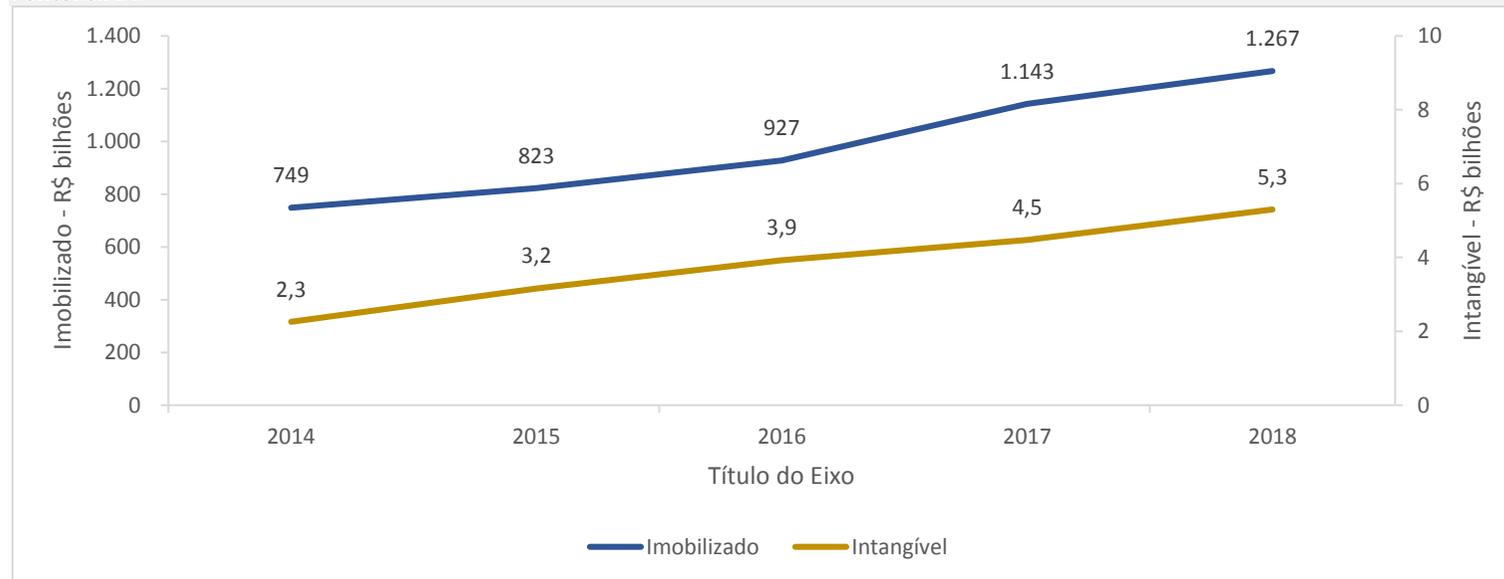
Os bens móveis estão concentrados principalmente no Ministério da Defesa, com R\$ 74,3 bilhões, que representam aproximadamente 61% dos bens móveis da União, desconsiderada a depreciação.

Por sua vez, os bens intangíveis (aqueles sem substância física) totalizaram R\$ 5,3 bilhões em 2018, apresentando uma evolução de 18,71% em relação a 2016, quando o total foi de R\$ 4,5 bilhões. Os principais itens desse grupo são os softwares, que representam 81,4% do total (R\$ 4,3 bilhões).

Gráfico 21 – 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)

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”. Tal objetivo é divulgado pelo Tesouro Nacional em seus Planos Anuais de Financiamento desde 2000, tendo sido formalizado por meio do art. 1º da Portaria nº 29 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de 21 de janeiro de 2016.

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, ambos pagos em moeda estrangeira, 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, 2017 e 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)	3.328	3.960	4.532	5.119	5.552
Em mercado	2.209	2.673	3.006	3.448	3.745
Em carteira do BCB	1.119	1.287	1.526	1.671	1.807
Dívida Pública Federal Externa, em títulos e em contratos (DPFe)	113	138	123	116	139
Em títulos	104	132	117	112	134
Em contratos	10	7	5	4	4
Demais operações/financiamentos externos e internos	41	7	9	11	13
Total	3.481	4.105	4.664	5.245	5.703

Conforme a Tabela 5, dos saldos constantes dos empréstimos e financiamentos de curto e longo prazos da União em 2018, 97,35% referiram-se ao estoque da DPMFi, sob gestão do Tesouro Nacional, sendo esta participação de 97,59% em 2017, 97,18% em 2016, 96,47% em 2015 e 95,60% em 2014.

O estoque da DPF¹⁹ 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 regularmente pela STN²⁰, 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.

A partir do Relatório Contábil referente a 2019 passaremos a considerar, para o estoque contábil da DPF, a metodologia utilizada nos demais relatórios do Tesouro Nacional (RTN, RMD, RAD e PAF).

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 deficit público. Por outro lado, os títulos em poder do Banco Central do Brasil (BCB) são utilizados como instrumentos de política monetária. A Tabela 6 e o Gráfico 22 apresentam a composição da DPMFi.

Tabela 6 – Dívida Pública Mobiliária Federal Interna

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)	2014	2015	2016	2017	2018
Em mercado	2.209	2.673	3.006	3.448	3.745
Em carteira do BCB	1.119	1.287	1.526	1.671	1.807

¹⁹ 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 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que não são considerados nas tabelas acima, pois são uma dívida com outra entidade também pertencente ao ente econômico União.

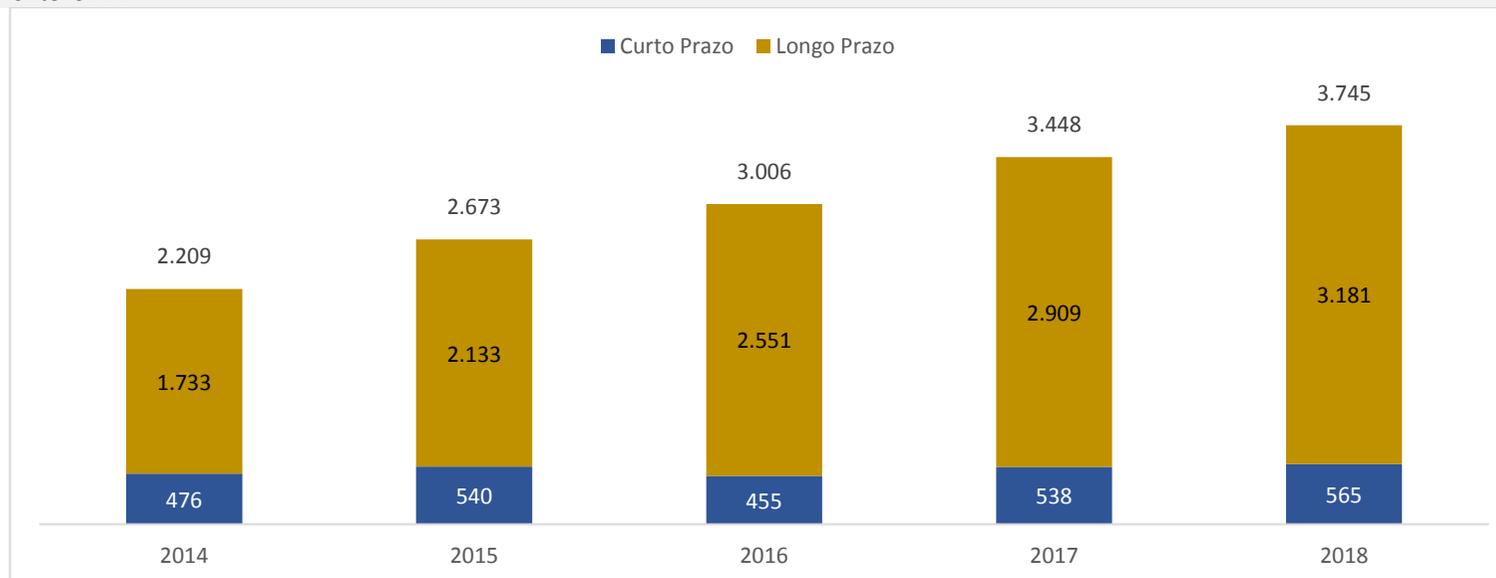
²⁰ Disponíveis em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-anual-da-divida> e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/plano-anual-de-financiamento>

Total	3.328	3.960	4.532	5.119	5.552
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Gráfico 22 – DPMFi em mercado a curto e longo prazos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



O estoque da DPMFi em mercado encerrou o ano de 2018 em aproximadamente R\$ 3,745 trilhões. Em relação ao ano anterior, houve aumento de 8,63%, ou R\$ 297 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 Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

(IPCA) e ao Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), respectivamente, cujos saldos são demonstrados nos Gráficos 23 e 24²¹.

Gráfico 23 – Estoque de títulos públicos federais em mercado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

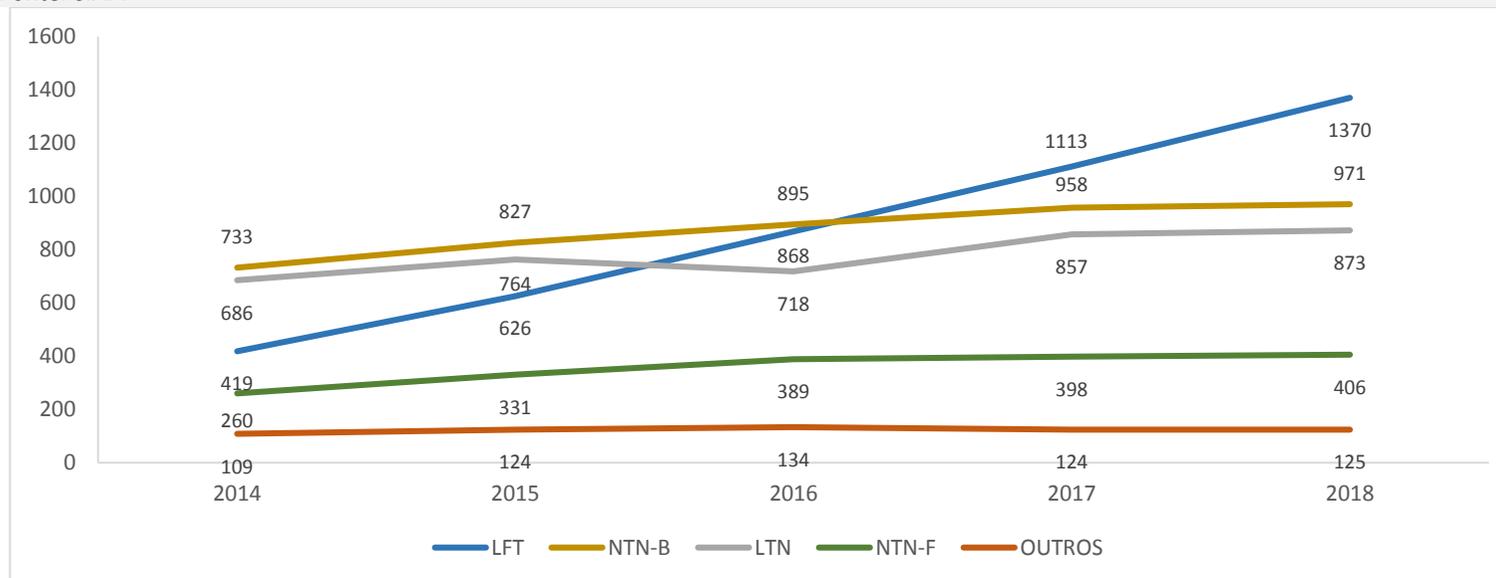
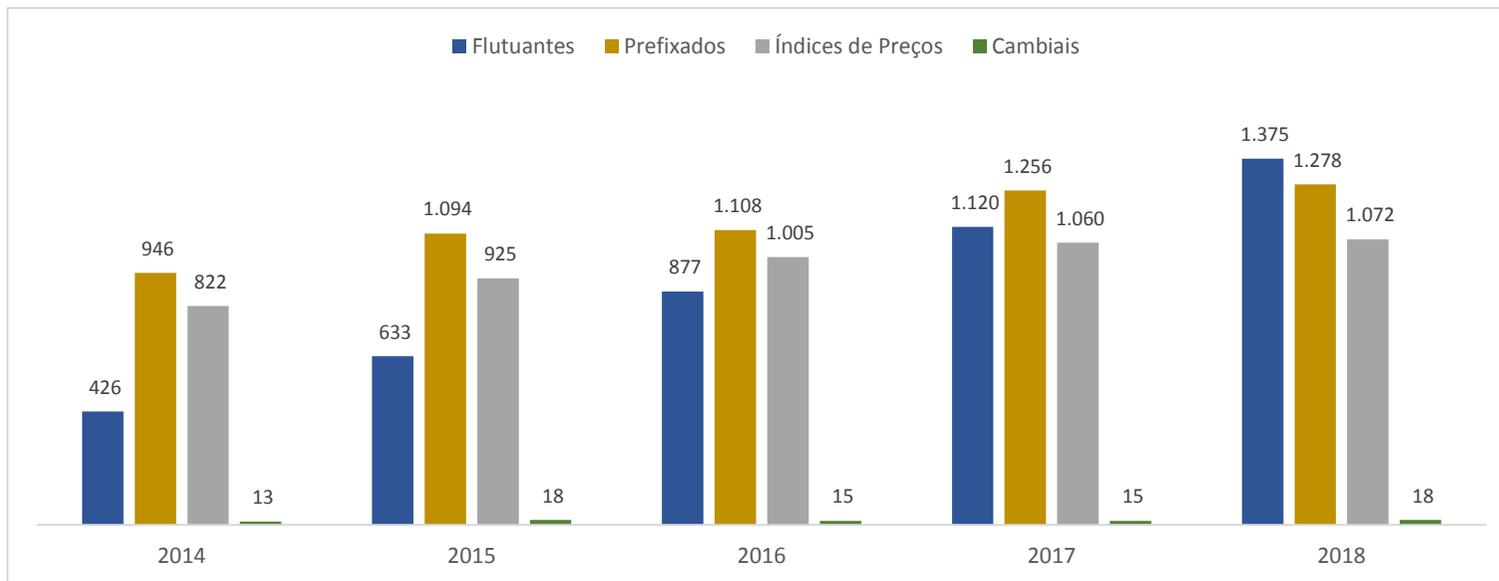


Gráfico 24 – Títulos públicos federais em mercado por grupos de indexadores

Dados em: R\$ bilhões

Fontes: STN

²¹ Os Gráficos 23 e 24 não incluem o saldo dos Títulos da Dívida Agrária. Além disso, não há a eliminação de saldos indicados na nota de rodapé nº 14. Por isso, os totais anuais apresentam diferenças em relação à Tabela 6.

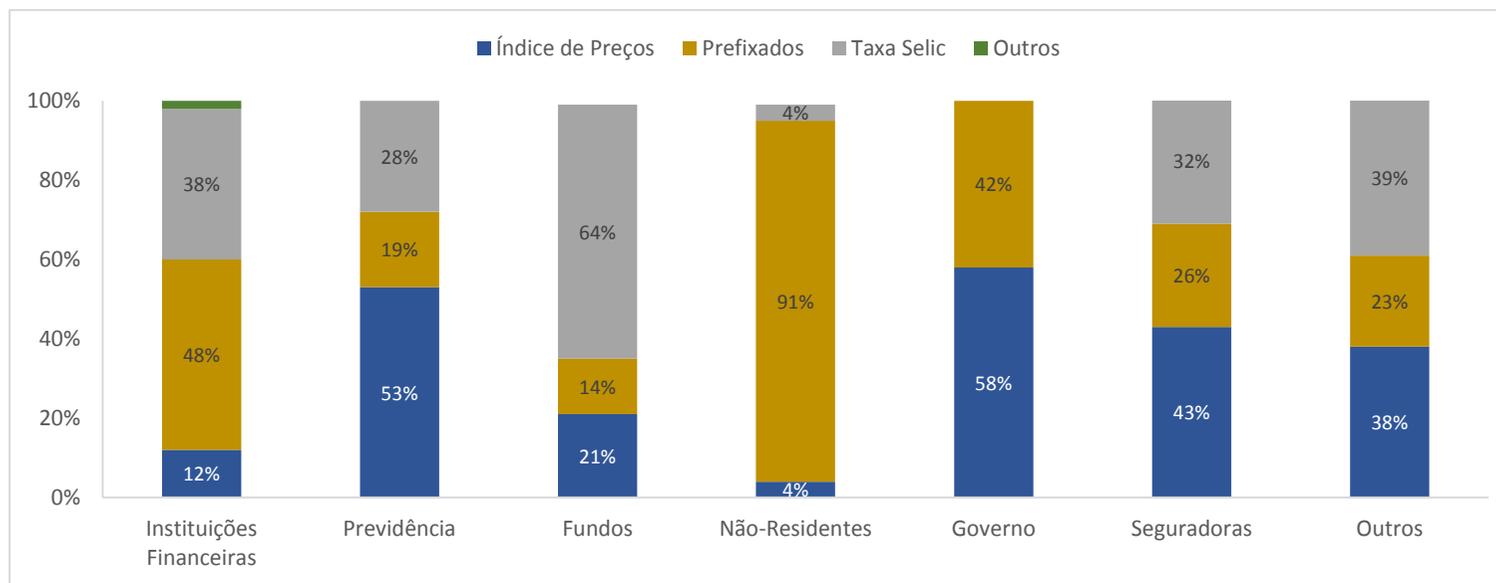


Na continuação, o Gráfico 25 contém a composição da carteira de títulos públicos, por detentor, conforme informação extraída do Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2018.

Gráfico 25 – Carteira de títulos públicos federais por detentor em dezembro/2018

Dados em: %

Fontes: Relatório Anual da Dívida



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 Balanço Geral da União (BGU) de 2018, 96,62% são de longo prazo, ou seja, provavelmente não se tornarão exigíveis no próximo ano.

Os saldos das provisões correspondem a 21,95% 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

	2015	2016	2017	2018
Provisões de curto prazo	53.194	41.115	55.702	57.073
Provisões decorrentes da atuação governamental e riscos fiscais	33.811	19.745	34.246	34.645
Provisão para requisição de pequeno valor ²²	11.487	13.534	12.933	12.929
Provisão para repartição de créditos	5.065	4.735	3.994	5.166
Provisão riscos cíveis	437	772	2.846	3.058
Provisão para riscos trabalhistas	1.851	1.997	1.140	903
Outras provisões	543	332	544	373
Provisões de longo prazo	1.382.020	1.556.153	1.654.751	1.629.808
Provisões previdenciárias – servidores públicos civis ²³	1.243.686	1.364.503	1.199.127	1.220.621
Provisões para perdas judiciais administrativas	65.628	106.456	250.461	169.878
Pensões militares concedidas ²⁴	-	-	118.657	125.682
Provisões do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)	18.741	20.836	24.651	25.354
Provisões decorrentes da atuação governamental e riscos fiscais	35.092	29.865	31.944	65.940
Provisão para repartição de créditos	4.788	20.995	17.026	16.816
Provisão riscos cíveis	5.629	4.965	4.114	4.133
Provisão para riscos trabalhistas	802	879	1.116	1.379
Outras provisões	7.654	7.654	7.656	3
Total	1.435.214	1.597.268	1.710.453	1.686.881

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.

²² Provisões decorrentes de sentenças judiciais, definidas em Lei como de pequeno valor (Requisição de Pequeno Valor - RPV) – base legal: art. 100, §3º, CF/1988. O assunto está abordado no item 2.2.2.5 deste documento.

²³ Refere-se exclusivamente ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que é o regime de previdência dos servidores públicos civis.

²⁴ Mais detalhes podem ser obtidos no Capítulo 4 deste relatório.

2.3.2.1. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

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 2018, a 74,89% 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.

Mais detalhes podem ser obtidos no Capítulo 4 deste relatório.

2.3.2.2. Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

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 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.

Mais detalhes podem ser obtidos no Capítulo 4 deste relatório.

2.3.2.3. *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\$ 169,9 bilhões em 2018 (R\$ 250,5 bilhões em 2017), 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:

- a) **Risco provável:** Ocorre quando probabilidade de perda por parte da União é alta, ensejando registro do passivo.
- b) **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.
- c) **Risco remoto:** Ocorre quando a probabilidade de perda da ação é considerada remota, não sendo realizado nenhum registro.

Em 2018, de acordo com a Portaria nº 318/2018, a AGU promoveu uma mudança significativa na classificação de riscos estabelecida anteriormente, de modo que a maioria dos processos foi reclassificada de risco provável para risco possível. Essa mudança de critérios fornece uma classificação de riscos mais sólida e, ao mesmo tempo, em conformidade com as normas contábeis nacionais. Isso implicou uma redução de 32,17% do total destas provisões em relação ao exercício anterior.

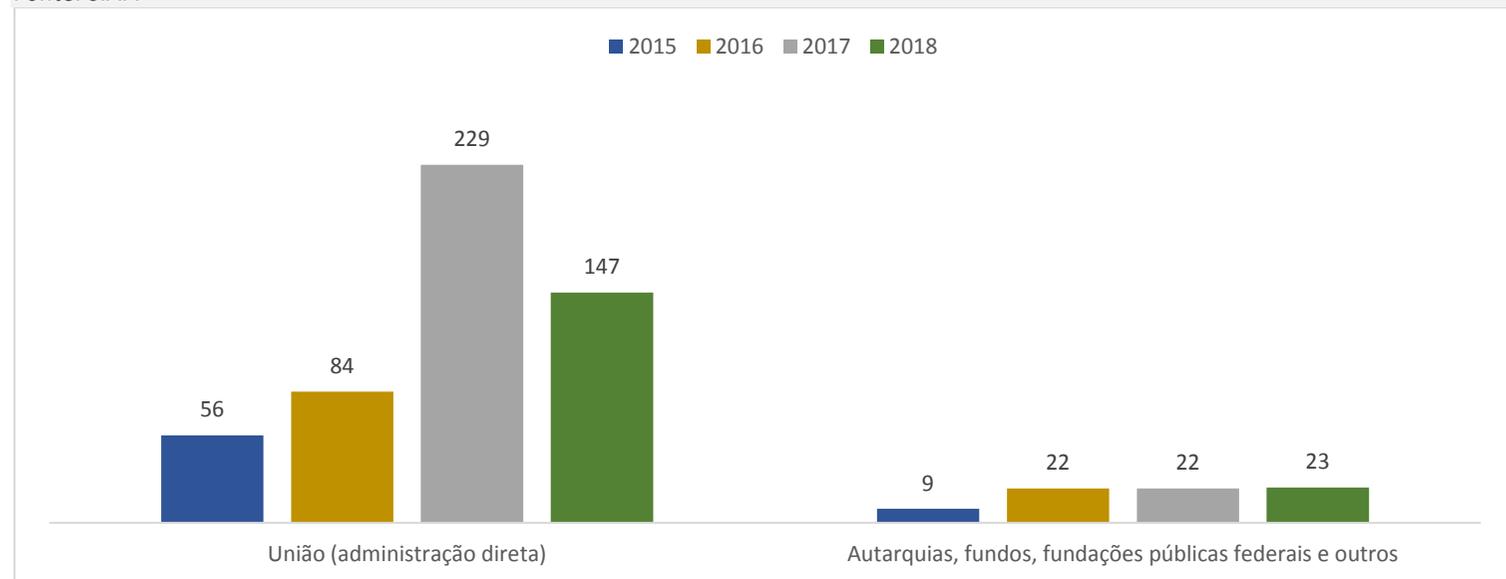
Considerando a classificação acima, o Gráfico 26 traz a evolução das provisões para perdas prováveis judiciais e administrativas a partir do ano de 2015, momento em que se iniciou a contabilização desse passivo no Balanço Patrimonial da União. Do total de R\$ 169,9 bilhões em 2018, 86,69% (R\$ 147,3 bilhões) referiram-se a processos em

que a própria União (administração direta)²⁵ 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).

Gráfico 26 – Provisão para Perdas Judiciais e Administrativas

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



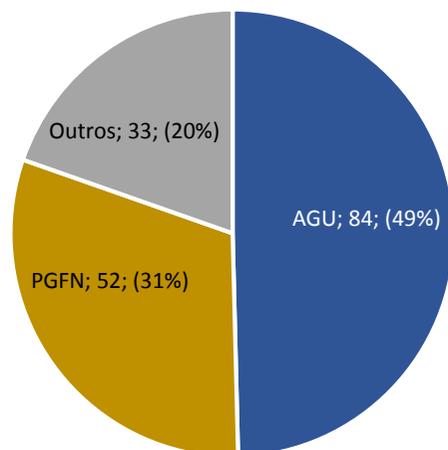
Conforme demonstrado no Gráfico 27, a AGU e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) são os órgãos com mais ações defendidas cuja perda é classificada como provável.

Gráfico 27 – Provisão para Perdas Judiciais e Administrativas – por órgão - 2018

Dados em: R\$ bilhões

²⁵ Com base no art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1967, a administração direta compreende os órgãos integrantes da estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. A administração indireta compreende as entidades dotadas de personalidade jurídica própria, tais como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

Fonte: SIAFI



O reconhecimento das provisões referentes às ações judiciais e administrativas sob gestão da AGU é efetuado por meio de um documento emitido pela 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).

As ações sob gestão da PGFN são relativas à tributação federal, inclusive aquelas referente às contribuições previdenciárias ao RGPS. No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a PGFN atua nas ações judiciais de natureza tributária em que a União é parte, bem como nas ações de seu interesse. Já no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), a PGFN atua nos recursos extraordinários e agravos que tratam de matéria tributária e acompanha as ações originárias representadas judicialmente pelo Advogado Geral da União.

Importante ressaltar que a estimativa de cálculo das ações relativas à tributação federal 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.

Os passivos contingentes de 2018 estão evidenciados em notas explicativas do BGU, o qual pode ser encontrado em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/balanco-geral-da-uniao-bgu>. O montante considerado com risco possível e, portanto, classificado como passivo contingente, soma R\$ 1,565 trilhão em 2018 (R\$ 804,0 bilhões em 2017). O aumento relevante do montante de passivos contingentes foi em decorrência da alteração da Portaria AGU nº40/2015 pela Portaria AGU nº318/2018, que estabeleceu novos critérios e procedimentos a serem observados na classificação de riscos sobre as ações ajuizadas contra a União.

A Tabela 8 detalha os principais temas das demandas judiciais dos passivos contingentes:

Tabela 8 – Passivos contingentes de Demandas Judiciais por tema

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Descrição	2018
Creditamento de insumos na base de cálculo do PIS e da COFINS	316,0
PIS/COFINS. Regime não-cumulativo. Prestadoras de serviços e demais empresas	287,0
PIS/COFINS. Base de cálculo, inclusão do ICMS na base de cálculo	229,0
PIS/COFINS e CSLL sobre atos cooperativos	121,6
PIS/CONFINS das instituições financeiras	94,5
Imunidade das entidades beneficiadas de assistência social	76,1
IPI na revenda de produto importado	68,6
Creditamento de IPI de insumos adquiridos na Zona Franca de Manaus	49,7
PIS/COFINS. Base de cálculo, inclusão do ISS na base de cálculo	32,7
Outras	289,6
Total	1.564,8

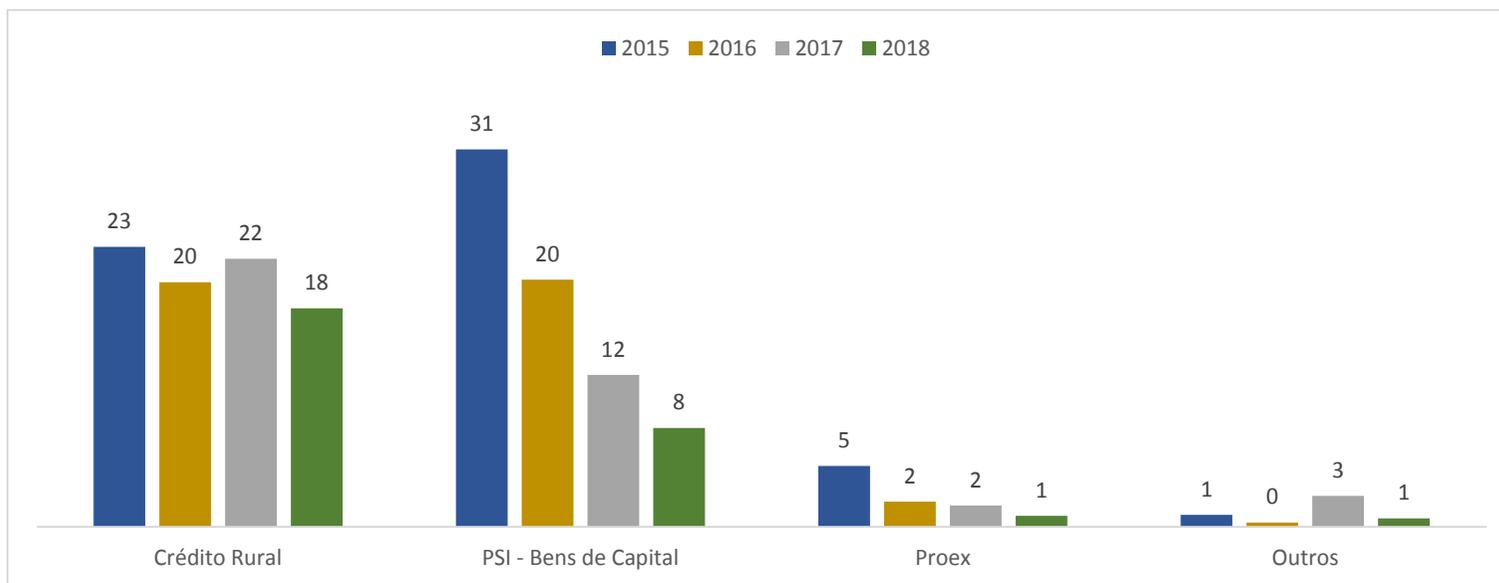
2.3.2.4. *Subvenções Econômicas*

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.

Em 31 de dezembro de 2018, a expectativa de subvenções a pagar ao longo dos próximos anos era de R\$ 27,7 bilhões, sendo R\$ 10,7 bilhões com prazo de pagamento a curto prazo, ou seja, a vencer em 2019, e R\$ 17,0 bilhões a pagar no longo prazo, ou seja, com vencimentos a partir de 2020. Em 2017, essas provisões apresentavam um saldo de R\$ 38,8 bilhões, sendo R\$ 16,4 bilhões a pagar no ano seguinte e R\$ 22,4 bilhões para pagamento nos demais anos.

O Gráfico 28 demonstra a expectativa de subvenções a pagar pela União entre 2015 e 2018 por tipo de programa de operação de crédito.

Gráfico 28 – Expectativa de subvenções a pagar
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: STN



As subvenções econômicas destinadas ao crédito rural se subdividem principalmente em apoio ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e ao 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 2018, o Pronaf correspondeu a 43,50% do saldo total a pagar das subvenções provenientes do crédito rural (44,50% em 2017).

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 2018, o PAP correspondeu a 48,95% do saldo total a pagar das subvenções provenientes do crédito rural (47,13% em 2017).

O Programa de Sustentação de Investimento (PSI) é operacionalizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento

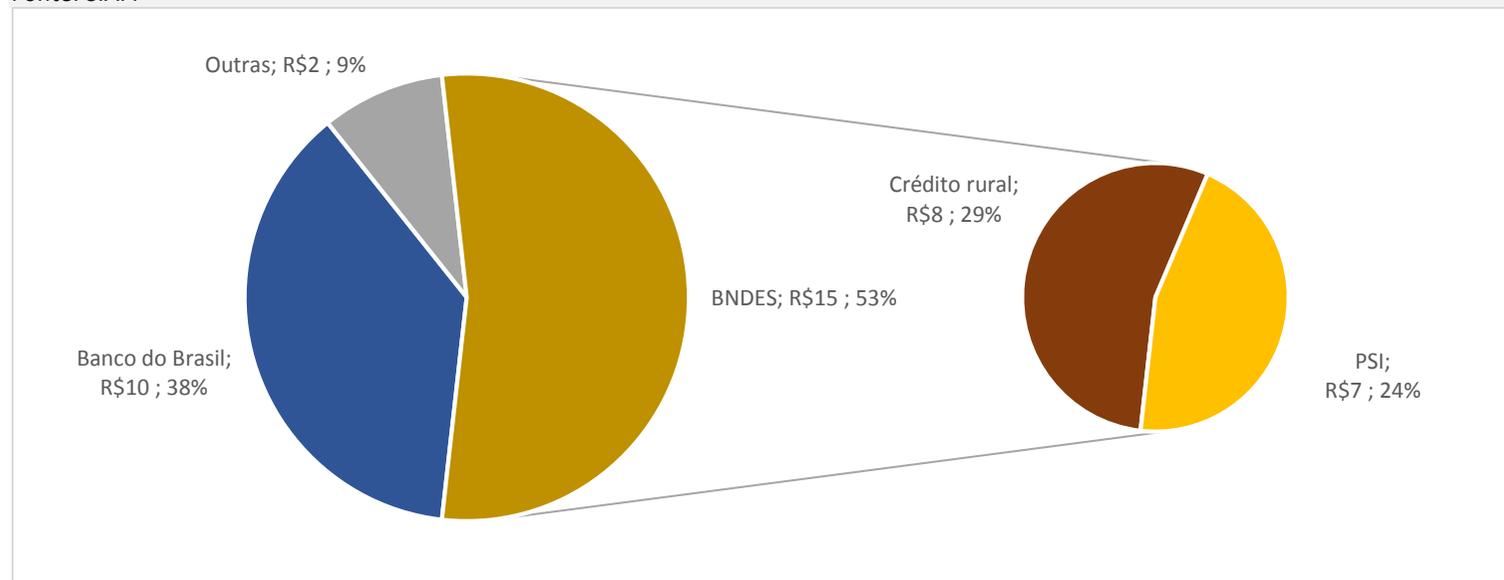
destinadas à aquisição e à produção de bens de capital e à inovação tecnológica. Em 2018, ele correspondeu a 29,32% do total de subvenções a pagar pela União ao longo dos anos seguintes (32,16% em 2017).

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 2018, ele correspondeu a 3,31% do total de subvenções a pagar pela União ao longo dos anos seguintes (4,50% em 2017).

Gráfico 29 – Subvenções a pagar por instituição financeira

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



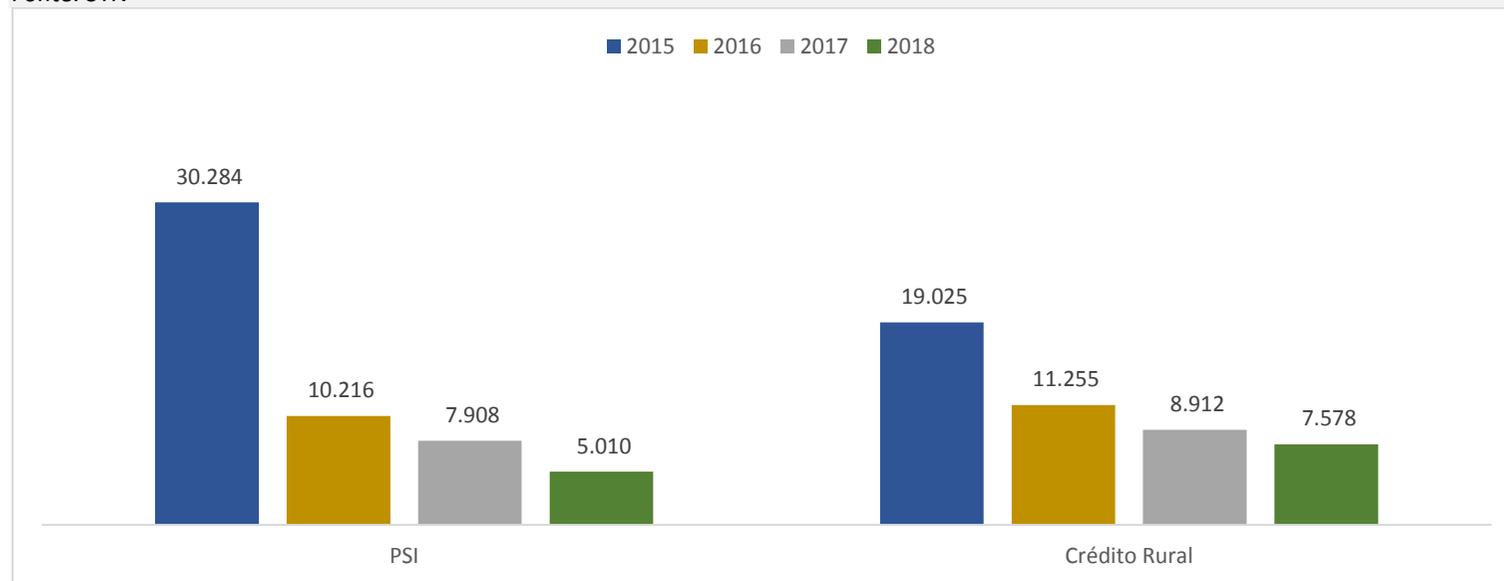
Mais de 90% das provisões que envolvem subvenções econômicas são referentes ao BNDES e ao Banco do Brasil, conforme demonstrado no Gráfico 29.

O Gráfico 30 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\$ 19 bilhões de Pronaf provenientes de subvenções não pagas nos exercícios em que eram devidos (2014 e anteriores). A partir de 2016, o fluxo de pagamentos voltou à normalidade.

Gráfico 30 – Pagamentos PSI e Crédito Rural

Dados em: R\$ milhões

Fonte: STN



2.3.2.5. 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 6.880/1980 (Estatuto dos Militares). Nesse sentido, constata-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.

Mais detalhes podem ser obtidos no Capítulo 4 deste relatório.

2.3.2.6. 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 art. 159 da Constituição Federal, que entre outros, prevê em seu inciso I a distribuição de 49% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (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 (FCVS²⁶) 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

²⁶ Para mais detalhes: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/fundo-de-compensacao-de-variacoes-salariais-fcvs

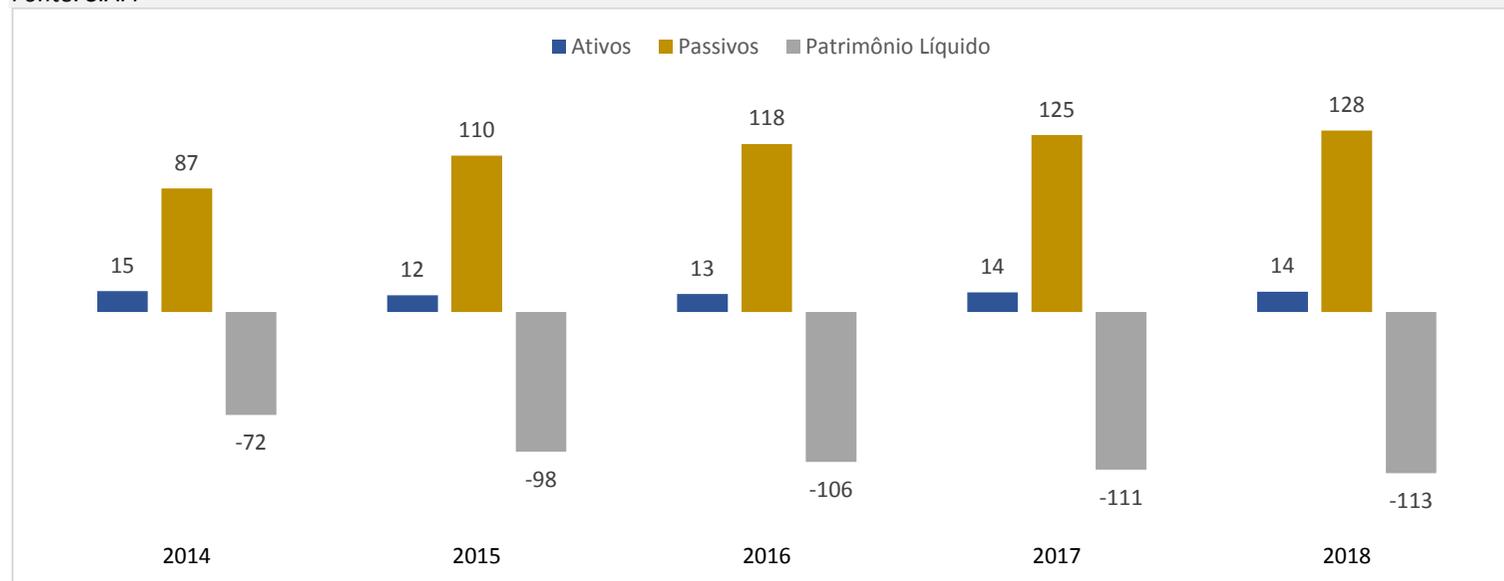
própria e, conseqüentemente, produziu impacto direto nos saldos devedores dos financiamentos, imputando ao FCVS a responsabilidade pelo pagamento desses benefícios.

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\$ 113 bilhões, em 2018), conforme demonstrado no Gráfico 31. 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.

Gráfico 31 – 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.

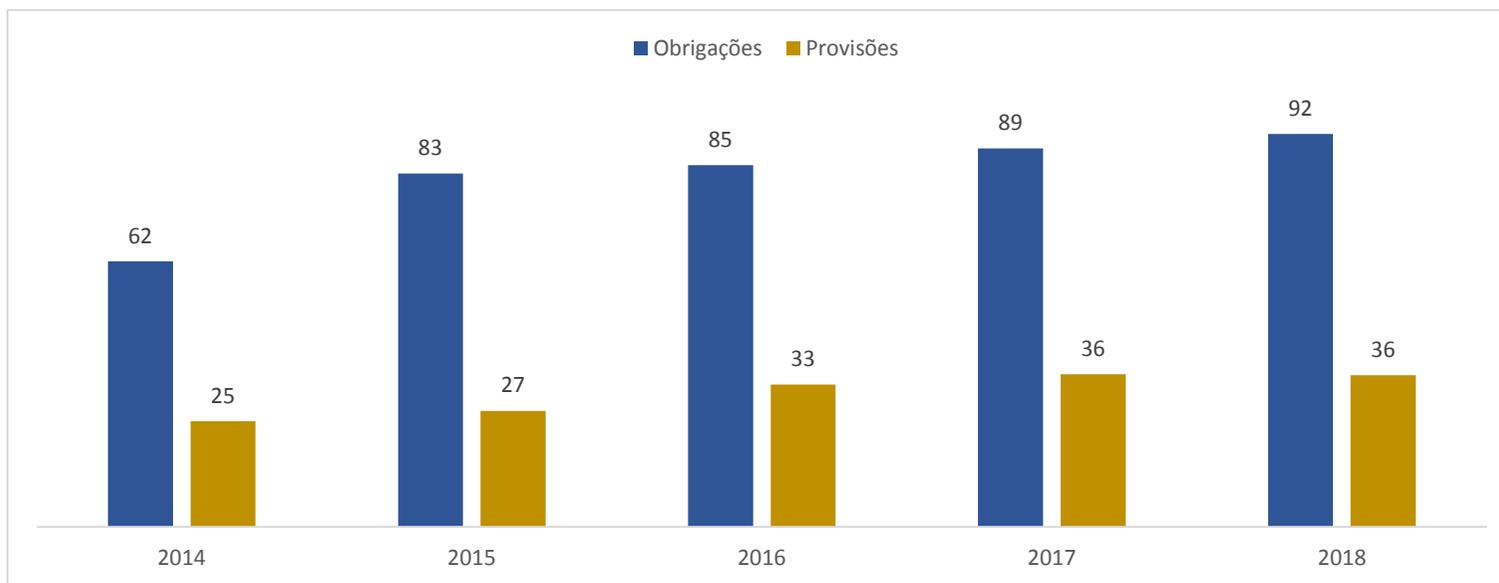
Os ativos do FCVS são compostos principalmente por disponibilidades financeiras (89% do total de ativos), recursos a receber (contribuições mensais e trimestrais em atraso ajustadas pelo valor provável de recebimento) e aplicações de curto prazo. Já os passivos do fundo se referem principalmente a resíduos 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 Economia e a operacionalização do FCVS compete à Caixa Econômica Federal (CEF).

Gráfico 32 – Passivo do FCVS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Em 2018, houve amortizações que se deram por meio da entrega de títulos emitidos como forma de pagamento pela novação de dívidas de responsabilidade do FCVS, especificamente duas novações com o agente financeiro Banco Nacional SA, no valor líquido de R\$ 1,1 bilhão, segundo a CEF.

Acerca do incremento das obrigações ocorrido em 2018 em comparação à 2017, destacam-se a atualização monetária (TR) e os juros contratuais dos contratos homologados aptos para ressarcimento.

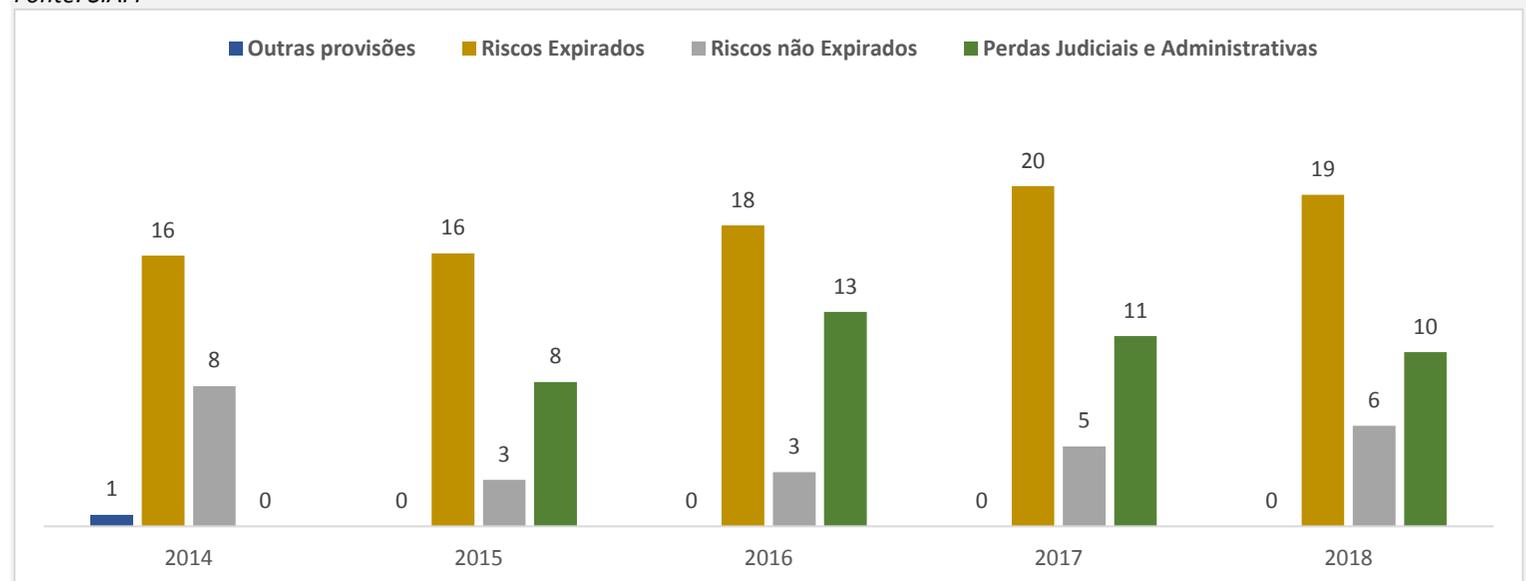
As provisões referem-se aos contratos habitacionais ativos, bem como contratos expirados e habilitados ao FCVS e resultado futuro do FCVS Garantia, com variação positiva, em relação à 2017, de R\$ 703 milhões, conforme valores apurados na avaliação atuarial, deduzida da variação negativa na provisão para ações judiciais do FCVS Garantia, no montante de R\$ 952 milhões.

Ademais, há as provisões registradas no fundo para pagamento de obrigações decorrentes dos contratos, com riscos expirados e não expirados²⁷, além de ações judiciais contra o fundo e contra as seguradoras referentes a operações garantidas pelo FCVS, como mostrado no Gráfico 33.

Gráfico 33 – Provisões do FCVS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



²⁷ 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)²⁸ 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. 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.

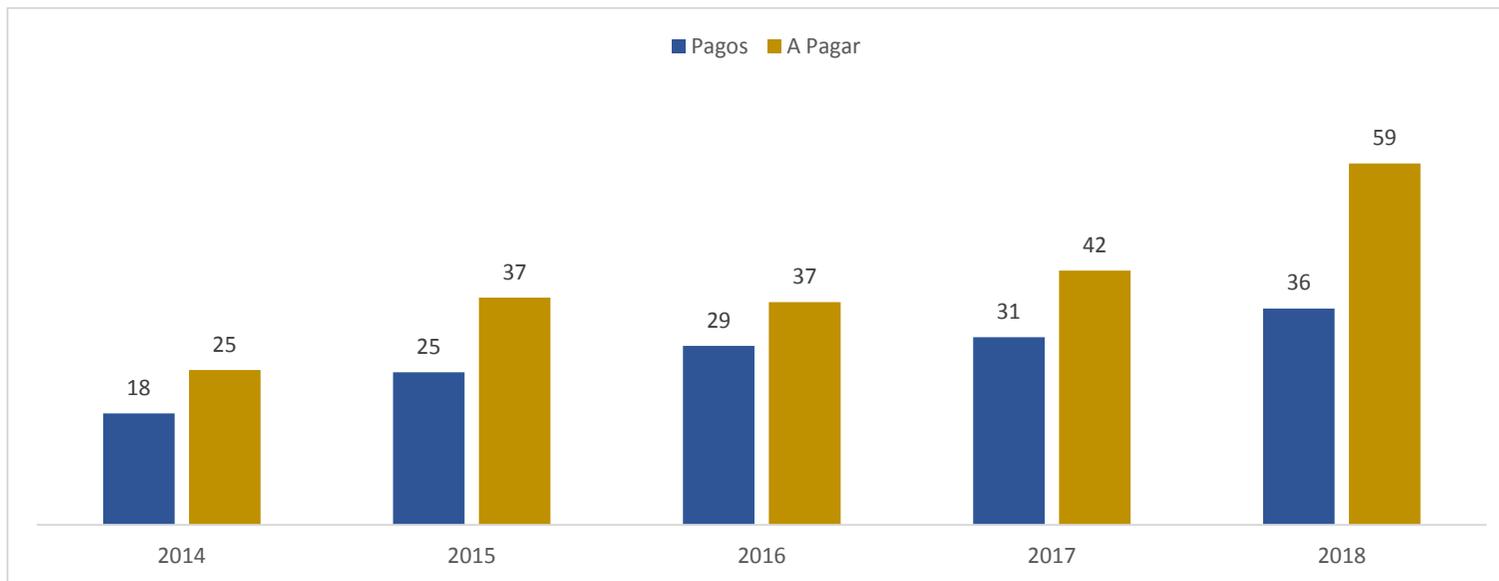
Os valores de precatórios e RPV pagos e os saldos a pagar apresentaram o comportamento demonstrado no Gráfico 34.

Gráfico 34 – Precatórios e RPV pagos e a pagar

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

²⁸ 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.



Observa-se que os valores pagos tiveram acréscimo de 15,17% em 2018, em relação a 2017, e de 93,97%, se comparado a 2014. Da mesma forma, os valores a pagar apresentaram um acréscimo de 42,10% em 2018, comparado a 2017, e de 133,39% ante 2014.

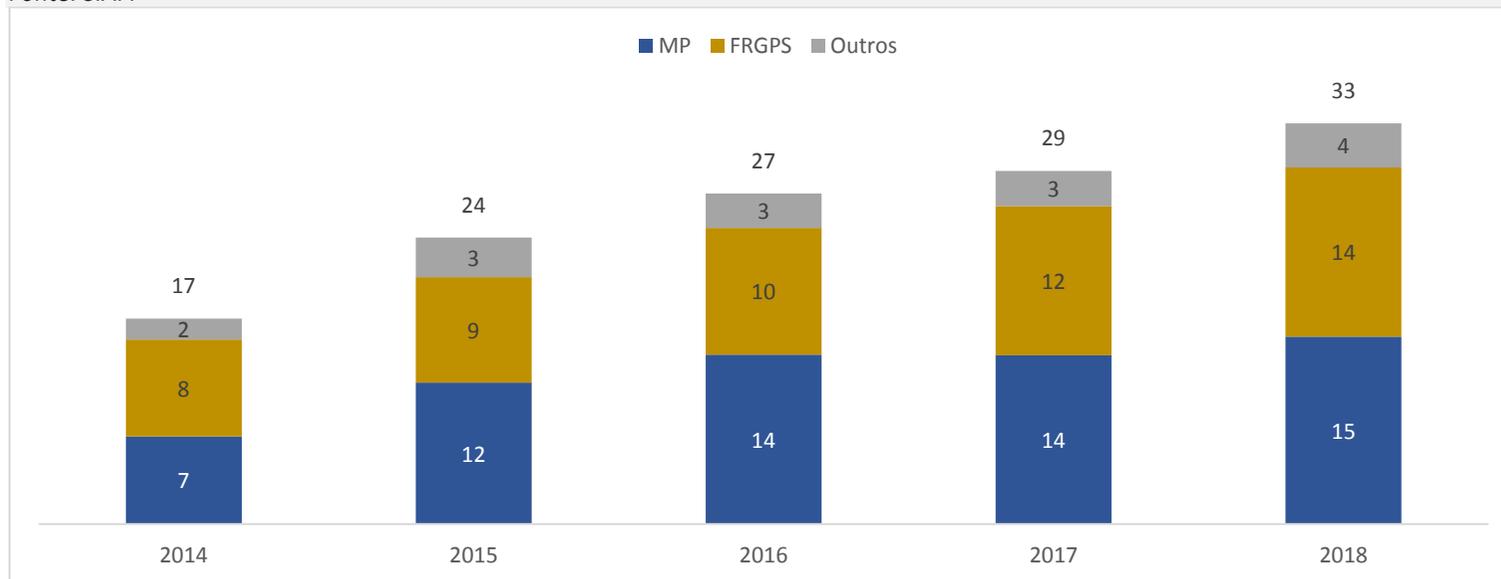
Em 2018, 93% dos pagamentos de precatórios e RPV (R\$ 33 bilhões) foram realizados pela Justiça Federal, em função de atribuição dada pela CF/1988 ao Poder Judiciário²⁹, sendo que as despesas são de responsabilidade, principalmente, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP (R\$ 15 bilhões, 47%), que foi incorporado pelo Ministério da Economia a partir de 2019, e o Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS (R\$ 14 bilhões, 42%), conforme Gráfico 35.

²⁹ Conforme art. 100, §6º da CF/1988, as dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva.

Gráfico 35 – Precatórios e RPV por Órgão Responsável em 2018

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

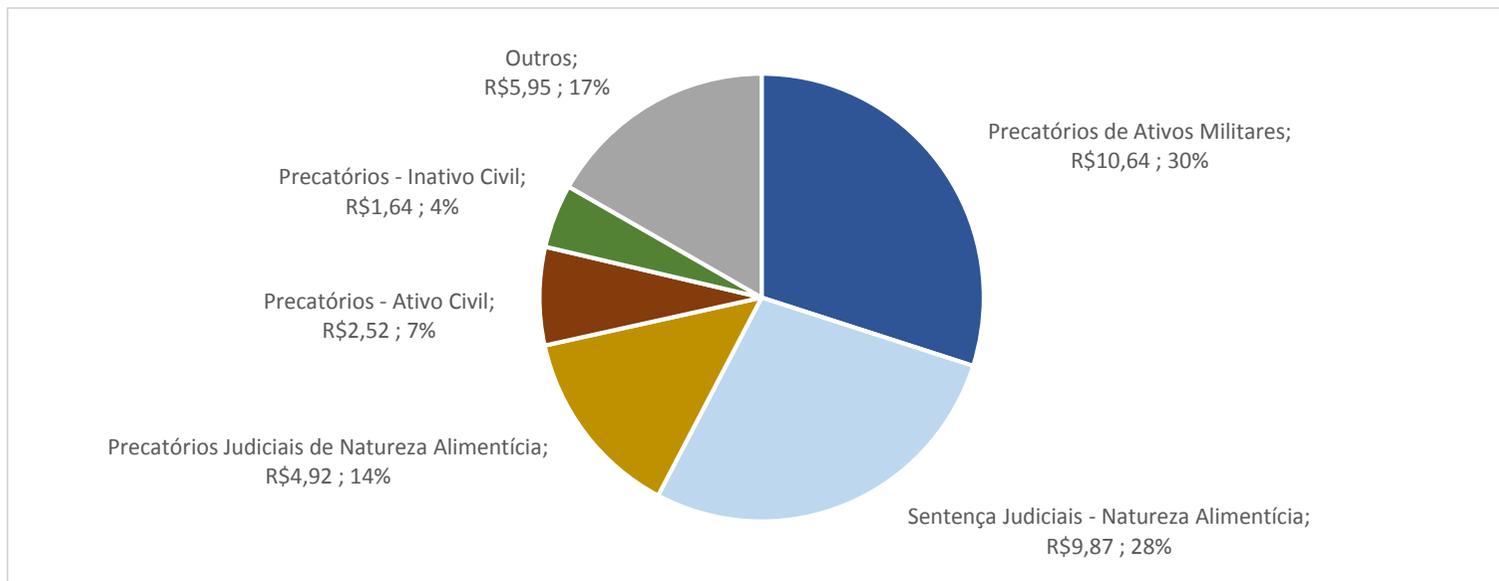


Ainda sobre os pagamentos realizados em 2018, R\$ 22,4 bilhões são de precatórios e R\$ 13,1 bilhões de RPV, sendo que o montante pode ser agregado em grupos de despesas, conforme Gráfico 36.

Gráfico 36 – Precatórios e RPV pagos em 2018

Dados em: R\$ bilhões

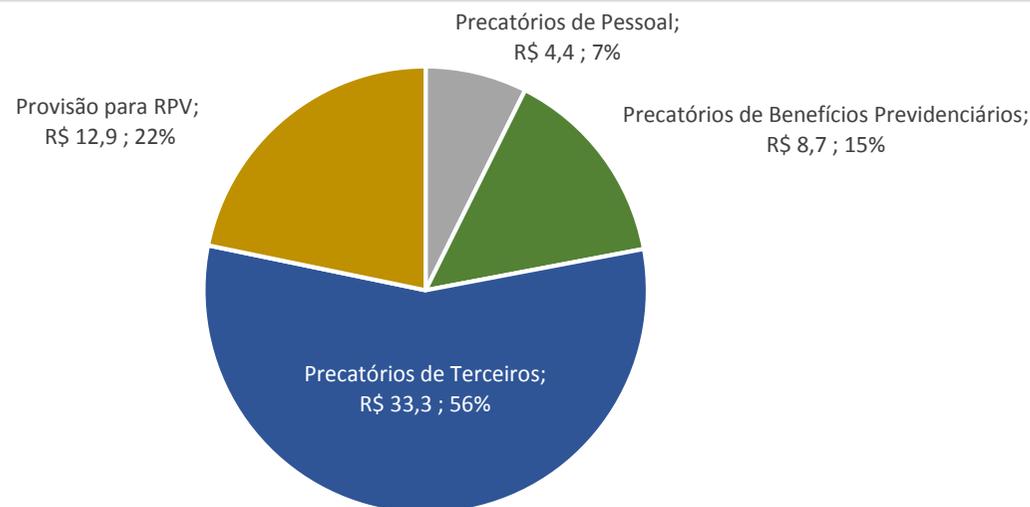
Fonte: SIAFI



Do saldo de precatórios e RPV a pagar em 31/12/2018 (R\$ 59,4 bilhões), os valores relacionados a despesas de pessoal e benefícios previdenciários representaram juntos aproximadamente R\$ 13 bilhões, ou 22% do total, conforme o Gráfico 37.

Gráfico 37 – Precatórios e RPV a pagar em 2018
 Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



2.3.5. Resultado do Banco Central do Brasil

Na apuração semestral do resultado do Banco Central do Brasil (BCB), 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 compor a carteira do Banco.

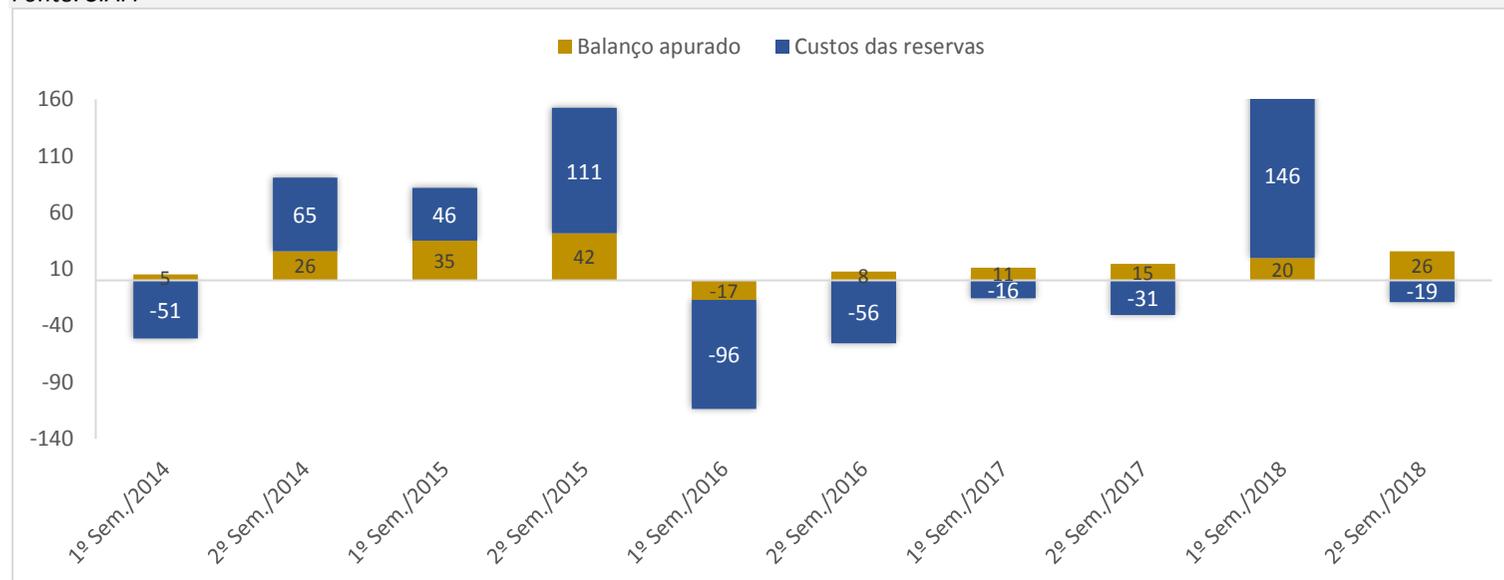
Importante explicar que há dois tipos de resultados apurados pelo BCB e que fazem parte desse fluxo financeiro com o Tesouro Nacional: a) o resultado do balanço apurado; e b) o resultado dos custos das reservas, que é o fruto da variação cambial de suas reservas internacionais.

O Gráfico 38 demonstra o resultado do BCB ao longo dos semestres, desde 2014.

Gráfico 38 – Resultado semestral do BCB apurado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Acerca dos resultados do balanço apurado do BCB, o Tesouro Nacional recebeu, em 2018, os valores de R\$ 14,7 bilhões e R\$ 19,7 bilhões referentes respectivamente ao resultado positivo do 2º semestre de 2017 e do 1º semestre de 2018 atualizados.

Com relação aos resultados referentes aos custos das reservas, foi pago pelo Tesouro, em 2018, o valor de R\$ 78,3 bilhões referente ao resultado negativo do 2º semestre de 2016 e 1º semestre de 2017 atualizados. Em 31/12/2018, restaram ainda R\$ 52,7 bilhões em obrigações a pagar referentes aos resultados negativos do 2º semestre de 2017 e do 2º semestre de 2018, pois o prazo para pagamento ainda não havia vencido ao final de 2018. Por fim, o resultado positivo das reservas de R\$ 146,2 bilhões, apurado no 1º semestre de 2018, foi transferido ao Tesouro ainda naquele ano.

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

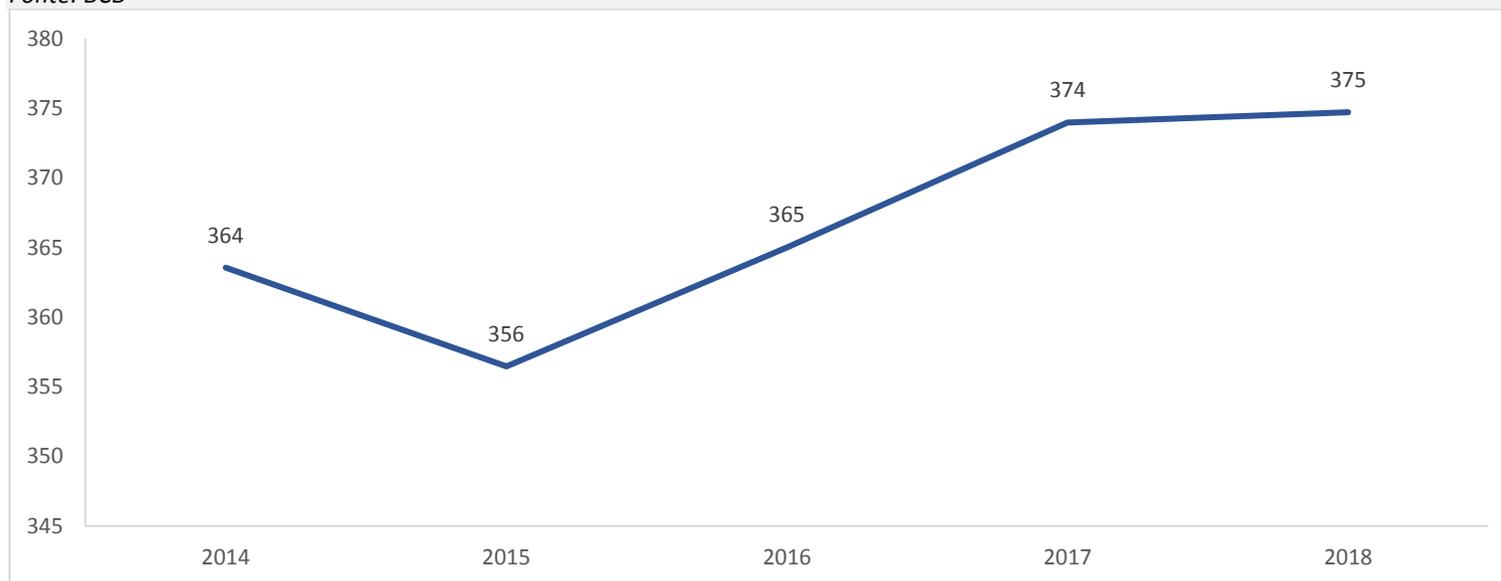
estabilidade do poder de compra da moeda e por manter um sistema financeiro sólido e eficiente. Para evitar variações bruscas no valor do real, a autoridade monetária utiliza suas reservas internacionais, constituída em ouro, títulos públicos e, principalmente, moeda estrangeira, notadamente o dólar.

As reservas internacionais totalizaram US\$ 375 bilhões no encerramento do exercício de 2018, conforme o Gráfico 39.

Gráfico 39 – Volume de reservas internacionais do BCB (conceito de caixa)

Dados em: US\$ bilhões

Fonte: BCB

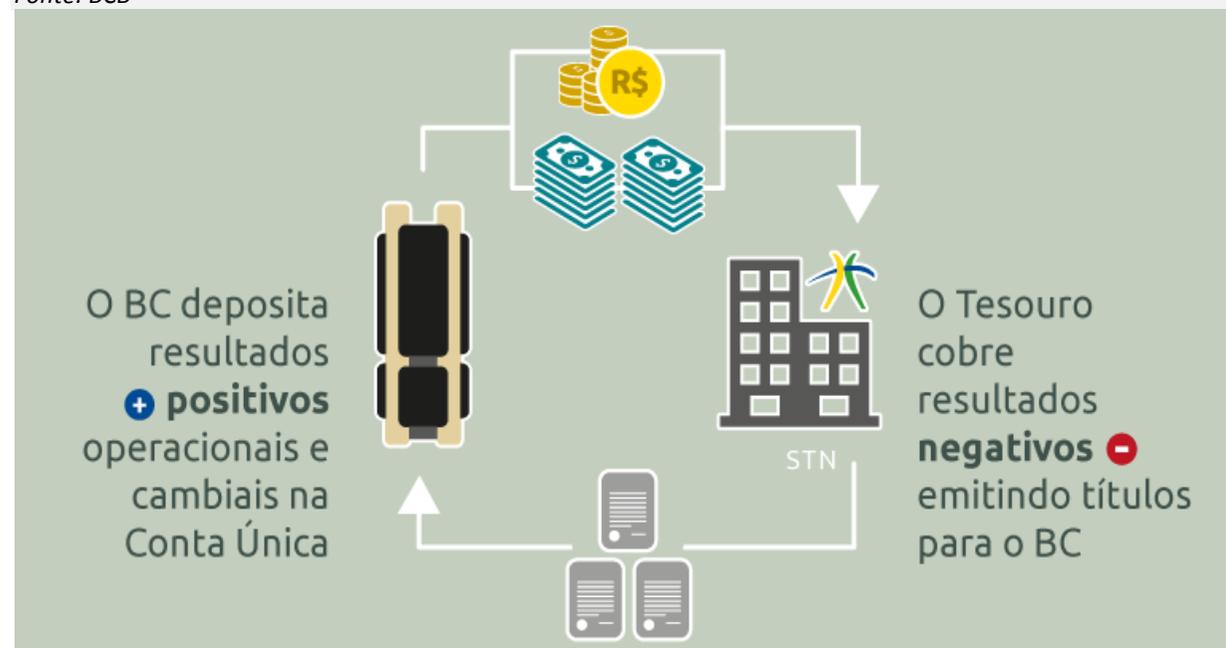


Com base no regime de câmbio flutuante, o BCB atua em sentido contrário ao do mercado, ou seja, vende a moeda americana para evitar forte valorização do real e a compra para evitar quedas acentuadas na moeda nacional. Assim, quando o real se desvaloriza frente às demais moedas, o valor das reservas internacionais, 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, foi sancionada a lei que altera a relação financeira entre as duas instituições (Lei nº 13.820/2019). A nova lei teve origem no Projeto de Lei do Senado (PSL) nº 314/2017, 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 ou receba 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 40 – Fluxo financeiro entre o BCB e a STN até 31 de dezembro de 2018

Fonte: BCB



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 Orçamentária³⁰ e o Relatório de Gestão Fiscal³¹, 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.

³⁰ **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.

³¹ **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)³² 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 9 mostra o histórico da RCL da União desde 2009.

Tabela 9 – Receita corrente líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (em R\$ bilhões)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receita Corrente Bruta	775	890	1.030	1.135	1.220	1.243	1.283	1.361	1.408	1.536
Receita Tributária	241	282	339	348	376	400	425	459	465	507
Receita de Contribuições	400	475	545	590	643	671	688	730	800	844
Demais Receitas Correntes	134	133	146	197	201	172	170	172	143	184
Deduções	338	390	471	518	564	602	608	651	681	730
Transf. Constitucionais e Legais	129	145	173	184	203	218	214	239	240	267
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	169	194	245	274	298	319	326	342	361	380
Outras Deduções	40	51	53	60	63	65	68	70	80	84
Receita Corrente Líquida (RCL)	437	500	559	617	656	642	675	710	727	805

O Gráfico 41 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. Houve duas quedas

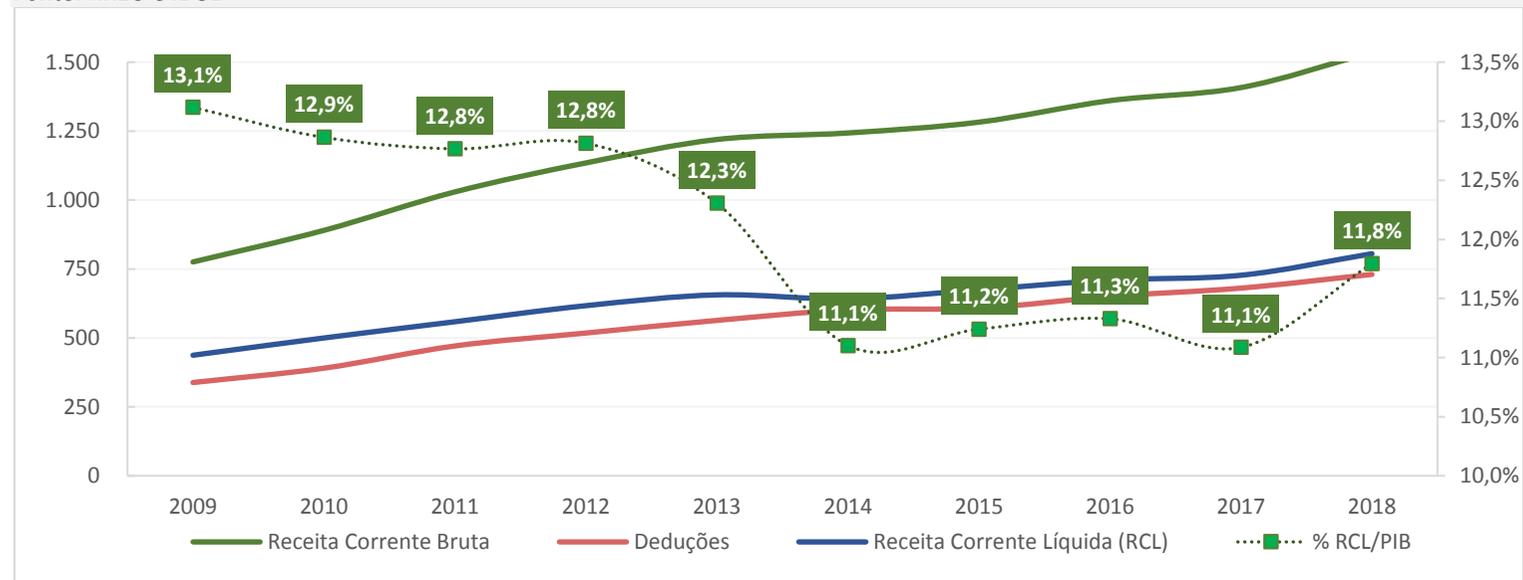
³² São deduções da **Receita Corrente Líquida (RCL)** as Transferências Constitucionais e Legais, a Contribuição do Empregador e Trabalhador para a Seguridade Social, a Contribuição dos Servidores para o RPPS, a Compensação Financeira entre os Regimes de Previdência, a Contribuição para o Custeio das Pensões Militares e as Contribuições para o PIS/PASEP.

acentuadas em 2013 e 2014, quando chegou a representar apenas 11,1% em relação ao PIB. Ela permaneceu estável até 2017, mas voltou a crescer até alcançar 11,8% do PIB em 2018.

Gráfico 41 – Evolução da receita corrente, deduções e relação ao PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO e IBGE

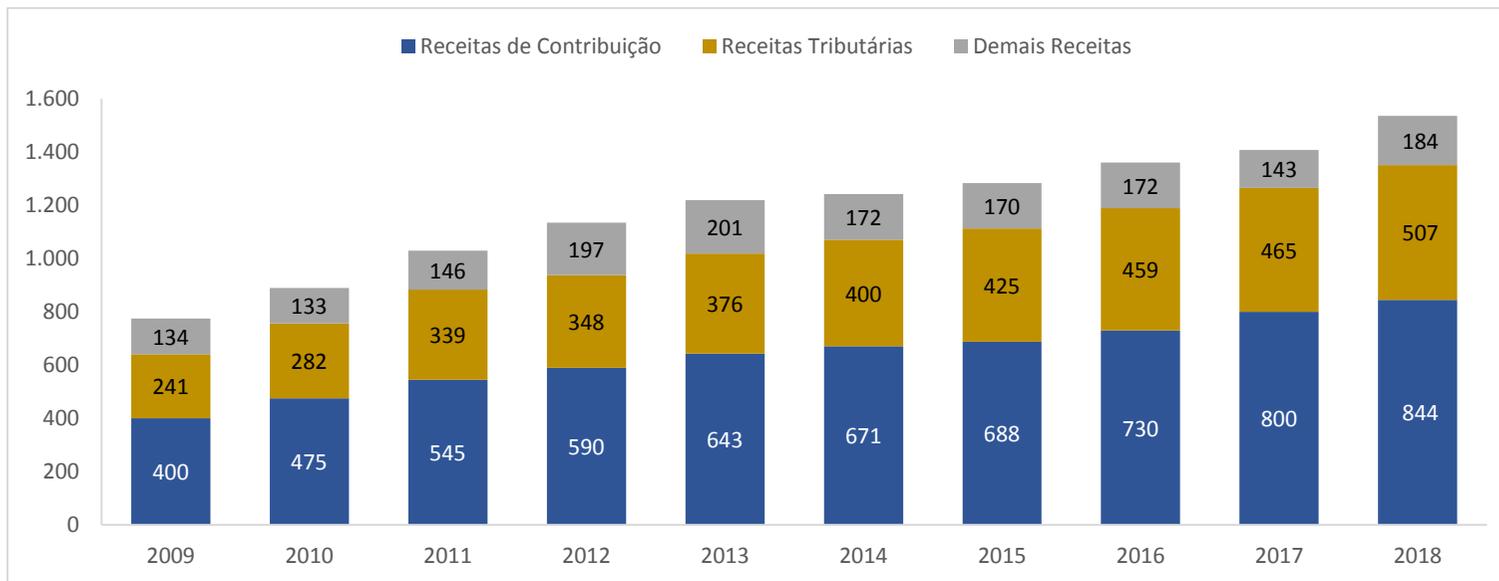


O Gráfico 42 apresenta os principais componentes das receitas correntes arrecadadas por ano, desde 2009.

Gráfico 42 – Composição da receita corrente bruta

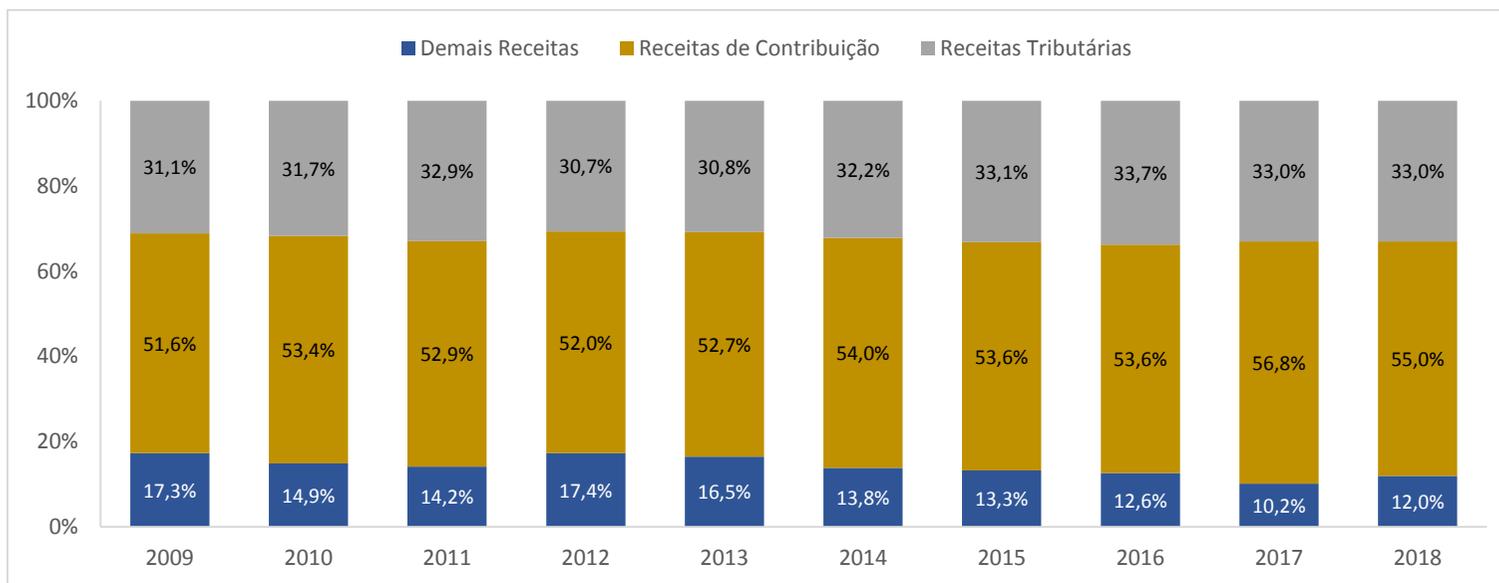
Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



As receitas tributárias e de contribuições representam a grande parcela de arrecadação de receitas, chegando a 88% do total em 2018, conforme mostrado no Gráfico 43.

Gráfico 43 – Participação Receitas
 Dados em: percentual sobre o total
 Fonte: RREO

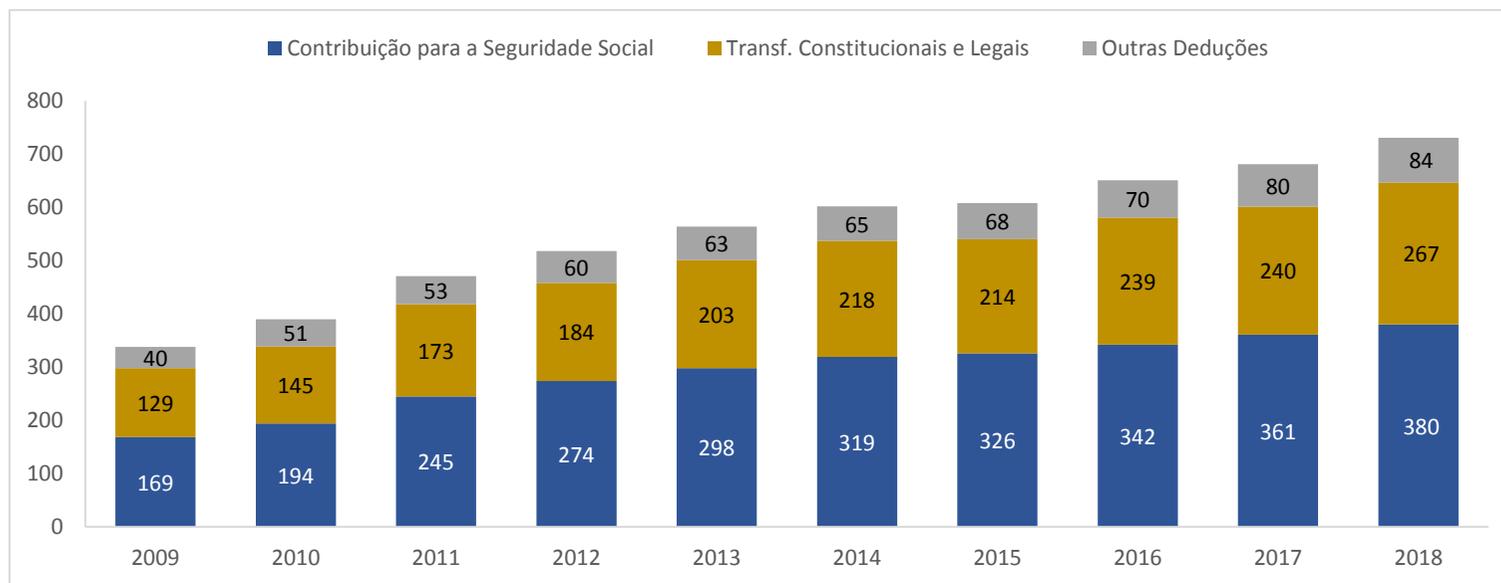


Nas deduções da RCL, os principais componentes são as transferências constitucionais e legais e as contribuições de empregadores e trabalhadores para a Seguridade Social. Em 2018, esses dois componentes representam aproximadamente 88,6% do total, conforme o Gráfico 44.

Gráfico 44 – Composição das deduções da receita

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



Um debate extremamente importante diz respeito às renúncias de receitas tributárias da União, as quais foram estimadas em R\$ 283,4 bilhões em 2018, representando mais de 20% das receitas arrecadadas naquele ano. Informações detalhadas sobre este tema são divulgadas anualmente pela Secretaria da Receita Federal em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf/view>.

Tabela 10 – Renúncia de Receitas

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Demonstrativo dos Gastos Tributários (2009-2018)

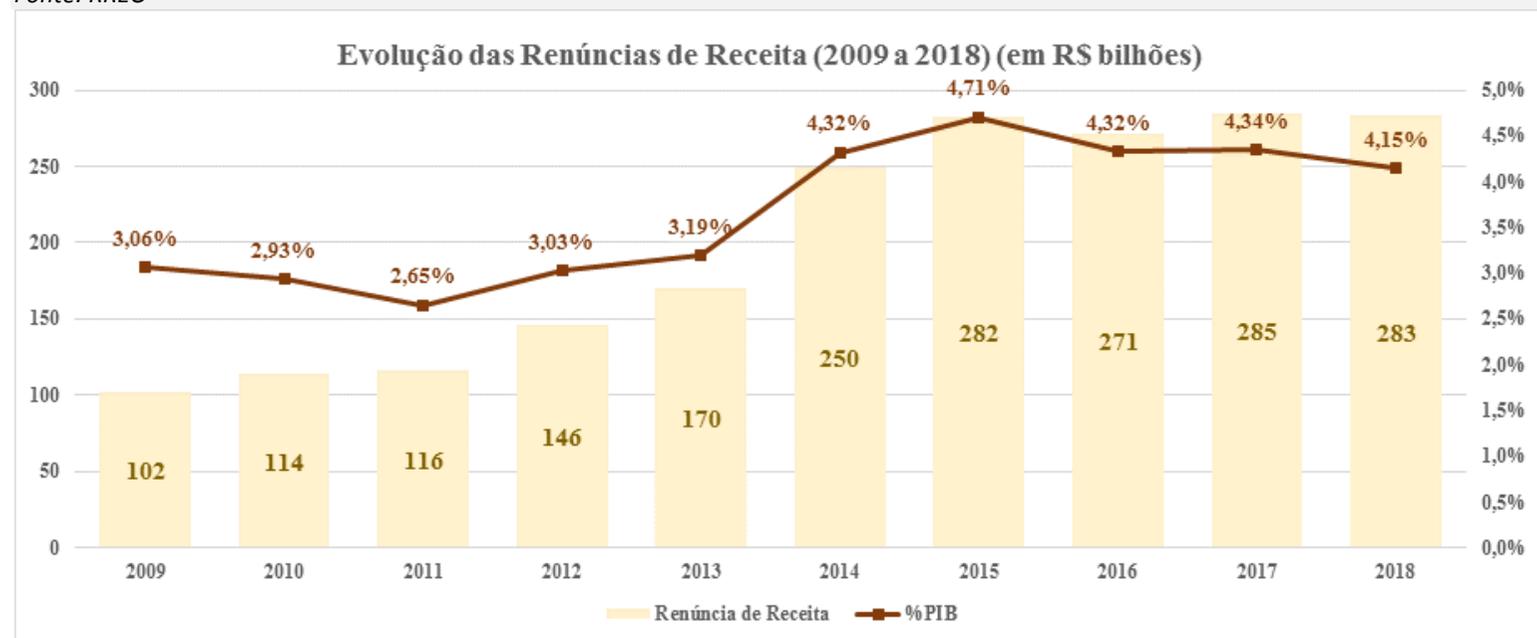
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Renúncia de Receita	101,96	113,88	116,08	145,98	170,02	249,76	282,44	271,01	284,85	283,45
%PIB	3,06%	2,93%	2,65%	3,03%	3,19%	4,32%	4,71%	4,32%	4,34%	4,15%

Na Tabela 10, pode-se notar um crescimento da renúncia de receitas em relação ao PIB. Essa tendência pode ser mais bem analisada no Gráfico 45, que apresenta os valores de renúncia de receita com sua relação com o PIB nos últimos 10 anos.

Gráfico 45 – Evolução das Renúncias de Receita (2009 a 2018)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



3.2. Despesas com Pessoal

A despesa com pessoal compreende o somatório das despesas brutas com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF³³. É apurada pela soma da despesa realizada no mês de referência com as dos onze meses anteriores.

Para a União, a despesa com pessoal não pode exceder 50% da RCL³⁴, 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 11 apresenta a evolução da despesa com pessoal da União, em relação à receita corrente líquida.

Tabela 11 – Evolução das despesas com pessoal da União em relação à receita corrente líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Tesouro Gerencial/SIAFI

DESPESAS COM PESSOAL	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Despesa Total com Pessoal (DTP)	137,0	153,2	167,1	169,1	189,1	202,4	218,0	225,4	256,1	277,2
Receita Corrente Líquida (RCL)	437,2	499,9	558,7	616,9	656,1	641,6	674,5	709,9	727,3	805,3
% DTP/RCL	31,3%	30,7%	29,9%	27,4%	28,8%	31,6%	32,3%	31,8%	35,2%	34,4%

Ao longo dos últimos dez anos, a despesa com pessoal da União ficou entre 27,4% (em 2012) e 35,2% (em 2017) da Receita Corrente Líquida, sempre dentro do limite estabelecido pela LRF. Em 2018, essa relação foi de 34,4%, ou seja,

³³ 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 mais informações, consultar demonstrativos do RGF, publicados em www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais

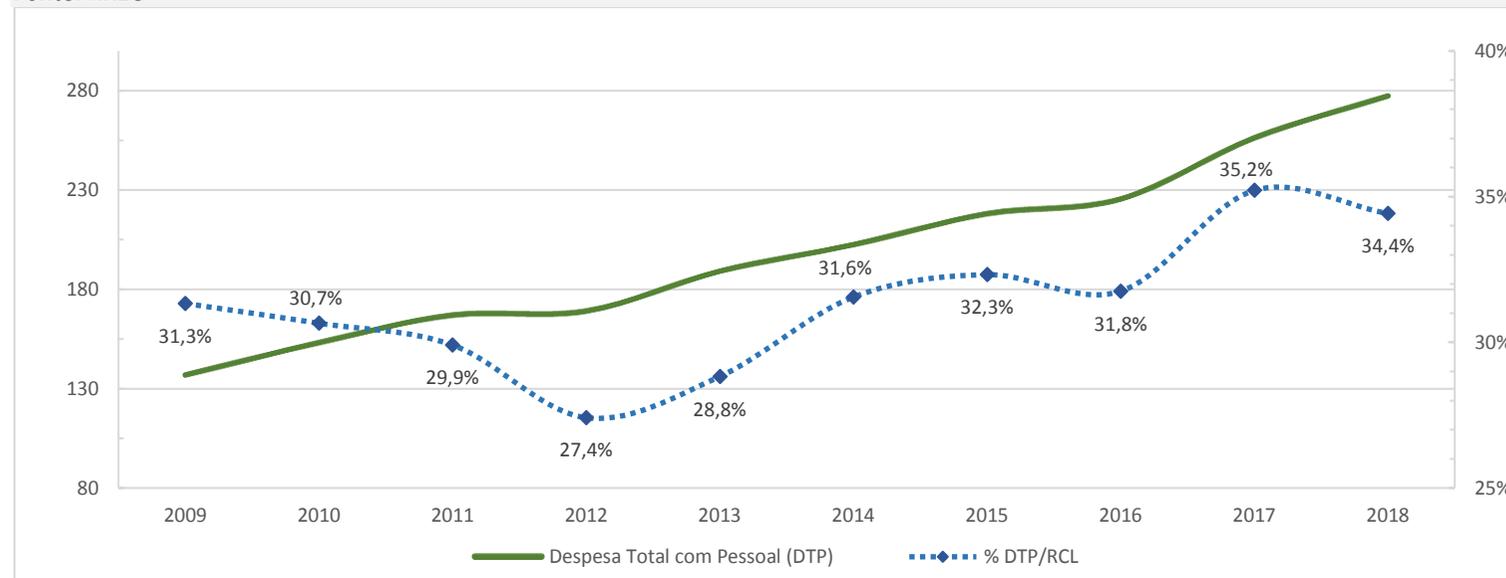
³⁴ LRF, art. 20, inciso I.

também dentro do limite. No Gráfico 46, pode-se verificar que o indicador Despesa Total de Pessoal/Receita Corrente Líquida apresentou tendência de elevação a partir de 2012, alcançando o seu maior valor em 2017.

Gráfico 46 – Despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



3.3. Despesas por Função de Governo

Para se ter uma ideia da alocação dos recursos nos gastos públicos da União, esta seção acrescenta uma abordagem gerencial da execução da despesa, constituindo-se da soma das despesas liquidadas relativas a empenhos do exercício financeiro de 2018 com os restos a pagar inscritos em exercícios anteriores e liquidados neste exercício. Tal composição se constitui em uma alternativa adequada para apresentar estatisticamente a efetiva realização do gasto público, diferente das abordagens tradicionais, que apresentam as despesas empenhadas (princípio da anualidade orçamentária) ou despesas pagas (regime de caixa).

A Tabela 12 apresenta as despesas conforme as funções de governo e grupos mais relevantes do orçamento.

Tabela 12 – Despesas por Função de Governo

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Despesas por Função	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL	888,1	924,6	1.018,8	1.113,8	1.242,3	1.389,4	1.502,2	1.626,7	1.698,3	1.857,2
Previdência Social	298,2	333,7	367,0	407,0	452,5	504,2	550,6	606,9	668,9	697,9
Juros e Encargos da Dívida	124,6	122,0	131,0	134,1	141,7	170,4	208,4	204,9	203,2	279,4
Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF e Municípios	135,0	140,2	172,3	180,9	190,2	208,7	214,2	238,9	237,4	266,0
Saúde	63,2	62,9	68,7	77,3	83,7	93,4	100,6	108,2	109,4	120,5
Educação	34,3	40,3	44,6	56,5	69,2	81,5	86,7	94,0	98,0	92,6
Assistência Social	33,5	39,0	45,3	55,8	63,1	69,7	72,0	80,7	85,6	88,1
Defesa Nacional	28,1	30,8	31,8	33,7	38,3	41,4	42,1	62,5	67,9	76,3
Trabalho	29,9	31,7	36,3	41,8	65,2	71,3	66,9	71,9	72,1	72,2
Judiciária	21,3	22,1	22,3	24,0	25,3	28,1	30,5	33,0	34,0	36,0
Administração	18,0	19,5	18,7	19,5	22,3	21,6	22,0	23,8	26,6	30,2
Agricultura	16,1	11,6	14,0	14,4	14,1	14,1	30,3	22,9	20,7	21,1
Transporte	22,3	19,5	18,2	18,8	18,6	22,4	17,6	15,4	14,9	15,8
Segurança Pública	8,7	9,0	7,5	7,7	8,7	9,0	8,9	9,5	10,2	10,7
Ciência e Tecnologia	7,0	6,5	6,6	7,7	9,9	7,9	8,5	8,1	7,1	7,6
Essencial à Justiça	5,3	5,4	5,6	4,0	4,5	5,5	6,3	6,8	7,3	7,3
Legislativa	5,4	5,5	5,9	6,1	6,3	6,7	7,1	7,3	7,2	7,3
Gestão Ambiental	5,2	4,3	3,5	4,1	5,9	6,0	5,3	5,1	4,3	4,7
Urbanismo	6,4	4,0	3,1	3,1	3,0	3,1	3,6	4,4	3,8	4,1

Relações Exteriores	1,6	1,9	1,9	2,2	2,3	2,4	3,2	2,8	3,0	3,2
Comércio e Serviços	4,8	2,5	2,3	3,0	2,6	3,1	2,7	3,1	2,6	3,1
Organização Agrária	6,1	3,6	3,5	3,2	5,0	7,1	2,8	3,2	2,4	2,5
Indústria	1,7	1,6	1,8	2,1	2,1	2,3	2,1	2,3	2,3	2,2
Energia	0,9	0,7	0,6	0,8	1,0	1,1	1,8	1,9	2,0	2,0
Cultura	1,4	1,2	0,9	1,3	1,6	1,5	2,3	1,8	1,9	1,8
Direitos da Cidadania	1,9	1,8	1,6	0,9	1,0	1,4	1,2	2,4	1,9	1,3
Comunicações	0,6	0,7	1,1	0,9	1,4	1,5	1,4	1,4	1,2	1,3
Saneamento	3,8	1,7	1,2	1,6	1,7	1,8	1,2	1,7	1,4	1,0
Desporto e Lazer	1,3	0,7	1,0	0,9	1,0	1,9	1,9	1,8	0,8	0,9
Habitação	1,6	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1

Assim, nota-se que a Previdência Social como um todo é o montante que mais pesa nas despesas da União, indo de R\$ 298,2 bilhões em 2009 para R\$ 697,9 bilhões em 2018. Além de ter apresentado um crescimento nominal de 134,04% nos últimos dez anos, a participação da previdência nas despesas cresceu de 33,58% para 37,58%. Vale mencionar que aqui não constam os gastos com os militares inativos das Forças Armadas, que não são classificados como previdenciários, mas apenas os relativos aos pensionistas de dependentes dos militares. Esses gastos com militares inativos perfizeram R\$ 24,8 bilhões em 2018 e R\$ 21,9 bilhões em 2017, integrando a função Defesa Nacional.

Em seguida, o agregado que mais consome recursos da União são os juros e encargos da dívida, que foram de R\$ 124,6 bilhões em 2009 para R\$ 279,4 bilhões em 2018, tendo crescido 124,20% no período. A execução relacionada aos juros também apresentou um pequeno aumento em sua participação no total das despesas da União, indo de 14,03% para 15,04%.

O terceiro agregado que mais ocupa o orçamento da União são aquelas despesas relacionadas às transferências constitucionais e legais aos demais entes da Federação, que cresceram 97,05% em dez anos, saindo de R\$ 135,0 bilhões

em 2009 e alcançando o montante de R\$ 266,0 bilhões em 2018. A participação relativa desse agregado recuou levemente, de 15,20% para 14,32%, no período em análise.

As despesas com saúde também apresentam participação elevada nas despesas liquidadas da União em todo o período. Na Tabela 12, os gastos com Saúde estão agregados por função, aproximando-se do valor de fato computado como Ações e Serviços de Saúde Pública (ASPS), usado para verificar o cumprimento pela União do mínimo constitucional de gastos com saúde. Para uma melhor análise desses gastos, recomenda-se consulta ao item 3.4.1 deste documento, que detalha as informações de despesas com ASPS.

É importante também levar em consideração o papel da inflação acumulada no período analisado, a qual, nesses dez anos, foi de 76,32%, pelo IPC-A, conforme divulgado pelo IBGE. Contudo, independente do índice utilizado, o crescimento do valor real dos gastos com esses agregados nos últimos dez anos ainda pode ser considerado alto.

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 2009 a 2018.

Tabela 13 – Receitas e despesas relacionadas à Seguridade Social

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Seguridade Social	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas da Seguridade Social*	350	408	470	525	587	623	646	635	675	713
RGPS	182	212	246	277	308	338	352	360	379	395
RPPS - Civil	19	21	23	23	25	27	29	31	33	33
Inativos e Pensionistas Militares	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Demais Receitas	148	173	200	224	253	257	263	242	260	282
Despesas da Seguridade Social	429	477	534	601	669	741	797	875	953	994
RGPS	226	255	282	319	359	402	440	510	561	590

RPPS - Civis	35	39	42	53	57	61	65	69	78	80
Militares Inativos e Pensões Militares**	22	25	26	27	29	32	35	17	19	21
Saúde	58	62	72	80	83	92	100	106	115	117
Assistência Social	33	39	46	57	65	70	73	80	85	89
Abono Salarial	8	9	10	12	15	16	10	18	16	17
Seguro Desemprego	20	20	24	28	32	36	38	38	38	36
Demais Despesas	26	28	31	26	30	32	34	36	41	44
Resultado	-79	-69	-64	-76	-83	-118	-151	-239	-278	-281

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 15,2% ao ano, sendo 59,0% só em 2016, conforme a Tabela 14. Enquanto as suas receitas cresceram, de 2009 a 2018, a uma média de 8,2% ao ano, o crescimento médio das despesas foi de 9,8% ao ano. Nesse período, houve um incremento nominal das receitas de 103,8%. Contudo, as despesas acumularam um crescimento de 131,9%, de modo que o déficit aumentou 256,6% no período.

Tabela 14 – Variação anual dos componentes da Seguridade Social

Dados em: percentual

Fonte: Tesouro Gerencial/SIAFI

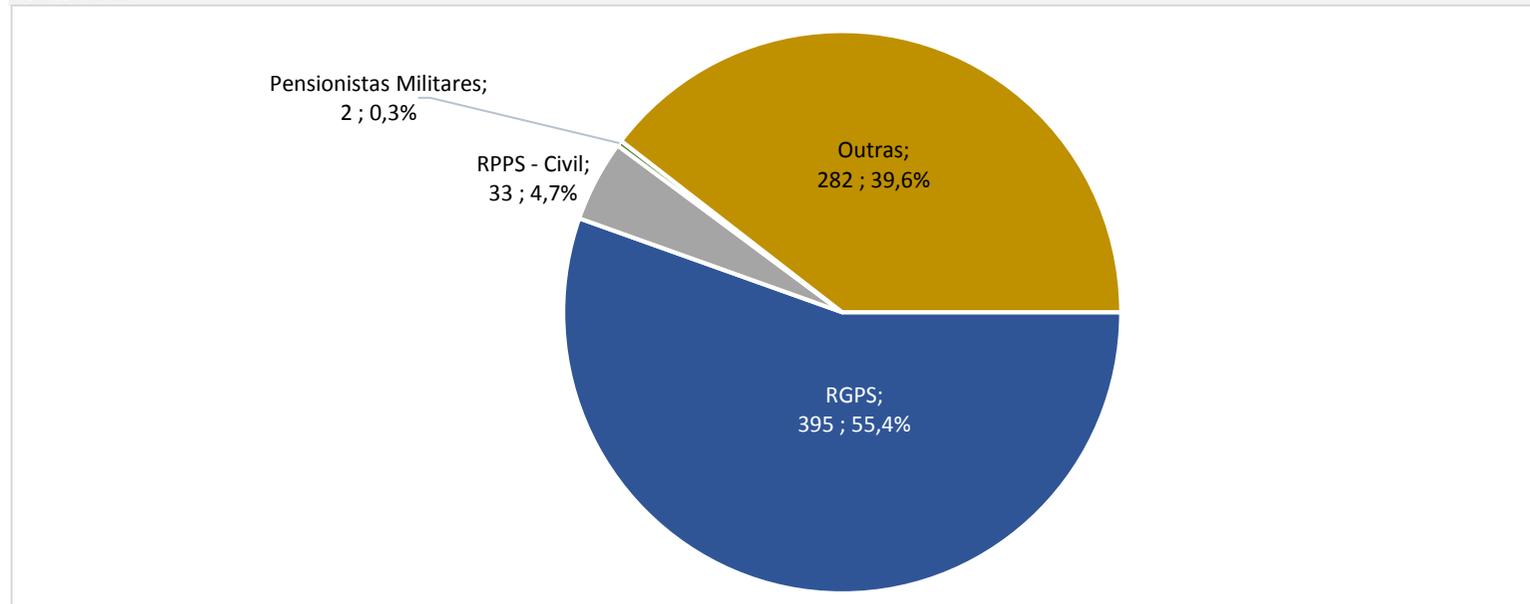
Variação Anual	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média Anual	Variação Acumulada
Receitas da Seguridade Social	6,0%	16,6%	15,3%	11,6%	11,7%	6,2%	3,7%	-1,7%	6,3%	5,6%	8,2%	103,8%
Despesas da Seguridade Social	15,2%	11,3%	11,9%	12,6%	11,4%	10,7%	7,5%	9,8%	9,0%	4,3%	9,8%	131,9%
Resultado	86,9%	-12,0%	-8,0%	19,4%	8,7%	42,4%	27,9%	59,0%	16,1%	1,0%	15,2%	256,6%

Em 2018, das receitas da Seguridade Social, 55,4% foram arrecadadas no âmbito do RGPS. Receitas de pensões militares e RPPS Civil representaram apenas 0,3% e 4,7%, respectivamente, do total. As demais receitas totalizaram 39,5%.

Gráfico 47 – Receitas da Seguridade Social em 2018

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

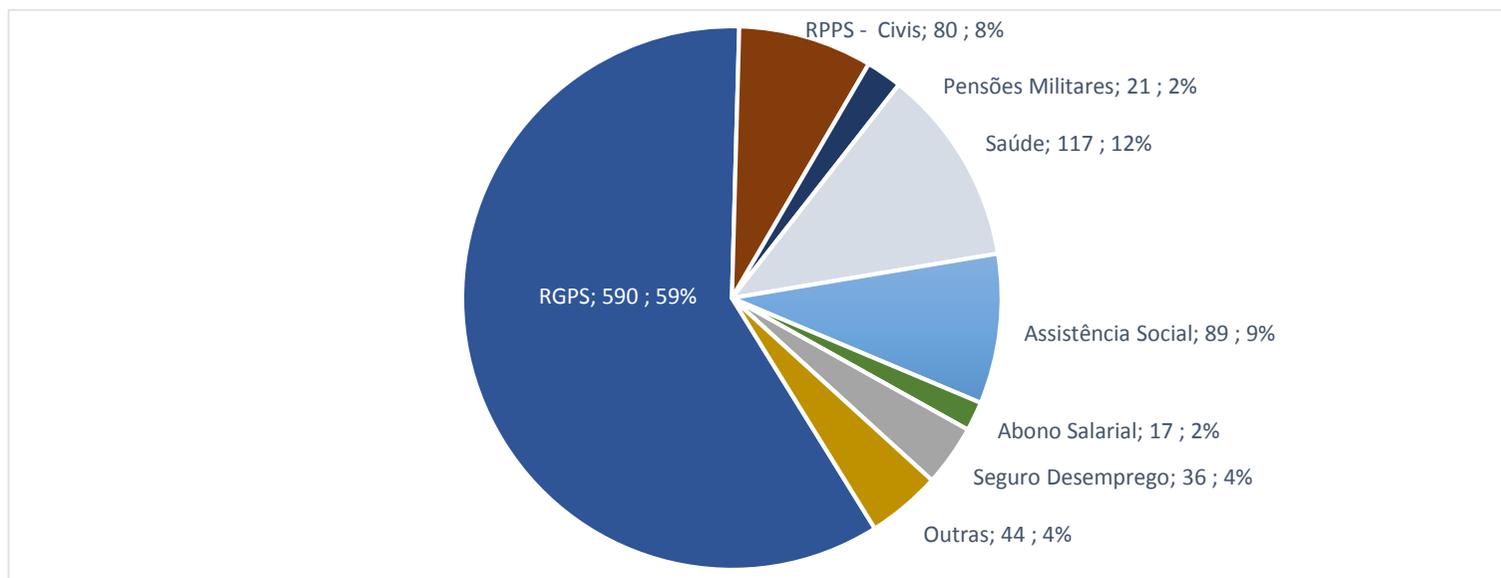


Na execução das despesas com seguridade em 2018, 59,3% ocorreram com o RGPS, seguidas de Saúde (11,8%), Assistência Social (8,9%) e RPPS – Civil (8,5%). As demais despesas representaram 11,5% do total da Seguridade Social, com destaque para os gastos com Seguro Desemprego, que representaram 3,7% do total executado.

Gráfico 48 – Despesas da Seguridade Social em 2018

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). Parte das receitas da Seguridade Social é 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

Varição Anual	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas da Seguridade Social	524,9	586,5	623,0	646,0	635,3	675,0	713,1
Despesas da Seguridade Social	601,0	669,2	740,7	796,6	874,7	953,0	993,7
Resultado	-76,1	-82,7	-117,7	-150,6	-239,4	-278,0	-280,6
Receitas Desvinculadas da Seguridade Social	54,8	60,1	59,9	60,6	92,0	100,4	109,6
Resultado incluindo DRU	-21,3	-22,6	-57,8	-90,0	-147,4	-177,6	-171,0

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 destinadas 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	2018
Receitas da Seguridade Social	524,9	586,5	623,0	646,0	635,3	675,2	713,1
Despesas com Previdência Social	398,2	444,6	494,7	540,7	596,8	658,8	690,8
Pagando PRIORITARIAMENTE a Previdência, sobraria apenas:	126,7	142,0	128,3	105,3	38,5	16,4	22,3
Para custear a soma das demais despesas da Seguridade Social:	202,7	224,6	246,0	255,9	277,9	294,5	302,9
Despesas com Saúde	80,1	83,1	91,9	100,1	106,2	114,7	116,8
Despesas com Assistência Social e Outros Gastos de Seguridade	122,6	141,6	154,1	155,8	171,7	179,8	186,1
Faltaria para pagar o restante:	76,1	82,7	117,7	150,6	239,4	278,1	280,6

Ressalta-se, ainda, que o limite mínimo definido para os gastos com saúde em 2018 foi de R\$ 112,4 bilhões, de modo que os R\$ 17,2 bilhões que restariam depois do pagamento da previdência não seriam suficientes para cumprir com a exigência constitucional. Assim, se toda a receita de Seguridade Social fosse usada na Previdência, faltariam recursos para as despesas constitucionalmente obrigatórias com saúde, bem como para as despesas com assistência social.

As seções seguintes apresentam mais detalhes sobre as despesas com saúde e assistência social, de modo que os gastos com previdência serão explorados em um capítulo à parte.

3.4.1. 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 PIB³⁵. Em 2016, esse mínimo foi estabelecido como sendo de 13,2%³⁶ da RCL. Em 2017³⁷, a União passou a ter que aplicar pelo menos 15% da RCL em ações e serviços de saúde. Mas a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, definiu para os anos subsequentes que o cálculo do limite mínimo seria o valor de 2017 atualizado pelo IPCA. A Tabela 17 apresenta a evolução das despesas e o cumprimento dos limites mínimos, no período de 2009 a 2018.

Tabela 17 – Despesas com ações e serviços públicos de saúde e o cumprimento dos limites mínimos constitucionais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Limite de Saúde	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Despesas Executadas com Saúde	58,3	62,0	72,4	80,1	83,1	91,9	100,1	106,2	114,7	116,8
Limite Mínimo	55,0	61,2	72,1	79,5	82,9	91,6	98,3	95,4	109,1	112,4
Despesa Excedente ao Mínimo (no ano)	3,3	0,7	0,2	0,6	0,1	0,3	1,7	10,9	5,6	4,5

³⁵ 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.

³⁶ Para o exercício de 2016, conforme CF/1988 (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)

³⁷ Conforme EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016:

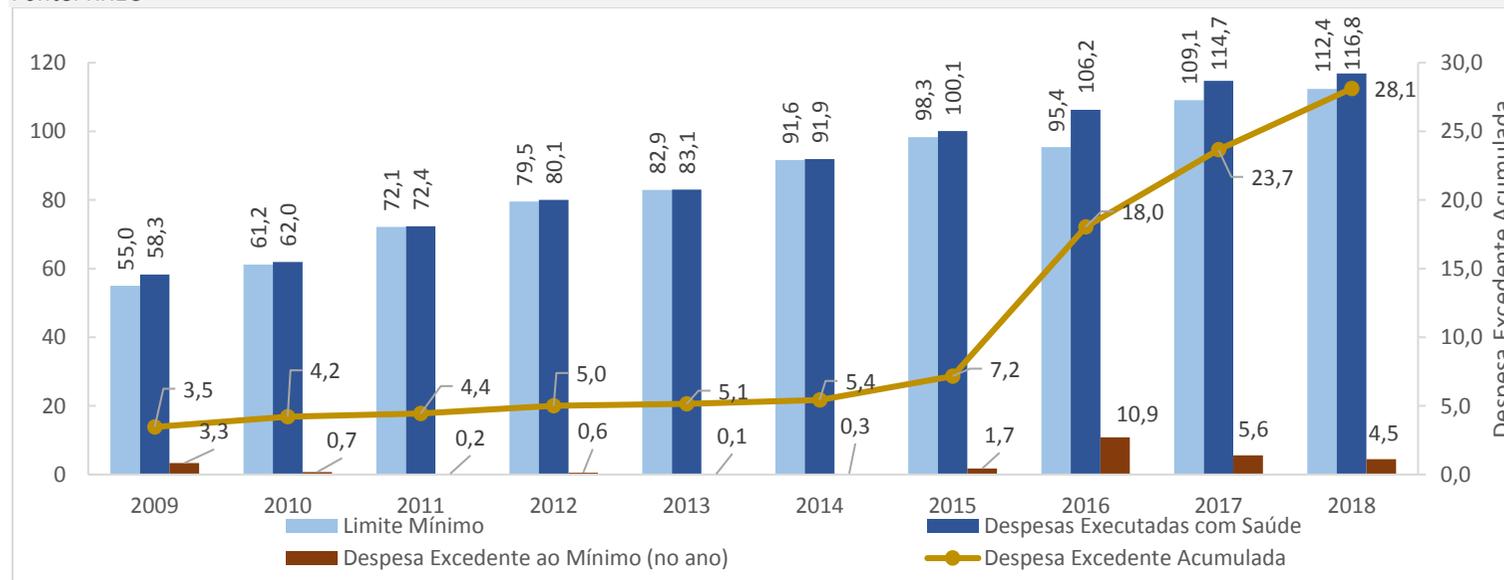
Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

O Gráfico 49 mostra que o mínimo legal de aplicação em despesas com saúde foi alcançado em todos os anos do período. De 2009 a 2018, as despesas com saúde cresceram em média 8,1% ao ano, e 100,4% em todo o período. Foram aplicados no período R\$ 28,1 bilhões além do mínimo legalmente exigido.

Gráfico 49 – Limites e despesas executadas com saúde

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



3.4.2. Assistência Social e Outras Despesas com Seguridade Social

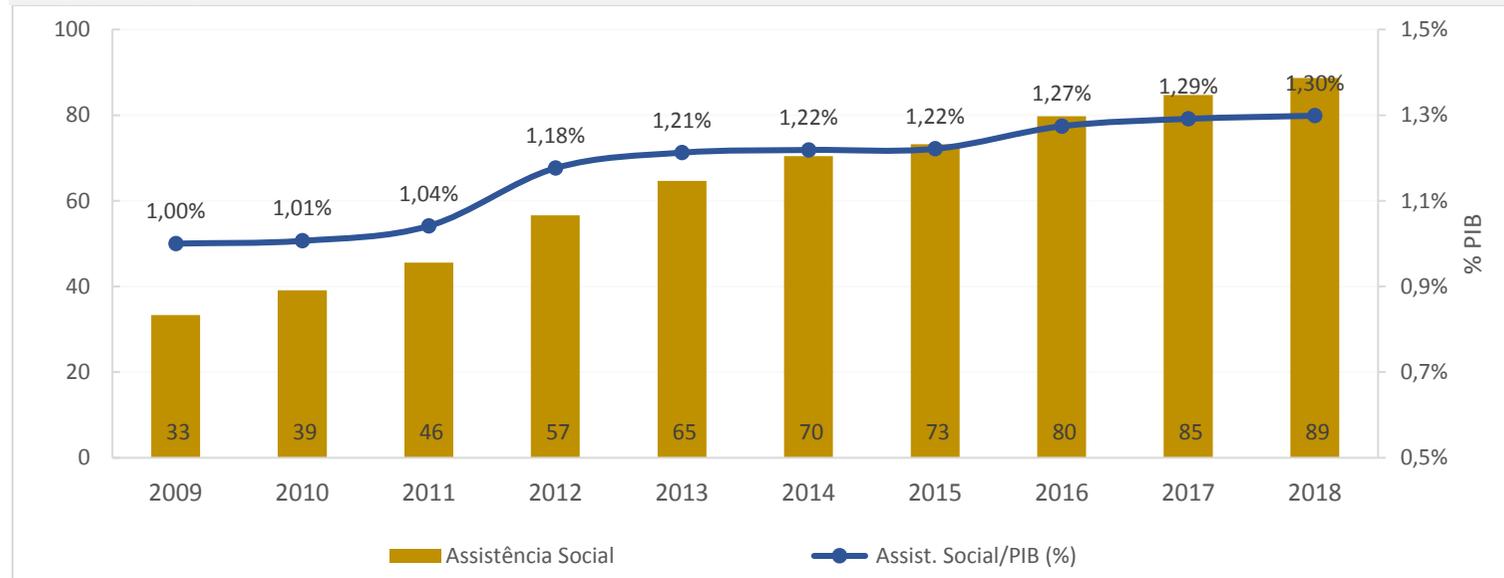
A assistência social encontra suporte no art. 203 da Constituição Federal, o qual prevê que ela será prestada a quem necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social. O art. 4º da Lei nº 8.212/1991 a define como o conjunto de políticas de atendimento de necessidades básicas, como a proteção 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 2009 a 2018, tanto em termos nominais quanto em relação ao PIB, passando de 1,0% em 2009 para 1,3% em 2018, como pode ser observado no Gráfico 50.

Gráfico 50 – Despesas com assistência social e outras da seguridade social em valores absolutos e em relação ao PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI e IBGE

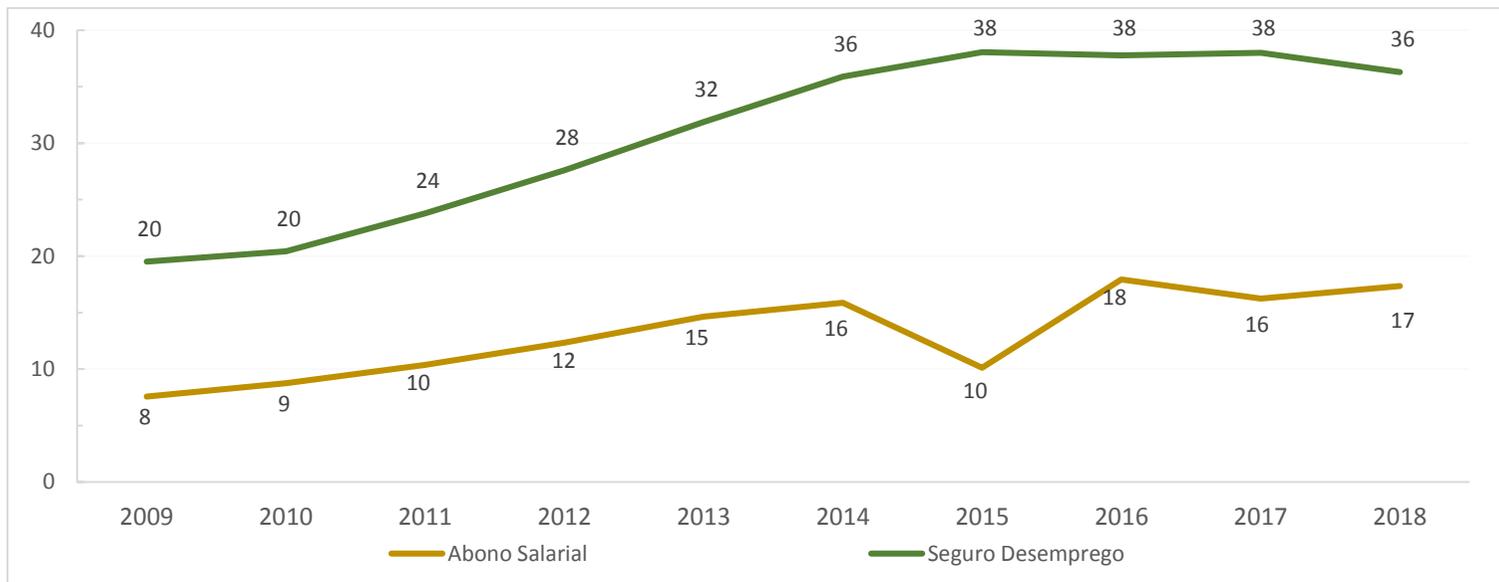


Já o Gráfico 51 mostra a evolução dos gastos Abono Salarial e Seguro Desemprego, que são dois itens importantes que também compõem a Seguridade Social.

Gráfico 51 – 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 2017³⁸, a União deveria aplicar, anualmente, no mínimo dezoito por cento da receita resultante de impostos³⁹ na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Contudo, do mesmo modo que ocorreu com o cálculo do limite de Saúde, a partir de 2018 o limite mínimo com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) deverá ser calculado com base no valor de 2017 atualizado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A Tabela 18 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 2009 a 2018.

Tabela 18 – Despesas com educação e cumprimento do limite mínimo constitucional

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Limite de Educação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receita Líquida de Impostos (RLI)	116,8	159,5	205,5	218,8	239,1	245,5	237,3	258,8	272,1	299,2
Despesas Executadas com Educação	24,4	30,9	39,8	56,0	53,9	56,8	55,8	66,7	63,2	64,4
Limite Mínimo (18% x RLI)	21,0	28,7	37,0	39,4	43,0	44,2	42,7	46,6	49,0	50,5
Despesa Excedente ao Mínimo	3,3	2,2	2,8	16,6	10,9	12,6	13,1	20,1	14,2	14,0

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

³⁸ A partir de 2018, o valor mínimo a ser aplicado corresponde ao de 2017, corrigido pelo IPCA, conforme estabeleceu a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

³⁹ **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:

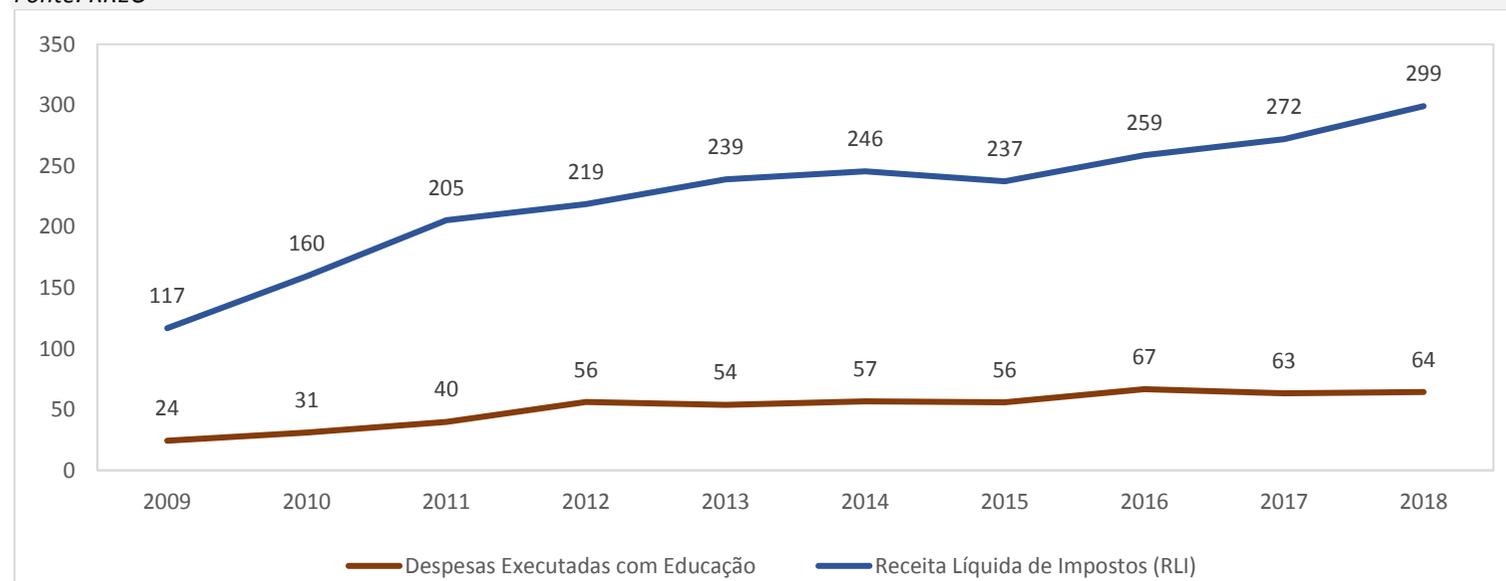
- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- IPI – Exportação repassado aos Estados e Distrito Federal;
- IOF – Ouro repassado aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Parcelas de FPE, FPM, e IPI – Exportação destinadas ao Fundeb;
- ITR repassado aos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

Enquanto a base de cálculo do limite mínimo com Educação cresceu aproximadamente 11,6% ao ano nesse período, as despesas com MDE aumentaram em média 12,5% ao ano, totalizando um crescimento de aproximadamente 164,6%, indo de R\$ 24,4 bilhões em 2009 para R\$ 64,4 bilhões em 2018, conforme o Gráfico 52.

Gráfico 52 – Receitas Líquidas de Impostos e Despesas Executadas com Educação

Dados 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 constitucional. Entre 2009 e 2018, essas despesas acrescentaram entre 15,1% e 28,8% em relação aos gastos com ações típicas de MDE, o que pode ser visto na Tabela 19.

Tabela 19 – Despesas com educação para cumprimento do limite mínimo constitucional X Despesas totais com educação

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Limite de Educação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Despesas com Educação (Limite Constitucional)	24,4	30,9	39,8	56,0	53,9	56,8	65,5	66,7	63,2	64,4
Despesas com Educação (Todas as Fontes)	30,8	38,4	46,5	64,5	62,5	70,0	77,9	78,1	75,8	83,0
%	26,7%	24,0%	16,9%	15,1%	16,0%	23,3%	18,9%	17,2%	20,0%	28,8%

Isso 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 2018, por exemplo, elas foram 28,8% maiores.

4. Sistemas Previdenciários e dos Militares

4.1. Considerações Iniciais

Os demonstrativos publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária detalham as receitas e despesas relacionadas à manutenção do sistema previdenciário da União. Eles apresentam as informações do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Além disso, a partir de 2015, as receitas e despesas relacionadas aos inativos e pensionistas das Forças Armadas passaram a ser apresentadas em quadro separado, de modo a permitir a visualização do resultado previdenciário dos servidores civis e o resultado das receitas e despesas associadas aos militares inativos e seus dependentes de forma mais transparente.

Ademais, foi feita também a separação dos valores de receitas e despesas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), tendo em vista que se trata de regime com regras diferentes dos demais servidores civis da União. De fato, o regime previdenciário do FCDF atende quase exclusivamente aos servidores ligados ao sistema de segurança pública do Distrito Federal, uma vez que, de acordo com o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, cabe à União a organização e manutenção das polícias e do corpo de bombeiros desse ente da Federação.

Além da perspectiva orçamentária, que apresenta os resultados financeiros dos regimes, acrescenta-se também a visão patrimonial, com informações de provisões atuariais e passivos já reconhecidos em função de despesas contratadas, uma vez que as aposentadorias e pensões representam um fluxo futuro de pagamentos obrigatórios.

Nesse sentido, esta seção apresenta uma análise de cada regime, demonstrando ser inequívoca a existência de déficit relevante nos regimes geral e próprio de previdência dos servidores, bem como de proteção social dos militares.

4.2. Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) rege os trabalhadores do setor privado.

As informações de fluxo do regime geral são aquelas executadas nas Unidades Orçamentárias relacionadas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Até recentemente, as informações publicadas por esta Secretaria do Tesouro Nacional excluía os valores vinculados às sentenças judiciais. Contudo, no último ano foi realizado um alinhamento metodológico com o Fundo de modo a incluir tais valores em nossos demonstrativos. Dessa forma, as informações de receitas e despesas do RGPS estão apresentadas na Tabela 20 conforme esse alinhamento, aproximando as informações divulgadas pelos dois órgãos.

Tabela 20 – Receitas e despesas relacionadas ao RGPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

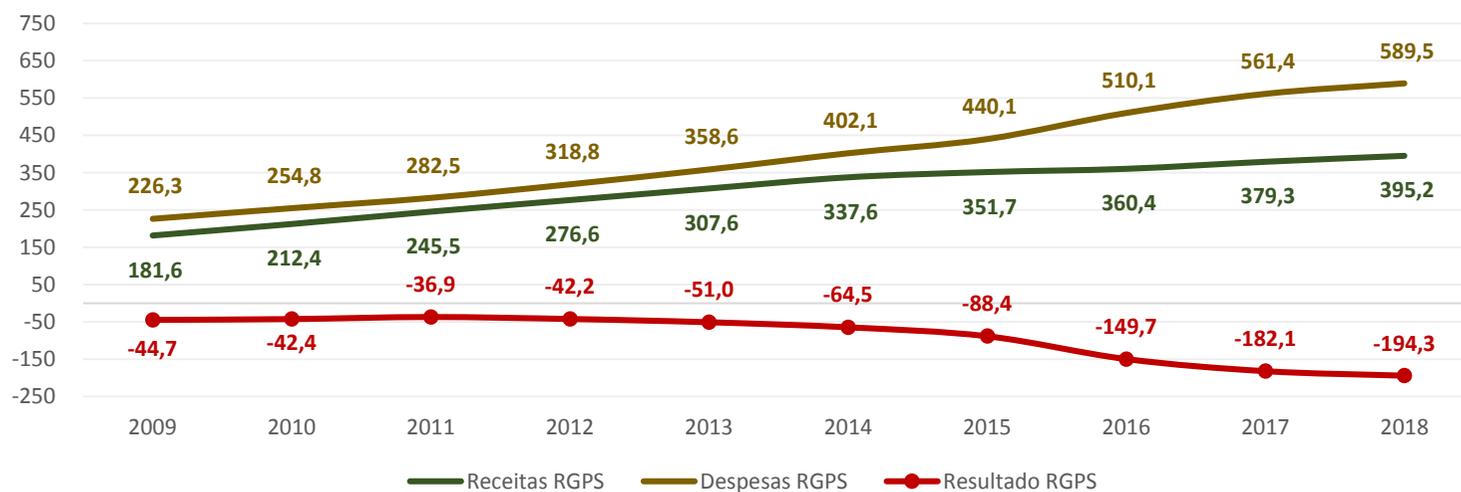
Regime Geral	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas RGPS	181,6	212,4	245,5	276,6	307,6	337,6	351,7	360,4	379,3	395,2
Despesas RGPS	226,3	254,8	282,5	318,8	358,6	402,1	440,1	510,1	561,4	589,5
Resultado	-44,7	-42,4	-36,9	-42,2	-51,0	-64,5	-88,4	-149,7	-182,1	-194,3

Assim, verifica-se que entre 2009 e 2018 houve forte crescimento do déficit previdenciário, passando de R\$ 44,7 bilhões, em 2009, para R\$ 194,3 bilhões em 2018 (crescimento de 334,95%). Enquanto entre 2009 e 2011 houve oscilações nesse déficit, no período de 2012 a 2018 o resultado negativo se acentuou cada vez mais. Nesse período, as despesas cresceram em média R\$ 45,1 bilhões ao ano, enquanto as receitas cresceram em média R\$ 19,8 bilhões por ano, de modo que o déficit cresceu aproximadamente 361,31% nesse intervalo.

Gráfico 53 – Receitas e despesas relacionadas ao RGPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

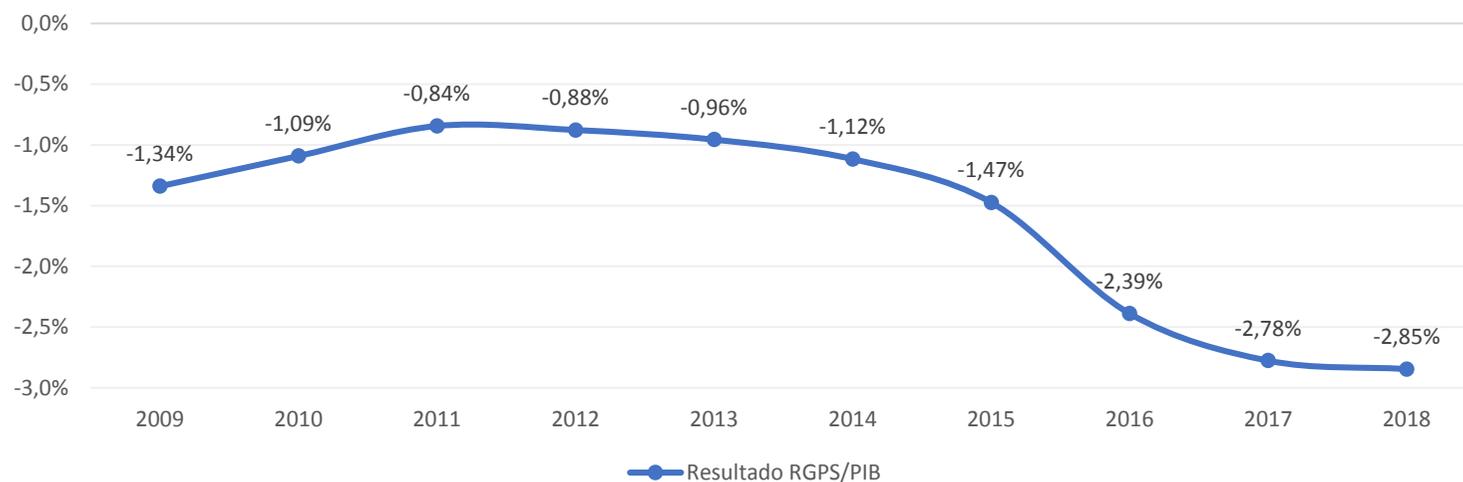


O Gráfico 54 apresenta o resultado do RGPS em relação ao PIB. Verifica-se que o déficit do RGPS em relação ao PIB diminuiu até 2011, crescendo a partir de 2013.

Gráfico 54 – Resultado do RGPS em relação ao PIB

Dados em: percentual sobre o PIB

Fonte: RREO e SPPS/MF



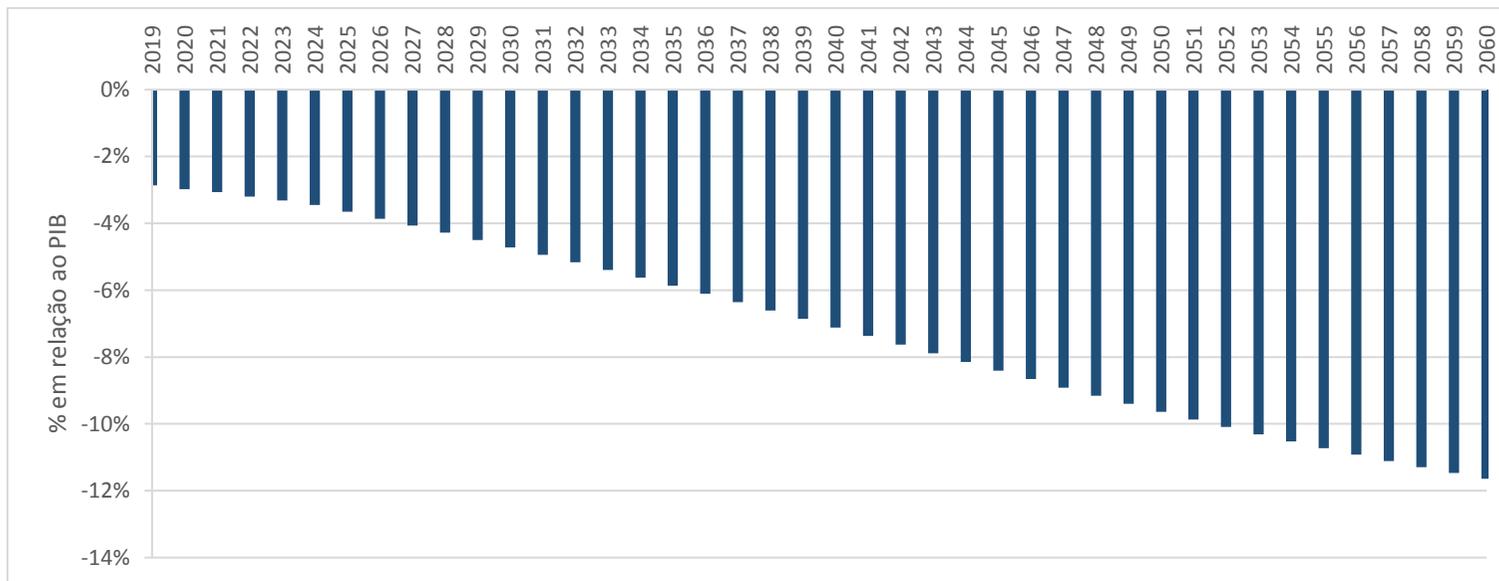
A projeção do déficit previdenciário do RGPS em relação ao PIB até 2060⁴⁰ é apresentada no Gráfico 55.

Gráfico 55 – Projeção do resultado previdenciário – RGPS

Dados em: % em relação ao PIB

Fonte: SPPS/MF

⁴⁰ A projeção para um horizonte de 42 anos é baseada na taxa de crescimento da população, a evolução de seu perfil etário e a taxa de urbanização.



Conforme pode ser observado pelo gráfico 55, a projeção atuarial do déficit previdenciário para 2019 é de 2,85% e poderá chegar a 11,64% em 2060. Em 2018, conforme Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil, publicado pela STN/ME, a carga tributária em relação ao PIB do Governo Geral foi de 33,58%⁴¹, uma das maiores entre países emergentes. A cobertura desse déficit, para não pressionar a dívida pública, poderá elevar a carga tributária brasileira para níveis percentuais atualmente observados entre países desenvolvidos.

A projeção observada no gráfico 55 é baseada em hipóteses de tendência de massa salarial, crescimento vegetativo, taxa de inflação, variação real do PIB, reajustes salariais e reajustes de demais benefícios, bem como a tendência demográfica do IBGE. Os parâmetros e suas fontes utilizados para o cálculo da projeção do resultado previdência para

⁴¹ Histórico, fev. 2019, publicado em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>

um horizonte de 42 anos podem ser observados na nota explicativa 62, do BGU 2018, disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/balanco-geral-da-uniao>.

Aqui cabe um destaque quanto à gestão dos créditos tributários previdenciários que a União contabiliza em relação aos contribuintes devedores. Assim como os demais créditos tributários, eles são administrados pela RFB ou pela PGFN, dependendo do estágio em que se encontra a cobrança (iniciam na RFB e são encaminhados para a PGFN para inscrição em dívida ativa⁴²).

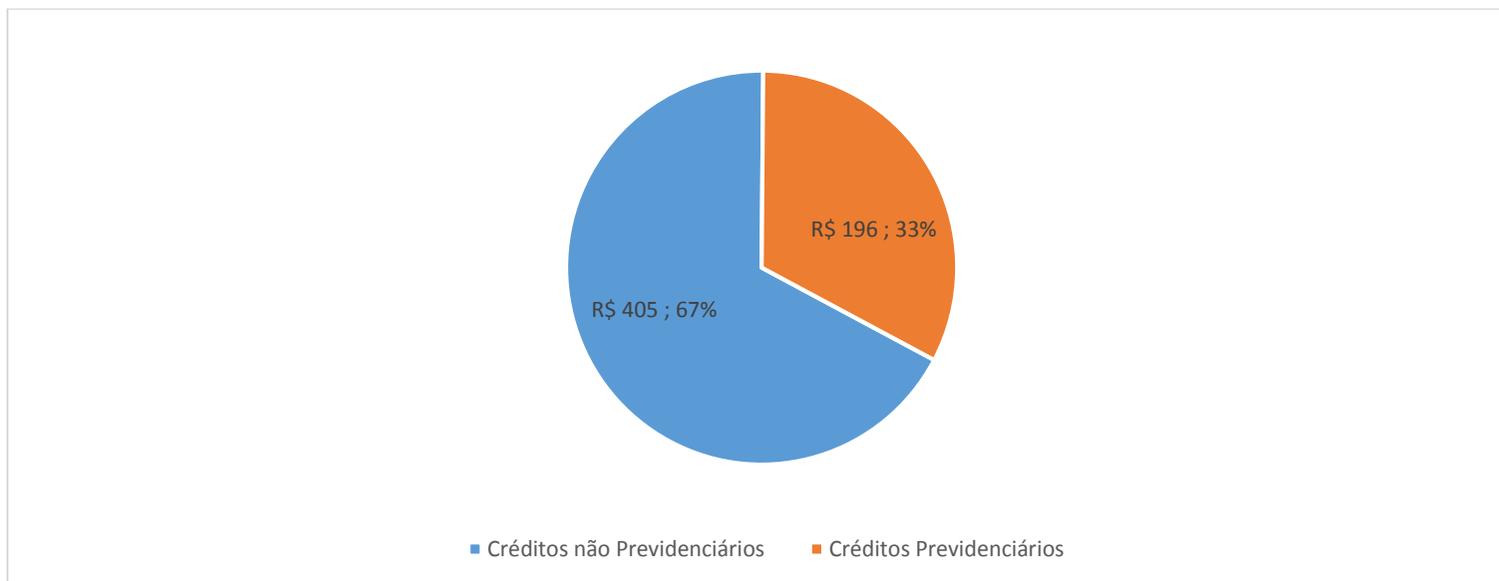
O gráfico a seguir permite observar o montante de créditos previdenciários em relação ao montante de créditos tributários reconhecidos no ativo da União, líquido de ajustes para perdas. De R\$ 601 bilhões de créditos tributários reconhecidos no ativo, 33% são créditos de natureza previdenciária (R\$ 196 bilhões).

Gráfico 56 – Créditos tributários contabilizados no ativo da União

Dados em: R\$ bilhões

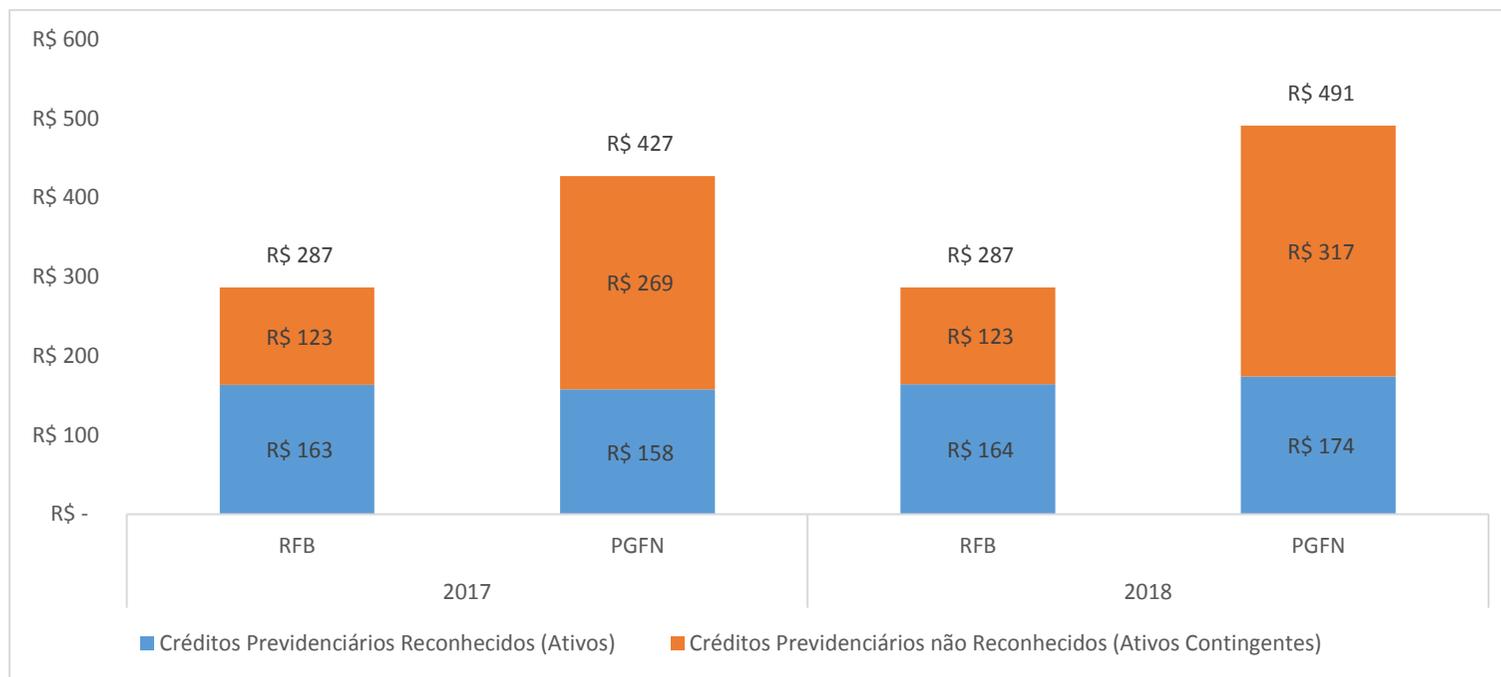
Fonte: RFB/ME e SIAFI

⁴² Para mais informações vide item 2.2.2 deste relatório, página 19.



O próximo gráfico demonstra os montantes de créditos previdenciários sob gestão da RFB e da PGFN, mas dessa vez comparando os totais brutos, ou seja, ativos contingentes (que não possuem expectativa de recebimento) com a parcela reconhecida no balanço patrimonial da União (que possuem expectativa de recebimento).

Gráfico 57 – Evolução dos créditos tributários previdenciários na RFB e na PGFN
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: RFB/ME e SIAFI



Em relação à RFB, em 2018, R\$ 164,1 bilhões estão registrados no ativo, enquanto os outros R\$ 122,7 bilhões são ativos contingentes (que não são reconhecidos como ativos da União por não terem expectativa de recebimento).

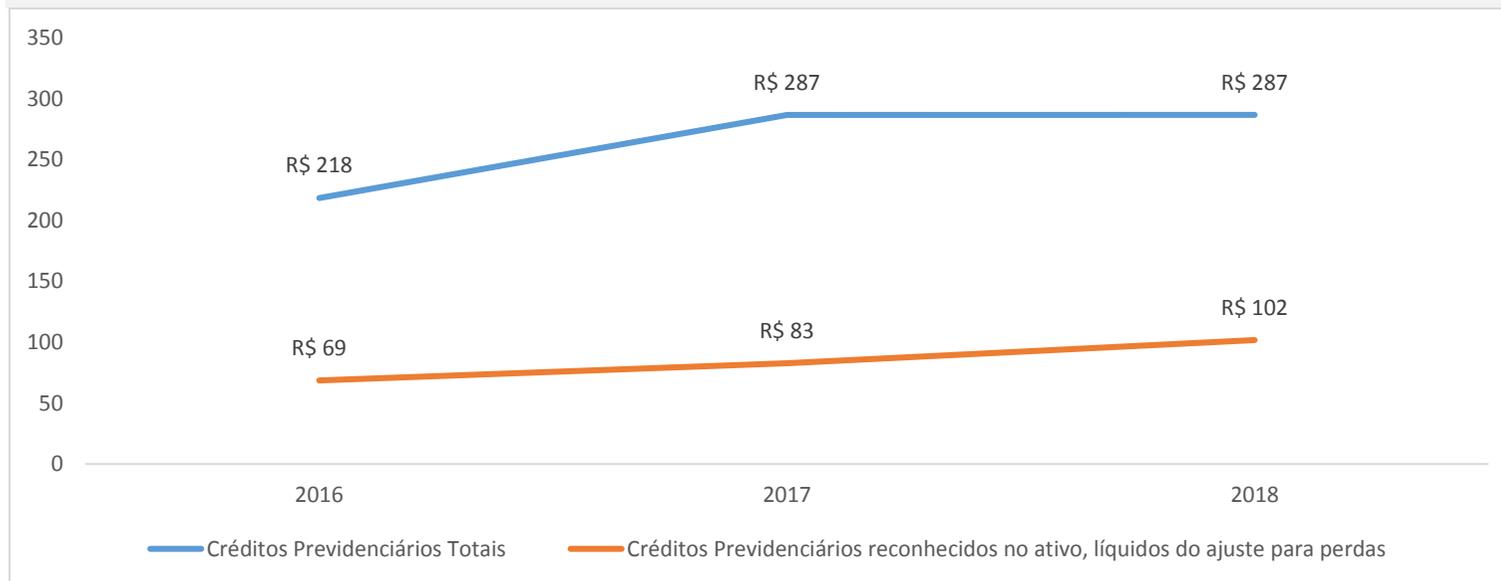
Além disso, havia, em 31/12/2018, R\$ 62,3 bilhões lançados como ajuste para perdas⁴³ (valores com baixa expectativa de recebimento). Dessa forma, os valores líquidos contabilizados no ativo da RFB, em 31/12/2018, referentes a créditos previdenciários, são da ordem de R\$ 101,8 bilhões, conforme apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 58 – Evolução dos créditos tributários previdenciários na RFB

Dados em: R\$ bilhões

⁴³ Vide item 2.2.2 deste relatório para mais detalhes sobre metodologia de ajuste para perdas dos créditos tributários de competência da RFB.

Fonte: RFB/ME e SIAFI



Do total de créditos previdenciários em cobrança na RFB em 2018 (inclusive ativos contingentes), aproximadamente 94,1% se referem a contribuições para o RGPS.

Já os créditos previdenciários inscritos em dívida ativa, ou seja, sob gestão da PGFN, em 31/12/2018, totalizaram R\$ 491,2 bilhões em valores brutos. Estes créditos estão divididos em quatro classes, a depender da expectativa de recebimento: os créditos de classes A e B são contabilizados no ativo, com perdas prováveis de 30% e 50%, respectivamente, enquanto os de classes C e D não são considerados recuperáveis.

Tabela 21 – Composição dos créditos tributários previdenciários em dívida ativa na PGFN.

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

	Saldo Total	Valor Contabilizado	Ajuste para Perdas	Valor Líquido
Classe A	38	38	11	26
Classe B	136	136	68	68

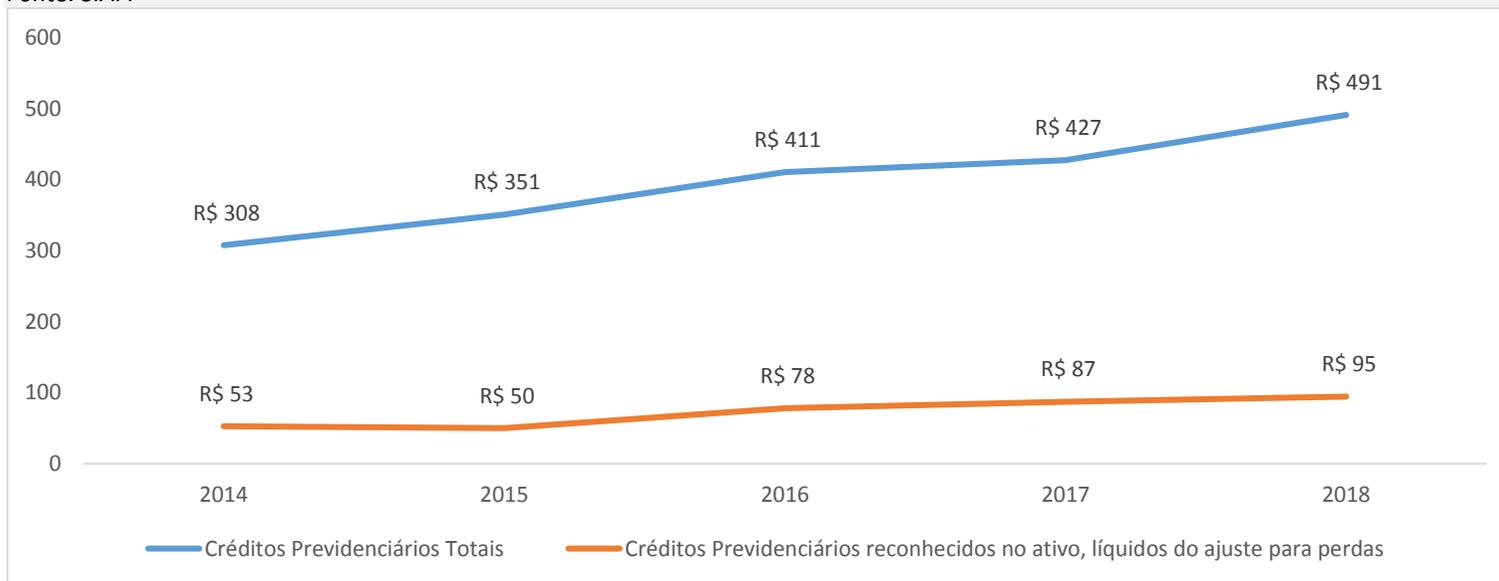
Classe C	159	-	-	-
Classe D	159	-	-	-
Total	491	174	79	95

O gráfico abaixo mostra a evolução do total desses créditos, bem como de seus valores líquidos (descontando os ativos contingentes e o ajuste para perdas).

Gráfico 59 – Evolução do estoque de dívida ativa previdenciária na PGFN

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Destaca-se que tais créditos ativos, deduzidos dos ajustes para perdas prováveis, têm uma perspectiva de recuperação de longo prazo, distribuída em vários exercícios futuros, uma vez que a execução da cobrança ocorre em várias fases administrativas e judiciais, em que é assegurado legalmente ao contribuinte o direito de defesa no contexto desses processos, bem como a possibilidade de parcelamento do débito.

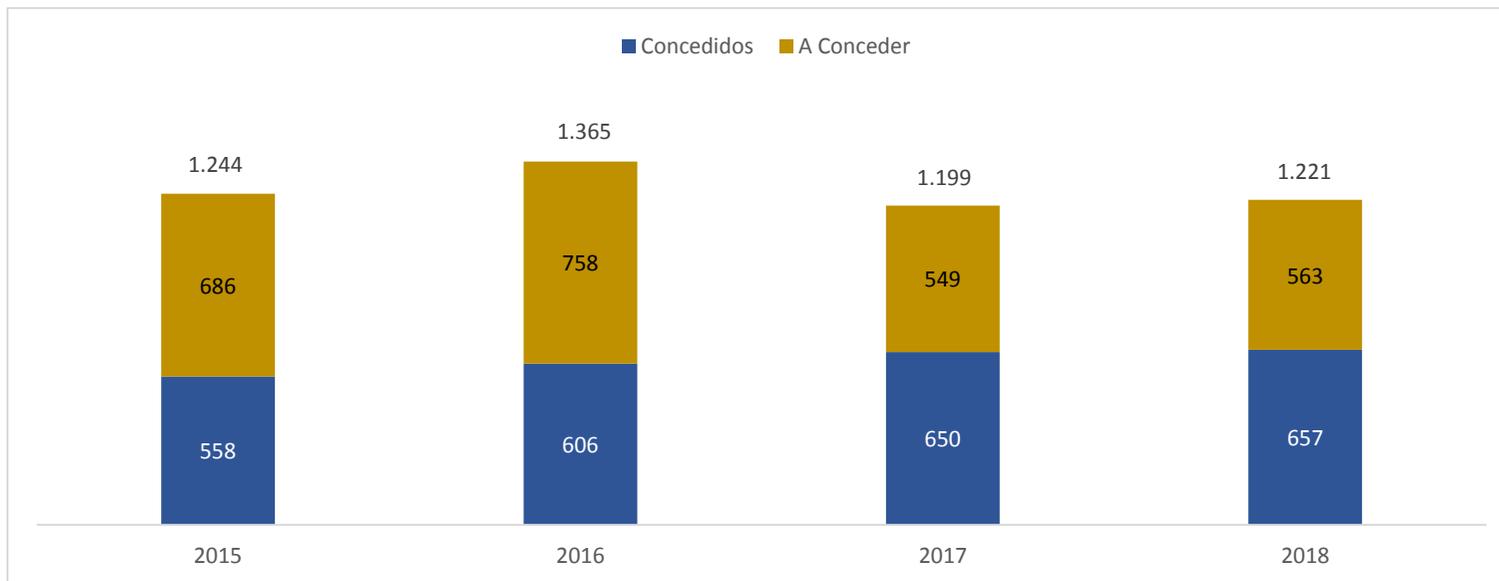
4.3. Regime Próprio de Previdência Social

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.

Os valores da provisão⁴⁴ relativa aos benefícios pós emprego (déficit atuarial) do Regime Próprio de Previdência Social passaram a ser registrados no Balanço Patrimonial da União a partir de 2014, com atualização anual. O Gráfico 60 demonstra a sua evolução nos últimos quatro anos, demonstrando o montante de provisão previdenciária a pagar aos inativos e pensionistas (concedidos), bem como o montante de provisão previdenciárias a pagar aos ativos (a conceder). Nos cálculos, já estão deduzidos os valores das contribuições previdenciárias a serem recebidas pelo plano.

Gráfico 60 – Provisões previdenciárias – RPPS
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: SIAFI

⁴⁴ Vide conceito de provisão no item 2.3.2 deste relatório.



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 (SPREV/MF). No cálculo do passivo atuarial foram consideradas hipóteses biométricas, financeiras e econômicas, buscando aderência às características da massa de segurados do RPPS e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do plano. Importante relatar que o passivo atuarial é trazido a valor presente para desconto dos pagamentos de benefícios e recebimentos de contribuições.⁴⁵

Em 2018, a provisão previdenciária do RPPS aumentou R\$ 21,5 bilhões em relação ao ano anterior. Esse aumento decorreu da mudança nas premissas atuariais e econômicas consideradas no cálculo atuarial do passivo, motivado por estudo elaborado pela SPPS/MF.

⁴⁵ Para mais detalhes sobre os parâmetros utilizados para o cálculo da provisão previdenciária do RPPS, vide nota explicativa 15, item b.1, página 124 do BGU 2018, publicado em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/balanco-geral-da-uniao>.

A Tabela 22 demonstra que o aumento, entre os anos de 2017 e 2018, ocorreu principalmente pelo crescimento das aposentadorias, pensões e outros benefícios a conceder e da redução das contribuições dos entes e dos servidores ativos.

Tabela 22 – Provisão Previdenciária - RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

	2014	2015	2016	2017	2018	Varição
Provisões de benefícios concedidos	570	558	606	650	657	1%
Aposentadorias, pensões e outros benefícios	602	588	639	688	697	1%
(-) Contribuições do inativo	-25	-24	-26	-31	-31	2%
(-) Contribuições do pensionista	-7	-6	-7	-8	-8	7%
Provisões de benefícios a conceder	638	686	758	549	563	3%
Aposentadorias, pensões e outros benefícios a conceder	1.002	1.063	1.017	830	840	1%
(-) Contribuições do ente	-214	-222	-142	-162	-158	-2%
(-) Contribuições do ativo	-150	-155	-71	-81	-79	-2%
(-) Contribuições do inativo e pensionista a conceder	-	-	-47	-38	-39	3%
Total provisão RPPS	1.208	1.243	1.365	1.199	1.221	2%

Quanto aos fluxos do RPPS, é importante ressaltar que o seu cálculo passou por aprimoramentos metodológicos ao longo do tempo. Recentemente, houve a necessidade de segregar os valores relacionados aos benefícios dos servidores atendidos pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), uma vez que são aplicadas regras diferentes dos demais servidores da União⁴⁶. , de modo que tal quadro consta do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social, apesar de separado dos demais servidores civis e militares.

⁴⁶ A Constituição Federal, no inciso XIV do seu art. 21, prevê que é responsabilidade da União “organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal”.

Além disso, a metodologia aplicada nos valores apresentados nas tabelas seguintes reflete o consenso alcançado por meio do Grupo de Trabalho⁴⁷, criado para avaliar e aperfeiçoar as metodologias de apuração do resultado financeiro e atuarial do RPPS dos Servidores Públicos Civis da União, dentre outros objetivos.

Desse modo, as tabelas e gráficos a seguir apresentam a evolução das suas receitas e despesas no âmbito do RPPS, conforme a metodologia do mencionado Grupo de Trabalho, no período de 2009 a 2018.

Tabela 23 – Receitas e Despesas do RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

RPPS - CIVIS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas - Civis	18,5	20,8	22,6	23,0	24,6	26,9	29,5	30,6	33,5	33,4
Despesas - Civis	35,5	39,1	42,2	52,7	57,1	60,7	65,5	69,4	78,3	79,9
Resultado	-17,0	-18,3	-19,6	-29,7	-32,5	-33,8	-36,0	-38,7	-44,8	-46,5

A tabela acima mostra a evolução do RPPS da União, cujo déficit de R\$ 17,0 bilhões em 2009 foi para R\$ 46,5 bilhões em 2018, um crescimento de 173,58%. Em relação a 2014, o resultado de 2018 cresceu apenas 37,48%, revelando que a maior parte do agravamento do resultado ocorreu na primeira metade dos últimos dez anos.

Desde 2018, as informações previdenciárias relacionadas ao FCDF foram segregadas no RREO em tabelas específicas, para melhorar a análise do déficit previdenciário da União e dar transparência aos valores do Fundo. Essa nova metodologia, ratificada no supracitado GT, foi projetada para o período de dez anos, permitindo a melhor visualização da evolução do resultado do FCDF, conforme a tabela a seguir.

Tabela 24 – Receitas e Despesas Previdenciárias do FCDF

⁴⁷ O Grupo de Trabalho (GT) foi instituído pela Portaria Conjunta nº 1, de 13 de abril de 2017, da Secretaria de Previdência (SPREV), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN) e da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (SEGRT). Os resultados do GT podem ser encontrados em <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/grupo-de-trabalho-resultado-financeiro-e-atuarial-do-rpps-da-uniao/>.

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

FCDF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas - FCDF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,3
Despesas - FCDF	2,6	2,8	3,2	3,6	4,2	4,7	3,5	4,2	4,9	5,0
Resultado	-2,6	-2,8	-3,2	-3,6	-4,2	-4,7	-3,4	-4,1	-4,5	-4,8

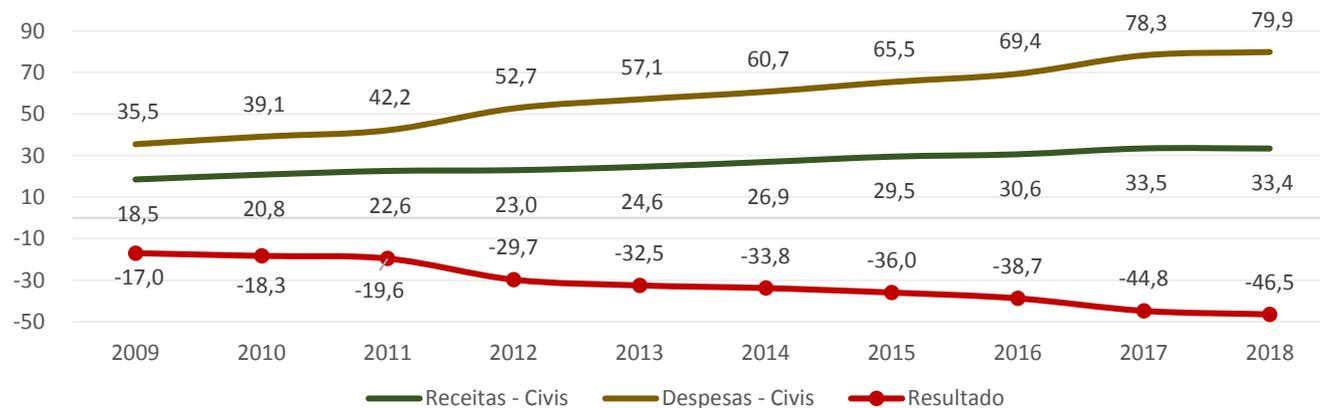
O déficit previdenciário do FCDF foi de R\$ 2,6 bilhões em 2009 para R\$ 4,8 bilhões em 2018, um crescimento de 83,65%. O resultado negativo do FCDF representou 10,27% do déficit total do RPPS em 2018.

A tendência de agravamento do resultado previdenciário do RPPS pode ser mais bem apreciada no Gráfico 61, que projeta as informações da Tabela 23:

Gráfico 61 – Receitas arrecadadas e despesas executadas com o RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

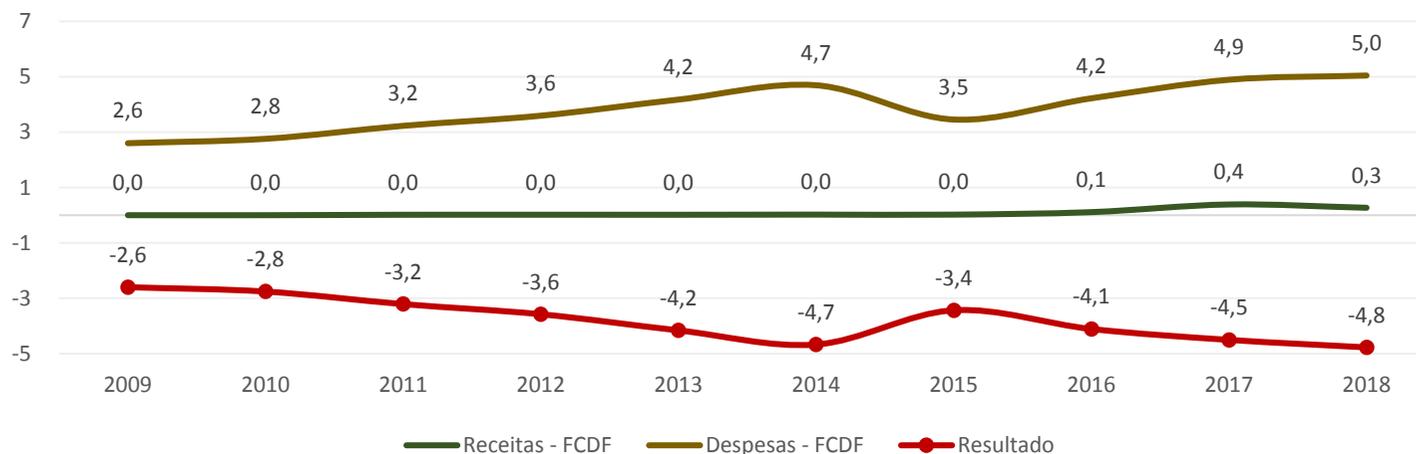


O Gráfico 62 faz o mesmo com a Tabela 24, deixando evidente que apesar de uma pequena melhora de resultado em 2015, o déficit do FCDF segue a mesma tendência que o RPPS dos servidores civis da União.

Gráfico 62 – Receitas arrecadadas e despesas executadas com previdência do FCDF

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



4.4. Proteção Social dos Militares Inativos e Pensionistas

Na data base de 31 de dezembro 2018, o Ministério da Defesa possuía o saldo de R\$ 125,7 bilhões referente à apropriação do passivo relativo às pensões militares concedidas. O cálculo foi feito com base nas projeções realizadas pelo Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV/MD).

Quanto aos militares inativos, em 1º de março de 2017, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)⁴⁸ com o objetivo de avaliar as melhores práticas de evidenciação de suas despesas futuras.

⁴⁸ O GTI foi 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.

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 em 2017.

A metodologia adotada pelo GTI e apresentada no BGU 2017 foi objeto de avaliação por parte do Tribunal de Contas da União em 2018, que, por meio do Acórdão 1.322/2018, que trata da PCPR 2017, emitiu recomendação para que fosse conduzido estudo com o intuito de aperfeiçoá-la.

Assim, o horizonte de projeção para as despesas com militares inativos das Forças Armadas passou a ser de 27 anos, que corresponde ao tempo médio em que o militar inativo permanece nessa condição, resultado da diferença entre a idade média de falecimento do militar e a idade média de ingresso na inatividade.

Outro ajuste na metodologia foi a incorporação de um índice de correção dos valores da projeção ao longo do período considerado, denominado de índice de projeção remuneratória, que corresponde à meta de inflação estipulada pelo Banco Central para o ano corrente, multiplicado pelo índice de reposição salarial. O índice de reposição salarial, por sua vez, é determinado a partir da série histórica do percentual de reajuste concedido em relação à inflação do período. Conforme cálculo realizado pelo Ministério da Defesa, os reajustes remuneratórios dos últimos oito anos foram equivalentes a 89,82% do IPCA (índice de reposição salarial – 0,8982), apurado para o período de 2010 a 2018.

Portanto, para a realização da projeção, tem-se como valor base para projeção no ano 2019 o valor gasto com militares inativos da União, corrigido pelo Índice de Reposição Remuneratória (Meta da Inflação x Índice de Reposição Salarial), conforme Tabela 25.

Tabela 25 – Projeção das despesas com militares inativos das Forças Armadas

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI e Ministério da Defesa

Exercício Financeiro	Valor Base	Índice de Projeção Remuneratória (Meta de Inflação x Índice de Reposição Salarial)	Valor da Projeção
2019	23.965 (*)	3,81%	24.878
2020	24.878	3,59%	25.771
2021	25.771	3,36%	26.637
2022	26.637	3,36%	27.532
2023	27.532	3,36%	28.457

2024	28.457	3,36%	29.413
2025	29.413	3,36%	30.402
2026	30.402	3,36%	31.423
2027	31.423	3,36%	32.479
2028	32.479	3,36%	33.570
2029	33.570	3,36%	34.698
2030	34.698	3,36%	35.864
2031	35.864	3,36%	37.069
2032	37.069	3,36%	38.315
2033	38.315	3,36%	39.602
2034	39.602	3,36%	40.933
2035	40.933	3,36%	42.308
2036	42.308	3,36%	43.730
2037	43.730	3,36%	45.199
2038	45.199	3,36%	46.718
2039	46.718	3,36%	48.287
2040	48.287	3,36%	49.910
2041	49.910	3,36%	51.587
2042	51.587	3,36%	53.320
2043	53.320	3,36%	55.112
2044	55.112	3,36%	56.963
2045	56.963	3,36%	58.877

As conclusões do Grupo Técnico mencionado na subseção anterior também se refletiram no cálculo dos valores previdenciários relacionados aos militares. Na Tabela 26, os valores dos últimos dez anos foram recalculados conforme a metodologia mais moderna, ressaltando um crescimento do déficit, que foi de R\$ 21,0 bilhões em 2009, para R\$ 43,9 bilhões em 2018 (um aumento de 108,76%).

Tabela 26 – Receitas e Despesas Previdenciárias Associadas aos Militares e seus Dependentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Militares	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas - Militares	1,3	1,5	1,6	1,6	1,7	1,9	2,1	2,0	2,2	2,4

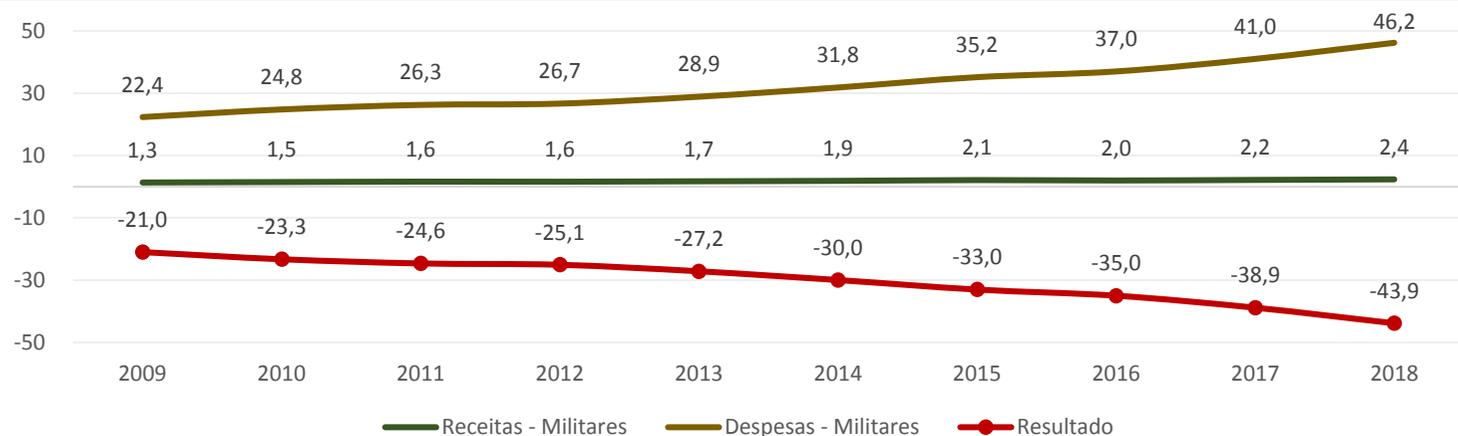
Despesas - Militares	22,4	24,8	26,3	26,7	28,9	31,8	35,2	37,0	41,0	46,2
Resultado	-21,0	-23,3	-24,6	-25,1	-27,2	-30,0	-33,0	-35,0	-38,9	-43,9

O Gráfico 63 reforça a Tabela 26, mostrando a tendência de agravamento do déficit associado ao sistema de proteção social dos militares.

Gráfico 63 – Receitas arrecadadas e despesas executadas com militares inativos e seus dependentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



4.5. Comparação entre os Regimes e Análise por Beneficiário

Com os valores apresentados acima, pode-se fazer uma análise dos fluxos dos regimes por beneficiário. Nas tabelas e gráficos abaixo, estão sendo considerados apenas os valores relacionados ao RGPS, ao RPPS da União (sem FCDF) e ao sistema de proteção social dos militares.

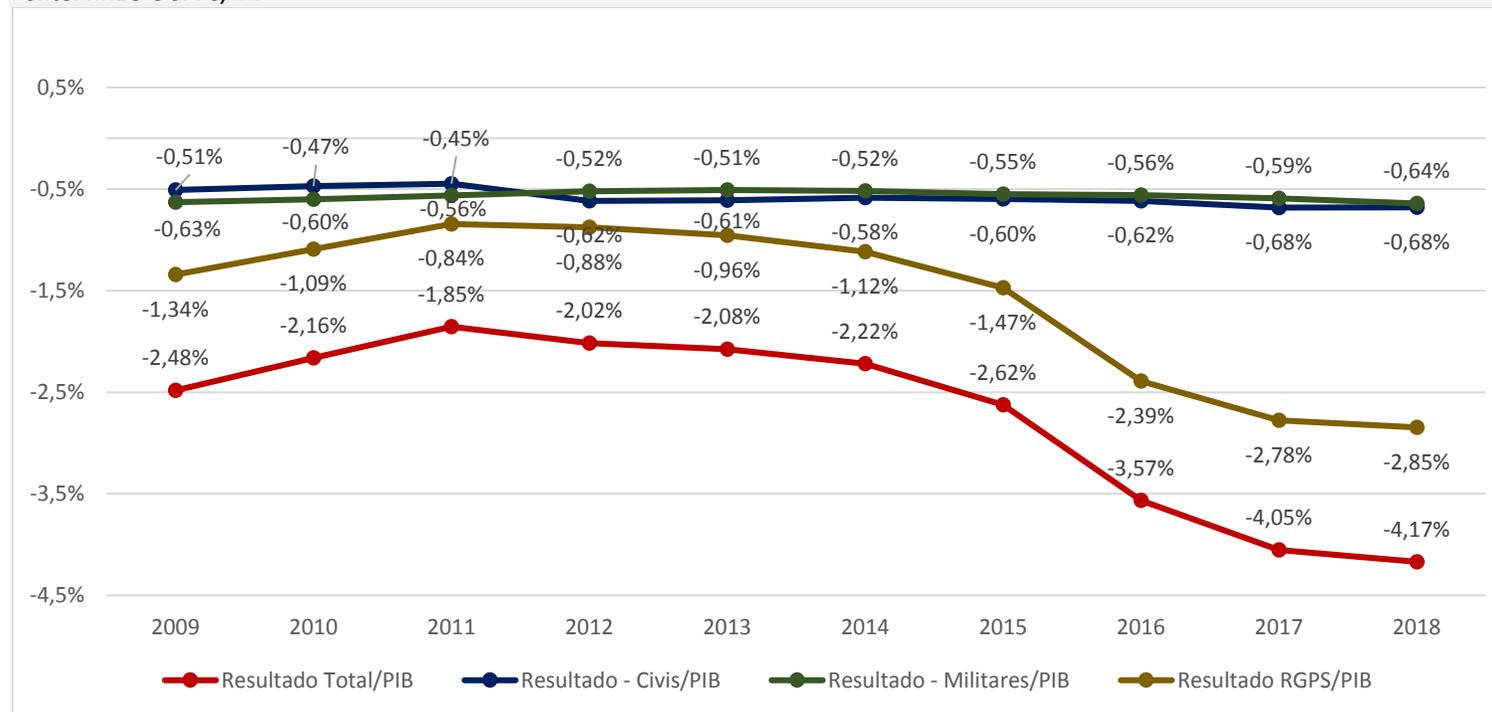
O Gráfico 64 compara os diferentes resultados em relação ao PIB, podendo-se, a partir dele, chegar a duas conclusões. A primeira delas é que os resultados dos servidores civis e militares, em relação ao PIB, seguem uma tendência muito

semelhante. A segunda é que o déficit previdenciário total, em relação ao PIB, acaba sendo determinado pelo resultado do RGPS, uma vez que os montantes movimentados naquele regime são bem maiores que os dos demais.

Gráfico 64 – Resultado RPPS Cíveis e Militares em relação ao PIB

Dados em: percentual sobre o PIB

Fonte: RREO e SPPS/MF



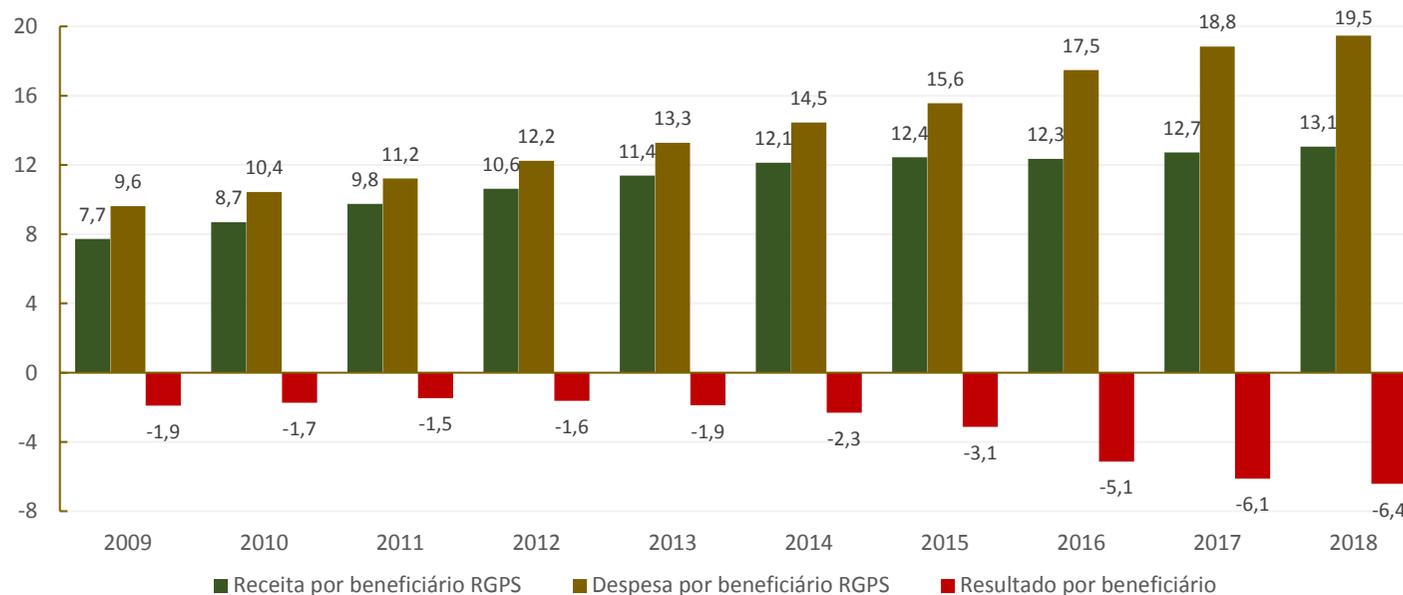
As receitas e despesas por beneficiário do RGPS podem ser visualizadas no Gráfico 65. O déficit por beneficiário se manteve estável até 2013, quando cada segurado necessitava de um aporte de aproximadamente R\$ 1,9 mil para cobrir o resultado negativo. De 2014 a 2017, o desequilíbrio se acentuou, chegando a precisar de R\$ 6,1 mil por beneficiário

no final do período. Em 2018, o crescimento em relação a 2017 foi de 5,02%, necessitando de um aporte de R\$ 6,4 mil por beneficiário.

Gráfico 65 – Indicadores por beneficiário do RGPS

Dados em: R\$ milhares

Fonte: BEP, BEPS e RREO

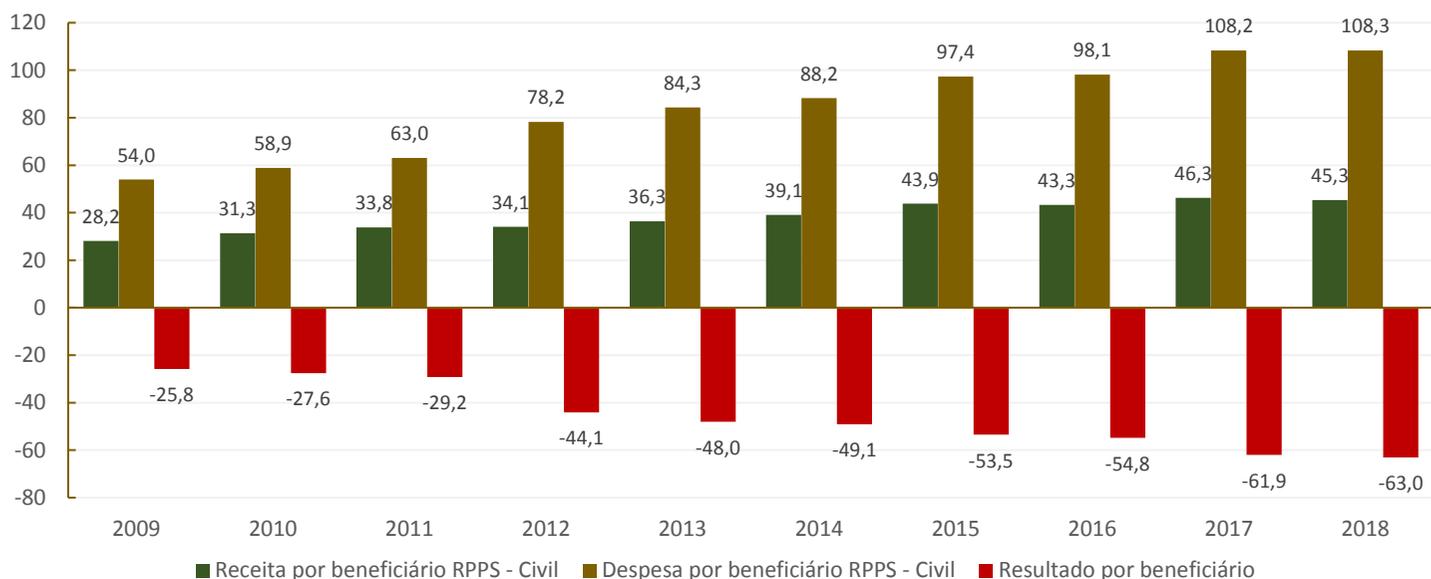


O déficit por beneficiário do RPPS dos servidores civis foi de R\$ 25,8 mil em 2009 para R\$ 63,0 mil em 2018, seu maior valor no período. Houve crescimento do déficit por beneficiário ao longo de todo o período, com destaque para os anos de 2012 e 2017. Em 2018, o déficit chegou a R\$ 63,0 mil, de modo que apenas 41,83% das despesas com benefícios foram pagas com as receitas das contribuições dos segurados.

Gráfico 66 – Indicadores por beneficiário do RPPS

Dados em: R\$ milhares

Fonte: BEP, BEPS e RREO

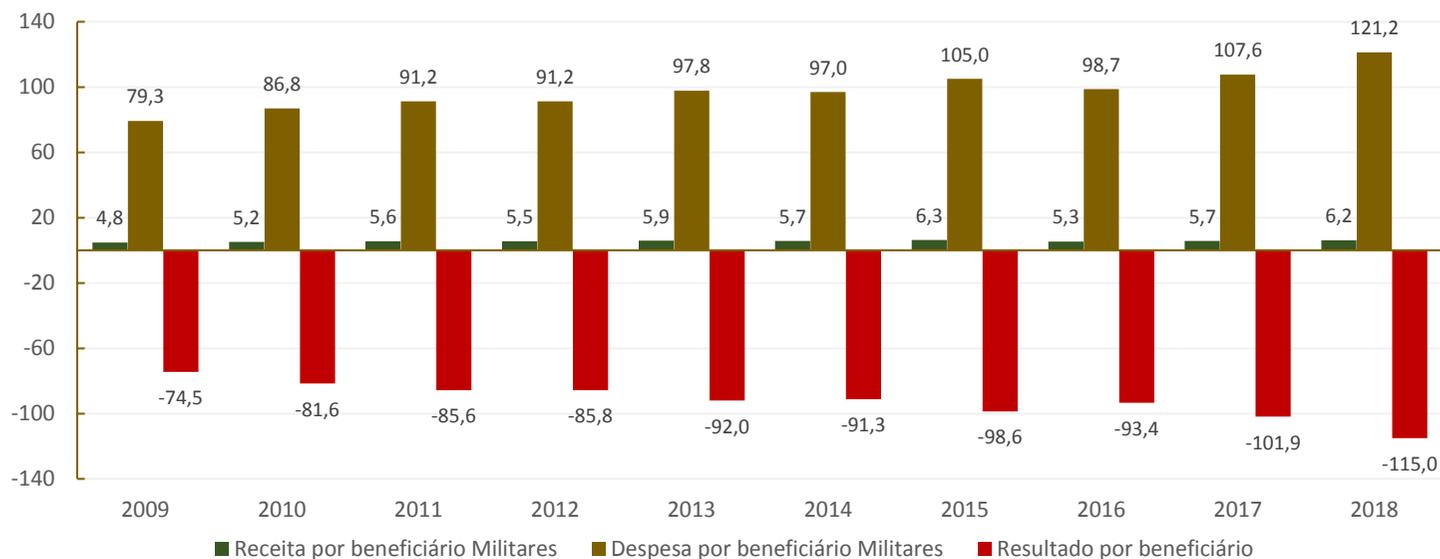


No caso dos militares, o déficit por beneficiário subiu de R\$ 74,5 mil para R\$ 115,0 mil nos últimos dez anos, assumindo o seu maior valor em 2018. É interessante notar que apenas 5,11% das receitas por beneficiário cobrem as despesas dos pensionistas e inativos militares.

Gráfico 67 – Indicadores por beneficiário militar e seus dependentes

Dados em: R\$ milhares

Fonte: BEP, BEPS e RREO



Comparando-se os regimes, verifica-se que o déficit por beneficiário do RGPS é muito inferior aos demais em todo o período. Enquanto o resultado por beneficiário do RGPS é de apenas R\$ 6,4 mil, o dos servidores civis da União é de R\$ 63,0 mil e o dos militares é de R\$ 115,0 mil.

Em termos gerais, o déficit por beneficiário de um militar cobriria a necessidade de 17,9 beneficiários do RGPS e de 1,8 do RPPS dos Civis. Por outro lado, o déficit por beneficiário de um servidor da União cobriria 9,8 beneficiários do RGPS. Ou seja, apesar de o resultado negativo do RGPS ser mais relevante em relação ao PIB, o desequilíbrio é muito maior dentro do RPPS e do sistema de proteção social dos militares.

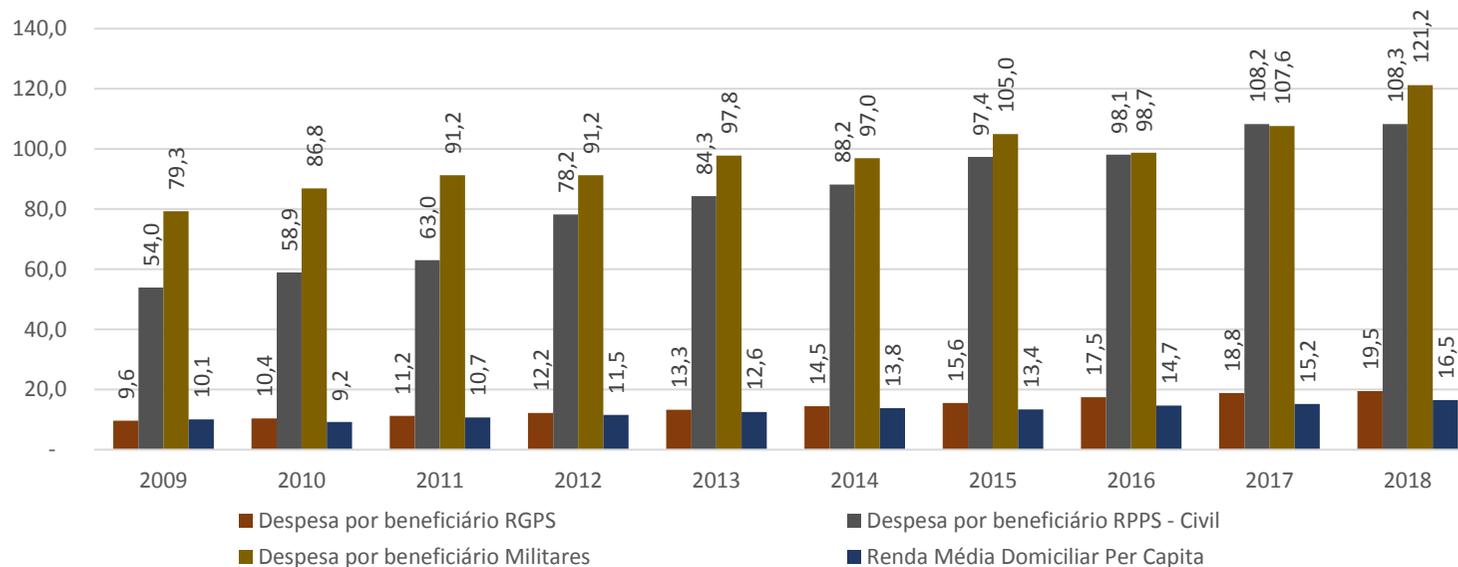
No Gráfico 68 são apresentadas as despesas do RGPS, RPPS – Civis e Militares, por beneficiário, e a Renda Média Domiciliar *per capita* (média das rendas domiciliares *per capita*, que é soma dos rendimentos mensais dos moradores

do domicílio dividida pelo número de seus moradores). Os dados da Renda Média Domiciliar *per capita* foram obtidos nos sítios do Ipeadata⁴⁹ e IBGE⁵⁰.

Gráfico 68 – Despesas por beneficiário do RGPS, RPPS Cíveis e Militares

Dados em: R\$ milhares

Fonte: BEP, BEPS e RREO, Ipeadata e IBGE



Como já observado, verifica-se a grande diferença entre as despesas por beneficiário do RGPS e as despesas por beneficiário do RPPS dos Cíveis e dos militares. Além disso, pode-se observar que a despesa por beneficiário do RGPS é bastante próxima da renda média domiciliar per capita da população, o que talvez seja um reflexo da elevada correlação de ambos com o salário mínimo.

⁴⁹ Dados de 2008 a 2014 obtidos nos endereços <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> e <https://censo2010.ibge.gov.br>.

⁵⁰ De 2015 a 2018 os dados foram obtidos no endereço

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

Ao mesmo tempo, o Gráfico 68 revela que a situação dos beneficiários atendidos pelo sistema de aposentadoria e previdência do setor público está bem melhor que a do restante da população. A renda anual média de um beneficiário do sistema de proteção social do militar chega a R\$ 121,2 mil, enquanto a renda anual média de um servidor público aposentado é de R\$ 108,3 mil. Já a renda anual média de um beneficiário atendido pelo RGPS é de R\$ 19,5 mil, em comparação com uma renda de R\$ 16,5 mil para a população total.

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 ouro⁵¹ 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.

A apuração do cumprimento da regra de ouro ocorre em dois aspectos: no orçamento aprovado e no orçamento executado.

Vale destacar que, na apuração das operações de crédito em um determinado exercício fechado, ou seja, no orçamento executado, 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

⁵¹ Veja o Painel de Monitoramento da Regra de Ouro, disponível em <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/regra-de-ouro>.

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.

Vale destacar ainda, a respeito da metodologia de apuração da regra de ouro na execução orçamentária, 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, quanto à verificação da regra de ouro na execução orçamentária ao final de cada exercício fechado (janeiro a dezembro de cada ano), as despesas de capital impactam a regra de ouro pela ótica do empenho.

A Tabela 27 apresenta a apuração do resultado da regra de ouro no ano de 2018.

Tabela 27 – Apuração Regra de Ouro – 2018

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Discriminação	Posição Atual
Despesas de Capital (I)	904,1
Investimentos e Inversões Financeiras	117,7
Amortizações	786,4
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (II = a - b)	868,3
Ingressos de Operações de Crédito do Exercício (a)	931,2
Aumento na Sub-conta da Dívida (b)	62,9
Margem da Regra de Ouro (III = I - II)	35,8

O Gráfico 69 mostra a avaliação da margem de suficiência para o cumprimento da regra de ouro desde 2009, 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, houve dois momentos em que a diferença entre as despesas de capital e as receitas de operações de crédito cruzaram a linha permitida: em 2011, quando chegou a R\$ 5 bilhões negativos, e no início de 2018, quando ficou negativa em R\$ 28 bilhões. Porém, isso não ocorreu no fechamento do exercício (em 31 de dezembro), quando é realizada a avaliação quanto ao seu cumprimento.

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 por outras fontes que não as de operações de crédito, ocasionada pelo déficit persistente nas contas públicas. A partir de 2016, foram essenciais as antecipações de parte dos recursos a receber do Tesouro Nacional junto ao BNDES, referentes a contratos de financiamento entre a União e a referida 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 as 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 31/12/2018 (exceto recursos de operações de crédito e demais receitas financeiras)
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 art. 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, esta Secretaria do Tesouro Nacional mantém uma série de medidas para otimizar a gestão de ativos e melhorar a disponibilidade de caixa, de modo a contribuir para o cumprimento da regra de ouro.

Em resumo, o cumprimento da regra de ouro é fundamental para a promoção de uma gestão fiscal equilibrada. Em períodos de déficits fiscais elevados, como os atuais, a União tem otimizado a administração de seus ativos e suas disponibilidades, de maneira que sejam utilizados na redução da necessidade de financiamento público. No entanto, tais ações não são sustentáveis a longo prazo, sendo necessárias as medidas estruturais que recuperem o equilíbrio fiscal do País. Um indicador muito claro dessa necessidade é o fato de que, para o ano de 2019, o orçamento da União demonstrou ser necessária a aprovação pelo Congresso Nacional de crédito suplementar no valor de R\$ 248,9 bilhões, para que não incorra na vedação imposta pelo artigo 167, inciso III, da Constituição Federal.