

*Relatório Contábil do Tesouro Nacional*

# Uma Análise dos Ativos e Passivos da União

2016

**Ministro da Fazenda**  
Henrique de Campos Meirelles  
**Secretário-Executivo**  
Eduardo Refinetti Guardia

**Secretária do Tesouro Nacional**  
Ana Paula Vitali Janes Vescovi  
**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

**Coordenadora de Suporte à Contabilidade Da União – Substituta**  
Vera Lúcia Araújo de Alencar Portugal

#### **EQUIPE TÉCNICA**

Henrique Guilherme do Amaral Santos (Gerente)  
Marilu Cardoso da Silva (Gerente)  
Diego Rodrigo Lopes Batista Rocha  
José Reynaldo de Oliveira Júnior  
Luís Fernando Quevedo da Silva  
Rafael da Silva Assunção  
Rubem Mateus de Arruda Ziegler  
Sandro Alex Bezerra Vieira

#### **Arte**

Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)  
Projeto Gráfico e Diagramação - Viviane Barros  
Estagiários de Criação - Fran Assis e Márcio Costa

#### **Informações**

Telefone (061) 3412-1843  
Correio eletrônico [ascom@tesouro.gov.br](mailto:ascom@tesouro.gov.br)  
Disponível em: [www.tesouro.gov.br](http://www.tesouro.gov.br)

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte

Última alteração: 20/12/2017

## Lista de Siglas

AGU	Advocacia-Geral da União	FCVS	Fundo de Compensação das Variações Salariais	NTN-F	Notas do Tesouro Nacional – Série F
BCB	Banco Central do Brasil	IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna	PAF	Plano Anual de Financiamento
BEP	Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais	IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado	PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
BEPS	Boletim Estatístico da Previdência Social	INSS	Instituto Nacional do Seguro Social	PESA	Programa Especial de Saneamento de Ativos
BGU	Balanço Geral da União	IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo	PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	JCP	Juros sobre Capital Próprio	PIB	Produto Interno Bruto
CAIXA	Caixa Econômica Federal	LFT	Letra Financeira do Tesouro	PIS	Programa de Integração Social
CF/88	Constituição Federal de 1988	LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias	PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
CJF	Conselho da Justiça Federal	LFT	Letra Financeira do Tesouro	PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
DC	Dívida Consolidada	LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal	PSI	Programa de Sustentação de Investimento
DCL	Dívida Consolidada Líquida	LTN	Letra do Tesouro Nacional	RAD	Relatório Anual da Dívida Pública Federal
DPF	Dívida Pública Federal	MEP	Método de Equivalência Patrimonial	RCL	Receita Corrente Líquida
DPFe	Dívida Pública Federal Externa	MF	Ministério da Fazenda	RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
DPMFi	Dívida Pública Mobiliária Federal interna	NE	Nota Explicativa	RGF	Relatório de Gestão Fiscal
DRU	Desvinculação das Receitas da União	NS	Nota de Sistema		
DTP	Despesa Total de Pessoal	NTN-B	Notas do Tesouro Nacional – Série B		
		NTN-C	Notas do Tesouro Nacional – Série C		

RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMD	Relatório Mensal da Dívida Pública Federal
RP	Restos a Pagar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RPV	Requisição de Pequeno Valor
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RTN	Relatório do Tesouro Nacional
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SPPS	Secretaria de Políticas de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TDA	Título da Dívida Agrária
TIR	Taxa Interna de Retorno Média

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Balanço patrimonial da União em 2016 – Simplificado .....	12	Gráfico 14 – Dividendos e JCP recebidos por ano .....	27
Gráfico 2 – Ativo, passivo e patrimônio líquido .....	13	Gráfico 15 – Dividendos e JCP recebidos por empresa .....	28
Gráfico 3 – Conta Única do Tesouro Nacional.....	14	Gráfico 16 – Imóveis em 2016.....	29
Gráfico 4 – Estoque de créditos tributários e de dívida ativa tributária reconhecidos no balanço patrimonial da União em 2016.....	16	Gráfico 17 – Saldo de imobilizado e intangível .....	30
Gráfico 5 – Créditos tributários .....	17	Gráfico 18 – DPMFi em mercado a curto e longo prazos .....	33
Gráfico 6 – Estoque de haveres financeiros da União perante Estados, Municípios e Distrito Federal em 2016 .....	20	Gráfico 19 – Estoque de títulos públicos federais em mercado.....	34
Gráfico 7 – Estoque de créditos de empréstimos (Lei nº 9.496/97) por Estado.....	20	Gráfico 20 – Títulos públicos federais em mercado por indexador.....	35
Gráfico 8 – Saldo e fluxos financeiros dos contratos decorrentes da Lei nº 9.496/97 .....	21	Gráfico 21 – Carteira de títulos públicos federais por detentor em dezembro/2016.....	35
Gráfico 9 – Saldo de haveres por devedor em 2016 .....	23	Gráfico 22 – Provisões previdenciárias .....	38
Gráfico 10 – Haveres financeiros do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais .....	23	Gráfico 23 – Provisão para perdas judiciais e administrativas .....	40
Gráfico 11 – Participações em empresas em 2016 .....	24	Gráfico 24 – Subvenções a pagar .....	41
Gráfico 12 – Total de participações da União em empresas estatais, de 2014 a 2016.....	25	Gráfico 25 – Pagamentos PSI e PRONAF .....	42
Gráfico 13 – Participação nas principais empresas estatais da União, de 2014 a 2016.....	26	Gráfico 26 – Subvenções por instituição financeira em 2016 .....	42
		Gráfico 27 – Patrimônio do FCVS .....	43
		Gráfico 28 – Passivo do FCVS .....	44
		Gráfico 29 – Provisões do FCVS.....	45
		Gráfico 30 – Precatórios e RPV pagos e a pagar.....	46

Gráfico 31 – Precatórios e RPV a pagar em 2016.....	48
Gráfico 32 – Relação da dívida consolidada líquida com a receita corrente líquida.....	50
Gráfico 33 – Avaliação da suficiência para cumprimento da regra de ouro.....	52
Gráfico 34 – Restos a pagar processados por ano de inscrição .....	54
Gráfico 35 – Restos a pagar não processados por ano de inscrição.....	54
Gráfico 36 – Inscrição de restos a pagar como percentual das despesas empenhadas no ano.....	55
Gráfico 37 – Inscrição de restos a pagar (processados e não processados) em 2015 por ano de emissão do empenho.....	55
Gráfico 38 – Restos a pagar processados inscritos por grupo de despesa	56
Gráfico 39 – Restos a pagar não processados inscritos por grupo de despesa.....	57

## Lista de Tabelas

Tabela 1 – Balanço patrimonial da União.....	11
Tabela 2 – Saldos disponíveis em dezembro de 2016, por vinculações selecionadas .....	15
Tabela 3 – Empréstimos e financiamentos concedidos a curto e longo prazos.....	19
Tabela 4 – Empréstimos e financiamentos contraídos .....	32
Tabela 5 – Dívida Pública Mobiliária Federal Interna.....	33
Tabela 6 – Provisões de curto e longo prazos .....	36
Tabela 7 – Dívida consolidada líquida .....	49
Tabela 8 – Restos a pagar por ano de inscrição/execução e por grupo de despesa .....	53

# Sumário

## 1. Introdução

## 2. Ativos e Passivos da União e seu Patrimônio Líquido

### 2.1. Ativos

2.1.1 *Caixa e Equivalentes de Caixa: Conta Única*

2.1.2 *Créditos Tributários e Dívida Ativa Tributária*

2.1.3 *Empréstimos e Financiamentos Concedidos*

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

2.1.3.2. Haveres Financeiros Decorrentes de Operações Fiscais do Tesouro Nacional

2.1.4 *Investimentos (Participações em Empresas Estatais)*

2.1.5 *Imobilizado e Intangível*

### 2.2. Passivos

2.2.1 *Empréstimos e Financiamentos (Dívida Pública Federal)*

2.2.1.1. Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)

2.2.2 *Provisões*

2.2.2.1. Provisões Previdenciárias – Aposentadorias e Pensões – RPPS

2.2.2.2. Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas

2.2.2.3. Provisão para Riscos Fiscais – Subvenções Econômicas a Pagar

2.2.3 *Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)*

2.2.4 *Precatórios e Requisições de Pequeno Valor*

## 3. Dívida Consolidada Líquida

## 4. Evolução do Cumprimento da Regra de Ouro

## 5. Restos a Pagar

5.1 *Inscrição de Restos a Pagar Processados*

5.2 *Inscrição de Restos a Pagar Não Processados*

## Sumário Executivo

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

No Capítulo 2, são apresentadas análises acerca da situação patrimonial da União, sendo possível verificar que o seu patrimônio líquido encerrou 2016 negativo em R\$ 2,021 trilhões (passivo a descoberto). Essa inversão do patrimônio significa dizer que os ativos da União não são suficientes para cobrir suas obrigações. Tal fato é comum entre os países que estão implantando as normas internacionais de contabilidade no setor público, como é o caso do Brasil, mas a extensão tolerável desse passivo a descoberto precisa ser entendida com base em uma análise pormenorizada dos ativos, passivos e dos fluxos financeiros do Estado, o que é proposto neste Relatório.

Nesse sentido, em relação aos itens do ativo, destaca-se que, ao analisar as disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional, é possível verificar que se compõem, em quase sua totalidade, pelas receitas instituídas por leis para finalidades específicas, acumuladas por órgãos e fundos, e que não dispõem de flexibilidade para sua utilização (recursos vinculados, ou “carimbados”).

Destaca-se também que, do total de R\$ 3,4 trilhões do estoque de créditos tributários e de dívida ativa tributária lançados e não arrecadados, R\$ 538 bilhões (apenas 16%) são considerados recuperáveis, sendo que a perspectiva dessa recuperação acontece ao longo de vários anos. Isso ocorre devido ao fato de que, quando um crédito tributário é lançado, o contribuinte dispõe de amplo direito de defesa administrativa e judicial, amparado pela legislação, além da possibilidade de aderir a programas de parcelamentos de longo prazo, impactando a expectativa de recuperação desses créditos.

São analisados também os empréstimos e financiamentos concedidos pela União, que são os haveres financeiros do Tesouro Nacional. Quanto aos relacionados a Estados, Distrito Federal e municípios, é dada ênfase aos principais devedores e aos fluxos financeiros. Nesse aspecto, verifica-se que o total amortizado ao longo dos últimos anos não tem sido suficiente para reduzir os saldos que a União tem a receber desses Entes. É dado destaque também para a evolução dos saldos dos empréstimos concedidos pelo Tesouro às instituições financeiras de fomento, com ênfase na significativa antecipação de amortização de empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional, por parte do BNDES, ocorrida em 2016, e que também prosseguiu em 2017.



Além disso, merecem destaque a evolução do saldo de participações da União nas empresas estatais e o volume fortemente decrescente de distribuição de dividendos, por parte dessas empresas, nos últimos anos.

Quanto aos itens do passivo, merece atenção especial a evolução da Dívida Pública Federal em poder do mercado, que saltou 36% de 2014 a 2016. Ainda, cabe destacar a provisão previdenciária (deficit atuarial) do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), responsável por afetar negativamente o patrimônio líquido da União em R\$ 1,36 trilhão, em 2016. Além disso, são abordados outros passivos relevantes, como os relacionados às subvenções econômicas, ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) e aos precatórios.

No Capítulo 3, é evidenciada a tendência preocupante de alta da dívida consolidada líquida da União, cujo montante em relação à receita corrente líquida saltou de 1,71 em 2013 para 4,01 em 2017, sendo este um dos principais indicadores de solvência de um Ente estatal.

No Capítulo 4, é apresentada a deterioração da margem de suficiência para cumprimento da Regra de Ouro das finanças públicas, mecanismo extremamente importante estabelecido para impedir que despesas correntes sejam custeadas com aumento de endividamento. Para assegurar o cumprimento dessa regra constitucional, tem-se recorrido sistematicamente a antecipações de amortizações dos empréstimos concedidos pela União ao BNDES.

Por fim, no Capítulo 5, é feita uma análise sobre os restos a pagar, evidenciando inicialmente grande aumento do volume de restos a pagar não-processados e, posteriormente, a busca pelo reequilíbrio. Além disso, é analisada a composição dos restos a pagar por ano de emissão do empenho, demonstrando que existem valores expressivos de despesas contraídas em exercícios anteriores que aguardam pagamento.

Em nome da democratização da informação, de modo a permitir o debate aberto de temas relevantes à sociedade, o Tesouro Nacional pretende publicar este Relatório anualmente, sendo as próximas publicações divulgadas em abril de cada ano, referentes às demonstrações contábeis do ano anterior.

# 1. Introdução

O Tesouro Nacional, órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, é responsável pela elaboração das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, que integram a Prestação de Contas Anual do Presidente da República. Em prol da transparência que sempre pautou as ações da STN, o objetivo deste Relatório Contábil do Tesouro Nacional (RCTN), em sua primeira edição, é garantir ao cidadão uma adequada análise das finanças públicas do Governo Federal. Para alcançar esse objetivo, buscou-se tratar os assuntos contábeis por meio de linguagem mais acessível, democratizando o acesso à informação e permitindo avaliações e análises que fomentem debates substanciados e legítimos sobre o tema.

Importante ressaltar que este Relatório também reflete o importante processo de convergência da contabilidade da União aos padrões internacionais, ocorrido ao longo dos últimos anos. Esse processo resultou em mudanças de práticas contábeis que geraram impactos significativos na mensuração do patrimônio da União, evidenciado em seu Balanço Patrimonial, e continuará gerando ao longo dos próximos anos, conforme plano de implantação<sup>1</sup>. Esse processo de convergência não é importante apenas por tornar a União uma referência em contabilidade e transparência contábil e fiscal, mas também por permitir que as demonstrações contábeis e fiscais expressem de maneira clara e abrangente a situação das suas finanças públicas.

Em consequência desse processo, a partir de 2015, observou-se a inversão do saldo do patrimônio líquido da União, de positivo para negativo, ocorrida especialmente em virtude de: a) reavaliação da recuperabilidade dos créditos tributários e de dívida ativa da União; b) constituição da provisão relacionada às obrigações de benefícios pós emprego (aposentadorias e pensões) dos servidores civis; e c) aumento do endividamento público.

Os gráficos e as tabelas contidos neste relatório foram elaborados tendo em vista a apresentação de períodos que facilitem a sua compreensão e expressem da melhor forma possível a realidade da evolução das contas públicas. As informações relacionadas à situação patrimonial foram analisadas conforme a base dos três últimos anos. Já as informações relacionadas à avaliação da situação fiscal (dívida consolidada líquida e regra de ouro) abrangem um período maior (entre nove e dez anos).

Vale destacar que, ao longo deste documento, quando são mencionados valores referentes a estoques (ou saldos), os quais foram objeto dos Capítulos 2 e 3, são consideradas as posições na data de 31 de dezembro de cada ano.

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes, ver o Balanço Geral da União 2016 (BGU) em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/balanco-geral-da-uniao>

## 2. Ativos e Passivos da União e seu Patrimônio Líquido

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

A seguir, na Tabela 1, é apresentado o balanço patrimonial da União de 2014 a 2016.

*Tabela 1 – Balanço patrimonial da União*  
*Dados em: R\$ bilhões*  
*Fonte: SIAFI*

ATIVO	2014	2015	2016
<b>Ativo Circulante</b>	<b>1.210</b>	<b>1.371</b>	<b>1.435</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa	661	939	1.108
Conta Única	580	858	1.005
Aplicações Financeiras	81	81	103
Créditos a Curto Prazo	549	432	327
<b>Ativo Não Circulante</b>	<b>3.876</b>	<b>2.986</b>	<b>3.238</b>
Realizável a Longo Prazo	2.817	1.873	2.005
Créditos Tributários a Receber	1.101	131	264
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	1.507	1.594	1.500
Dívida Ativa Tributária e Não Tributária	1.449	1.644	1.908
Ajustes para Perdas em Créditos a Longo Prazo	-1.299	-1.528	-1.705
Outros Créditos a Longo Prazo	59	32	38
Investimentos	308	287	302
Imobilizado	749	823	927
Intangível	2	3	4
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>5.085</b>	<b>4.357</b>	<b>4.673</b>
<b>PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Passivo Circulante</b>	<b>878</b>	<b>1.046</b>	<b>1.065</b>
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	39	43	38
Empréstimos e Financiamentos	690	806	656
Dívida Mobiliária Interna - Mercado e BCB	676	795	641
Dívida Mobiliária Externa	8	7	11
Outros Empréstimos e Financiamentos	6	4	4
Provisões a Curto Prazo	10	53	41
Demais Obrigações	139	144	330
<b>Passivo Não Circulante</b>	<b>4.089</b>	<b>4.735</b>	<b>5.630</b>
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	2	1	2
Empréstimos e Financiamentos	2.791	3.299	4.008
Dívida Mobiliária Interna - Mercado e BCB	2.648	3.162	3.889
Dívida Mobiliária Externa	96	125	107
Outros Empréstimos e Financiamentos	47	12	12
Provisões a Longo Prazo	1.241	1.382	1.556
Provisões Previdenciárias <sup>2</sup>	1.208	1.244	1.365
Outras Provisões a Longo Prazo	33	138	191
Demais Obrigações	55	53	64
<b>TOTAL DO PASSIVO</b>	<b>4.967</b>	<b>5.781</b>	<b>6.695</b>
<b>Patrimônio Líquido</b>	<b>118</b>	<b>-1.425</b>	<b>-2.021</b>
<b>TOTAL DO PASSIVO + PL</b>	<b>5.085</b>	<b>4.357</b>	<b>4.673</b>

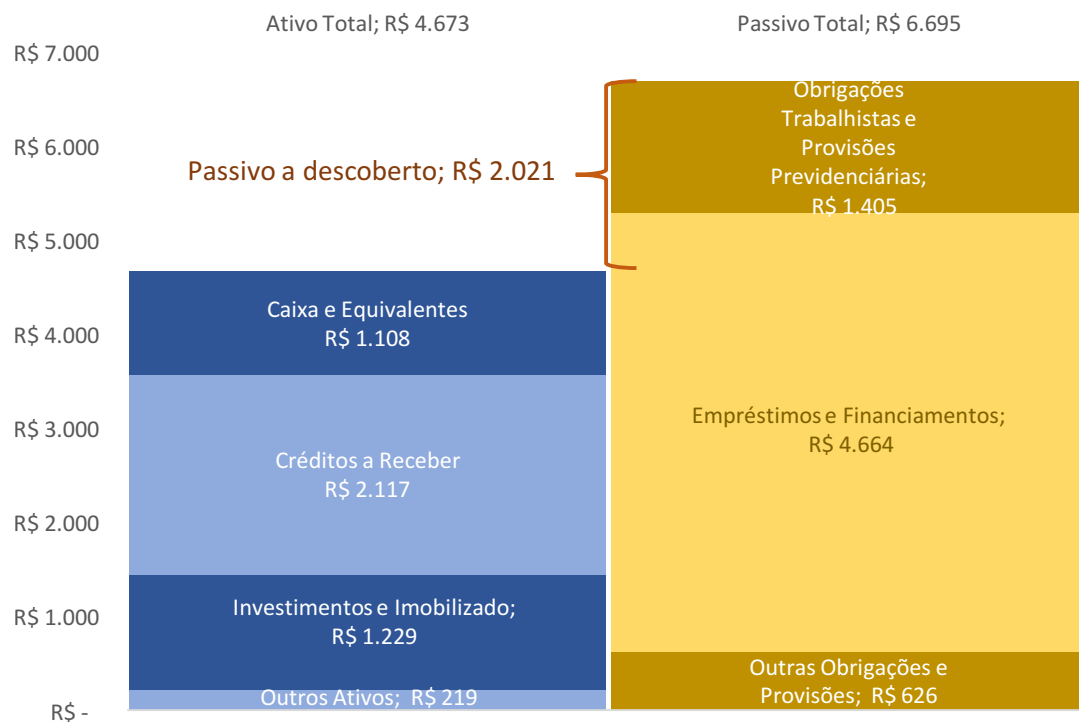
<sup>2</sup> Provisão previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, deduzidos dos recebimentos futuros, calculados atuarialmente, em determinada data. O passivo atuarial reconhecido no balanço patrimonial da União refere-se ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis.

O Gráfico 1 expressa a situação patrimonial líquida em 2016, de forma mais agregada, podendo ser observado que os passivos da União ultrapassaram os seus ativos em R\$ 2,021 trilhões.

Gráfico 1 – Balanço patrimonial da União em 2016 – Simplificado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

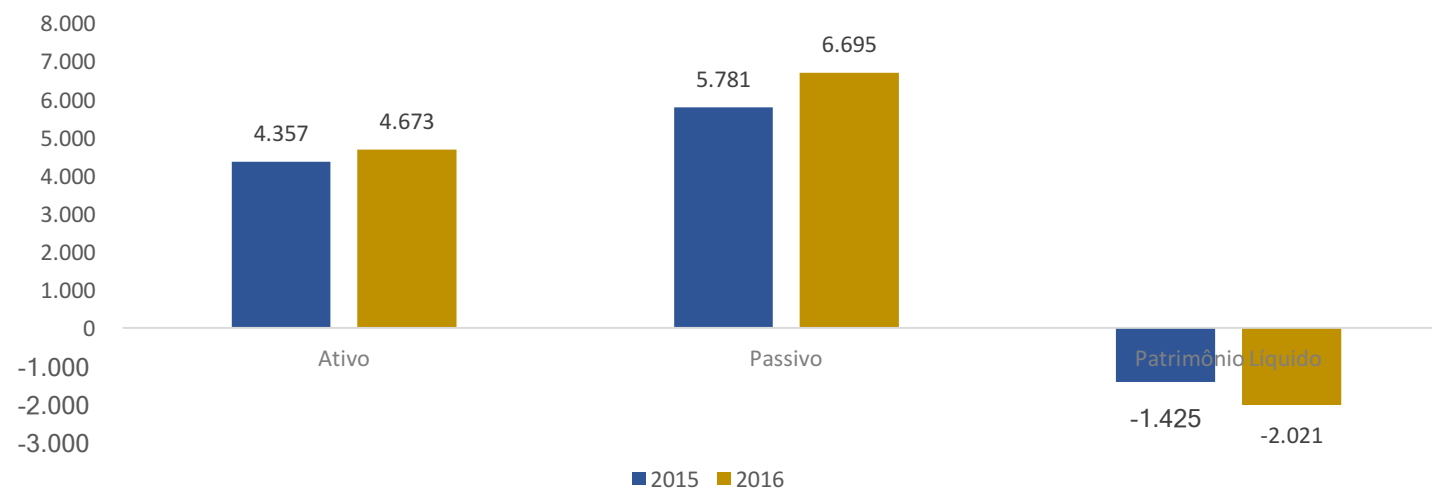


O patrimônio líquido da União em 2016, em comparação com o valor de 2015, teve um acréscimo nominal de 41,9% em seu deficit, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Ativo, passivo e patrimônio líquido

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



O passivo total da União em 2016 alcançou R\$ 6,695 trilhões (sendo 84% de obrigações a longo prazo, em especial com empréstimos e financiamentos), o que representou 143,3% do total do ativo. Em 2015, o passivo foi de R\$ 5,78 trilhões, equivalendo a 132,7% do total do ativo.

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

## 2.1 Ativos

Esta seção aborda os principais ativos da União, que consistem em: a) caixa e equivalentes de caixa (especialmente a Conta Única do Tesouro Nacional); b) créditos tributários; c) empréstimos e financiamentos concedidos; d) investimentos; e e) imobilizado e intangível.

### 2.1.1 Caixa e Equivalentes de Caixa: Conta Única

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

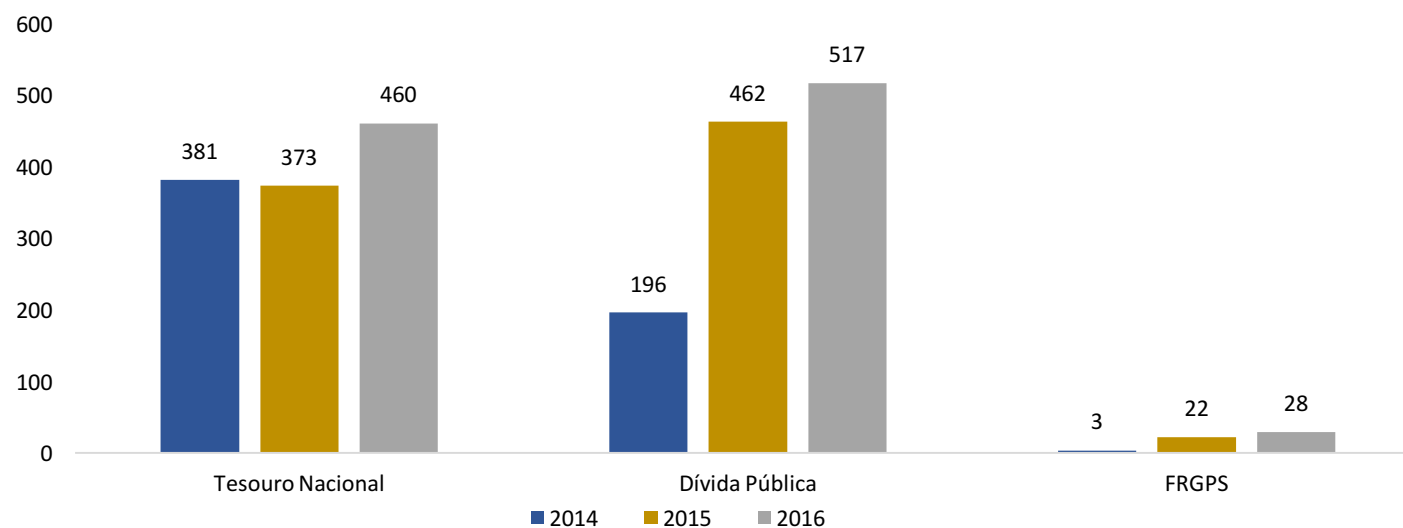
A Conta Única do Tesouro Nacional, mantida no BCB, acolhe praticamente todas as disponibilidades financeiras da União. É um importante instrumento de controle das finanças públicas, já que permite a racionalização da administração dos recursos financeiros, além de favorecer os processos de transferência, de descentralização financeira e de pagamentos.

O saldo da Conta Única correspondeu, em 2016, a 91% do total do grupo de caixa e equivalentes de caixa, estando subdividida, conforme demonstrado no Gráfico 3, em três subcontas: (i) do Tesouro, (ii) da Dívida Pública e (iii) do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

Gráfico 3 – Conta Única do Tesouro Nacional

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 e ao RGPS. Esta subconta apresentou em 2016 saldo de R\$ 460 bilhões.

No entanto, conforme demonstrado na Tabela 2, este saldo se compõe, em quase sua totalidade, pelas receitas instituídas por lei a finalidades específicas, acumuladas por órgãos e fundos, e que não dispõem de flexibilidade para sua utilização (recursos vinculados, ou “carimbados”). Os saldos apresentados estão deduzidos das obrigações já contraídas, que representam o comprometimento desses recursos.

*Tabela 2 – Saldos disponíveis em dezembro de 2016, por vinculações selecionadas*

*Dados em: R\$ bilhões*

*Fonte: SIAFI*

<b>Saldos disponíveis em 31/12/2016</b>	<b>408,8</b>
Recursos do Resultado do Bacen (vinculados ao pagamento da dívida pública)	34,8
Recursos de Retorno dos Empréstimos Concedidos pelo Tesouro para Operações Oficiais de Fomento (vinculados ao pagamento da dívida pública)	110,7
Dividendos da União (vinculados a despesas de capital)	1,2
Recursos de concessões e permissões (vinculados a despesas de capital)	16,0
Recursos vinculados deficitários	-24,9
Recursos a classificar	4,7
Recursos próprios de órgãos e fundos	242,8
Recursos Livres do Tesouro	23,5

Já a subconta da Dívida Pública tem a finalidade de prover reserva de liquidez, necessária para a sua gestão. O que explica a variação entre dez/2014 e dez/2016 é principalmente a elevação dos ingressos com emissão de títulos (R\$ 1,032 trilhão em 2015 e R\$ 1,051 trilhão em 2016), diante de um fluxo de resgate de títulos em menor proporção (R\$ 805 bilhões em 2015 e R\$ 949 bilhões em 2016). Ou seja, no período, houve emissões líquidas de títulos públicos, no valor acumulado de R\$ 329,4 bilhões, que foram depositados nessa subconta. Essa estratégia está em linha com a proposta definida pelos planos anuais de financiamento da Dívida Pública Federal, publicados em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/plano-anual-de-financiamento>.

A segmentação da movimentação financeira do Fundo de Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) ocorre por exigência constitucional, conforme preceitua o art. 167, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, o qual veda a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS. Como observado no Gráfico 3, essa subconta encerrou 2016 com um saldo de R\$ 28 bilhões, devido à transferência de recursos da subconta do Tesouro Nacional, oriundos de outras fontes, para cobertura do deficit do RGPS.

### 2.1.2 Créditos Tributários e Dívida Ativa Tributária

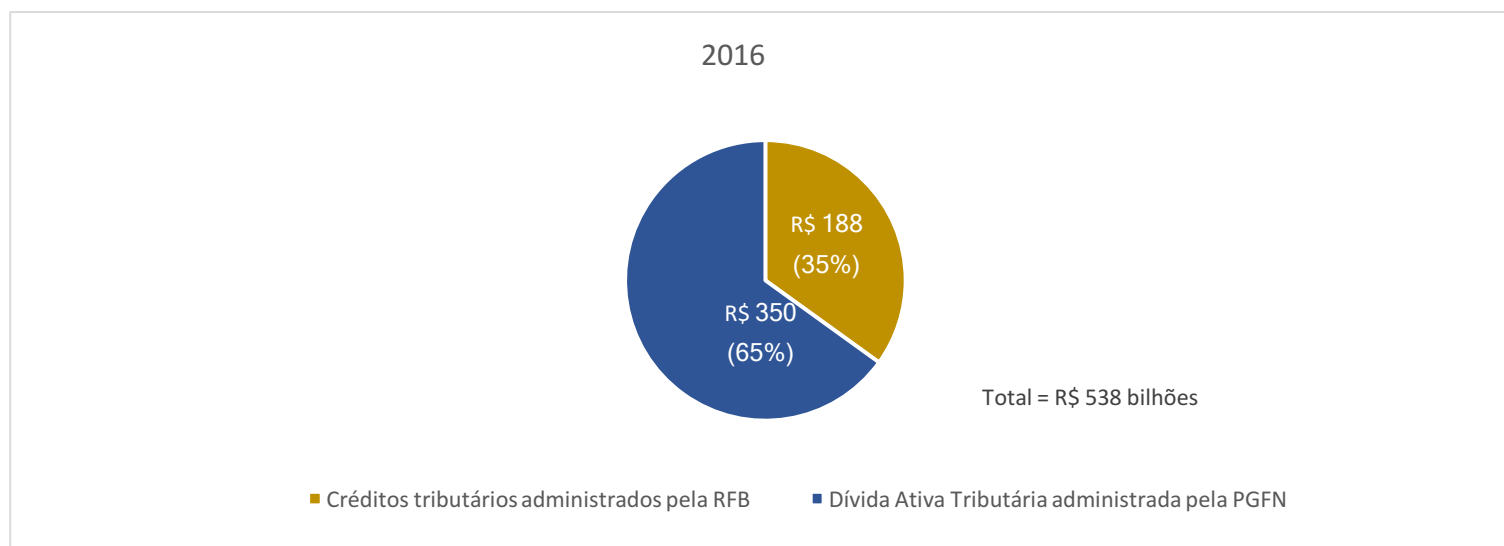
A maior parte dos créditos tributários a receber é decorrente de impostos e contribuições e, salvo algumas exceções relativas às taxas, são administrados pelo Ministério da Fazenda. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é responsável pela administração dos tributos de competência da União,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

O Gráfico 4 apresenta os saldos líquidos de créditos tributários e da dívida ativa tributária reconhecidos no balanço patrimonial da União em 2016.

Gráfico 4 – Estoque de créditos tributários e de dívida ativa tributária reconhecidos no balanço patrimonial da União em 2016

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



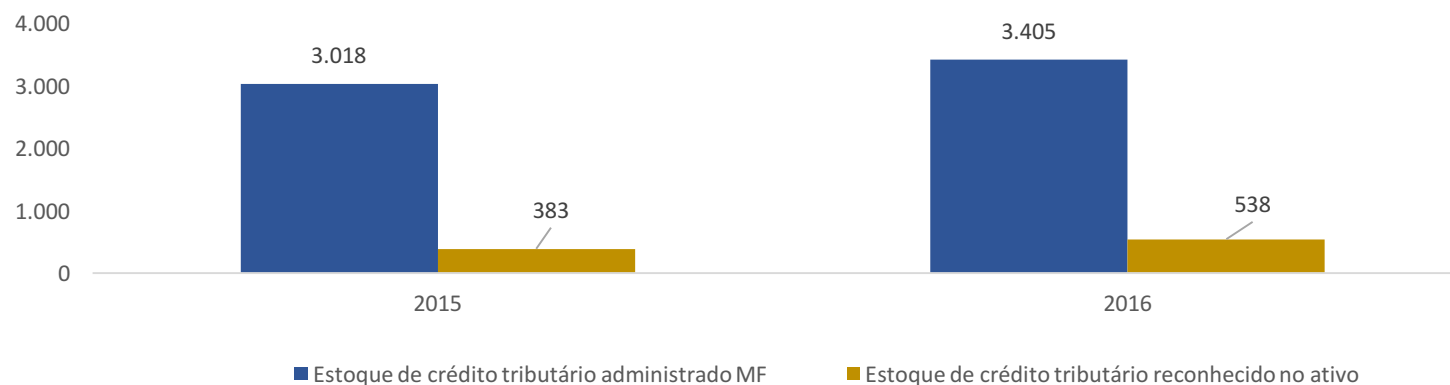
Já o Gráfico 5 demonstra a diferença entre o total dos créditos tributários constituídos e não arrecadados, administrados pelo Ministério da Fazenda (RFB e PGFN), e o saldo registrado na contabilidade, apresentado no balanço patrimonial da União.



Gráfico 5 – Créditos tributários

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



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

Nesse sentido, o estoque de R\$ 3,405 trilhões de créditos tributários constituídos em 31 de dezembro de 2016 é composto por:

1. Créditos tributários a receber de competência da RFB, reconhecidos contabilmente, no montante de R\$ 326 bilhões;
2. Créditos tributários administrados pela RFB, mas não reconhecidos contabilmente do grupo de ativos por terem sua exigibilidade suspensa<sup>3</sup>, no montante de R\$ 1,23 trilhão. Os créditos com exigibilidade suspensa, quer por processo administrativo, quer por judicial, não atendem ao critério para reconhecimento de ativo, pois não há garantias de fruição de benefícios econômicos futuros para a União;
3. Créditos tributários inscritos em dívida ativa, de responsabilidade da PGFN, que são aqueles que transcorreram o prazo para pagamento e passaram por apuração de liquidez e certeza por parte daquela

<sup>3</sup> Existem determinadas situações, como os recursos, que suspendem a exigibilidade do crédito tributário (o pagamento pelo contribuinte devedor), impedindo a cobrança forçada do tributo pelo fisco.

Procuradoria, no montante de R\$ 1,85 trilhão. Tais créditos sofrem ajuste para perdas, de maneira a expressarem a real expectativa de recebimento, conforme explicado mais adiante.

Devido ao processo de convergência às normas internacionais de contabilidade, no exercício de 2015, foram baixados dos ativos da União R\$ 1,12 trilhão em créditos tributários. Para isso, foi utilizado como premissa o conceito de que o ativo somente deve ser reconhecido quando não depender de eventos futuros para sua confirmação e quando for capaz de gerar impactos econômicos reais no futuro.

Posteriormente, sobre o montante que atendeu aos critérios para reconhecimento, foi levantado o valor de créditos tributários, tanto os administrados pela RFB quanto os já inscritos em dívida ativa, administrados pela PGFN, que possuem probabilidade de não serem recebidos pela União. Portanto, o montante reconhecido como créditos tributários a receber e dívida ativa tributária a receber, seja a curto ou a longo prazo, é evidenciado da maneira mais líquida possível no balanço patrimonial da União, de maneira a expressar a maior probabilidade de recebimento desses recursos.

Assim, pelo Gráfico 5, é possível verificar que, do total do estoque de créditos tributários e dívida ativa tributária, apenas 16%, em 2016, foram considerados recuperáveis (12% em 2015).

Ressalta-se que a perspectiva de recebimento dos saldos dos créditos tributários recuperáveis, aqui informados, é de longo prazo. Isso porque tais créditos estão submetidos ao andamento dos processos administrativos e judiciais que analisam a sua pertinência, ou ao prazo dos parcelamentos dos débitos, caso aderidos pelos contribuintes.

### ***2.1.3 Empréstimos e Financiamentos Concedidos***

A Tabela 3 apresenta os saldos consolidados dos empréstimos e financiamentos concedidos pela União (haveres financeiros).

Tabela 3 – Empréstimos e financiamentos concedidos a curto e longo prazos<sup>4</sup>

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

	2014	2015	2016
<b>Empréstimos e financiamentos concedidos a curto prazo</b>	<b>101</b>	<b>88</b>	<b>79</b>
Empréstimos concedidos a receber	52	43	51
Financiamentos concedidos a receber	15	14	18
Outros	33	31	10
<b>Empréstimos e financiamentos concedidos a longo prazo</b>	<b>1.507</b>	<b>1.594</b>	<b>1.500</b>
Empréstimos concedidos a receber	1.326	1.377	1.242
Financiamentos concedidos a receber	179	215	231
Outros	2	2	26
<b>Total</b>	<b>1.608</b>	<b>1.682</b>	<b>1.579</b>

A seguir, são detalhados os dois principais grupos de haveres financeiros da União: a) haveres financeiros junto a Estados, Distrito Federal e municípios; e b) haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional.

### 2.1.3.1 Haveres Financeiros junto a Estados, Distrito Federal e Municípios

Do total de estoque de empréstimos e financiamentos concedidos pela União em 2016, 34% foram referentes aos haveres financeiros junto a Estados, Distrito Federal e municípios, o que significou um montante aproximado de R\$ 529 bilhões. Esse montante foi composto por R\$ 556 bilhões a receber deduzidos de uma perda provável de R\$ 27 bilhões<sup>5</sup>, ou seja, o saldo evidenciado no balanço patrimonial já apresentou o valor líquido de provável realização.

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

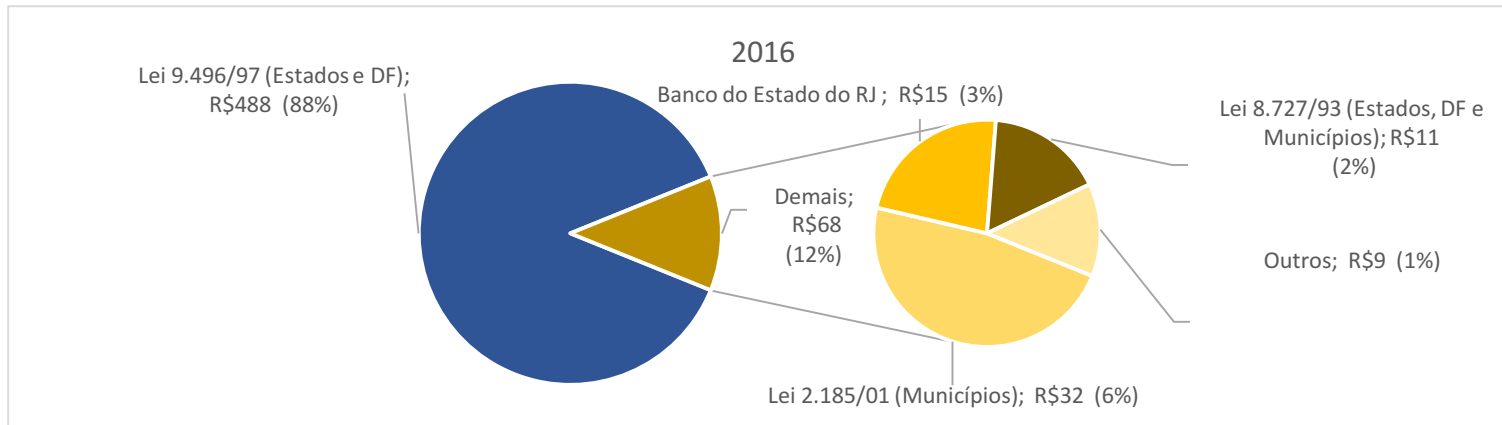
<sup>4</sup> Consideram-se de curto prazo os direitos e as obrigações que serão recebidos ou pagos em até 12 meses subsequentes à data das demonstrações contábeis. Consideram-se de longo prazo, portanto, os direitos e as obrigações que serão recebidos ou pagos além do período de 12 meses.

<sup>5</sup> O montante do ajuste de perdas prováveis de R\$ 27 bilhões consiste nos valores não pagos pelos Estados no âmbito da Lei nº 9.496/97 em decorrência de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) que impediram a imposição de sanções por inadimplência.

Gráfico 6 – Estoque de haveres financeiros da União perante Estados, Municípios e Distrito Federal em 2016

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

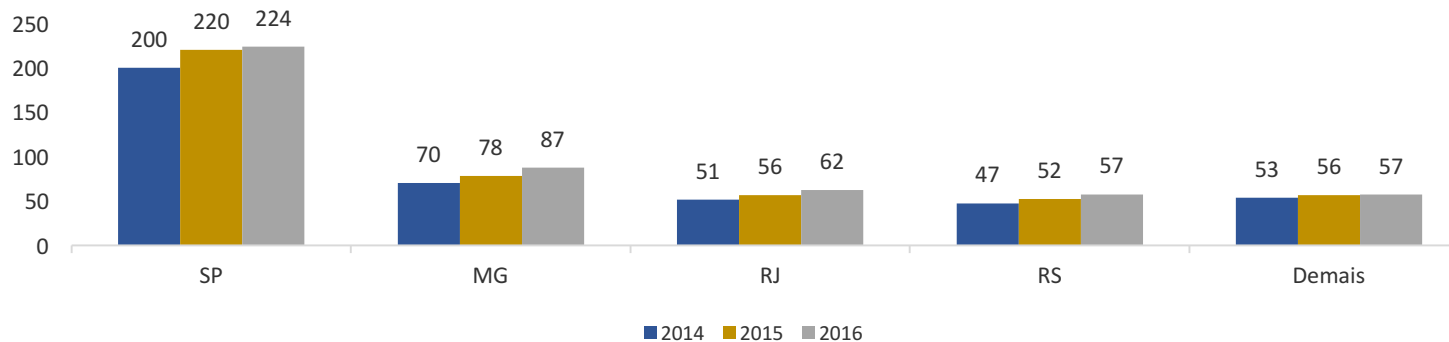


Os financiamentos originários da Lei nº 9.496/97 representaram, em 2016, 88% dos ativos advindos de programas de financiamento e refinanciamento junto aos demais Entes da Federação, totalizando R\$ 488 bilhões em créditos da União, de um total de R\$ 556 bilhões (79% em 2015 e em 2014). O Gráfico 7 apresenta os saldos dos principais haveres, por Estado.

Gráfico 7 – Estoque de créditos de empréstimos decorrentes da Lei nº 9.496/97 por Estado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



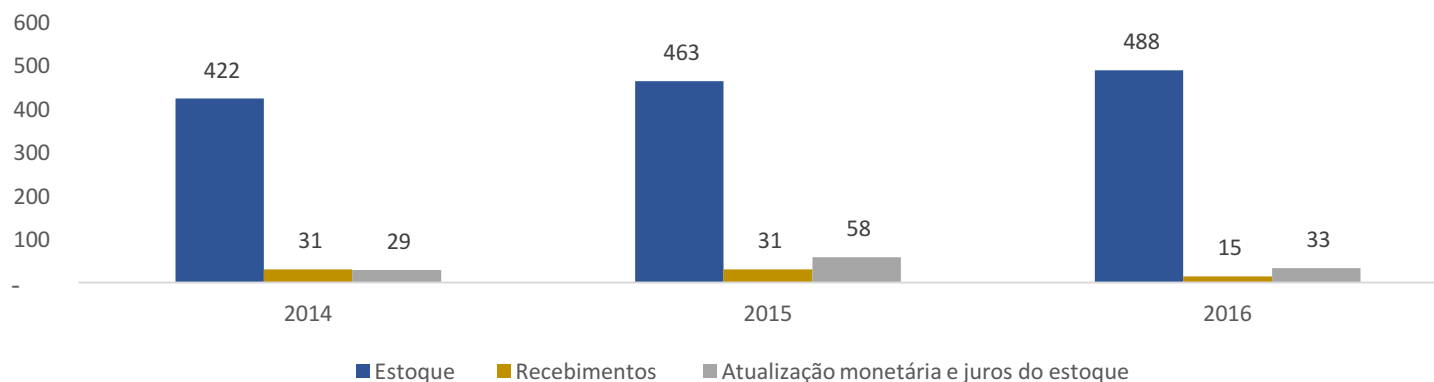
Ainda com relação a essa Lei, os pagamentos efetuados (principal, juros e atualização monetária) no período de 2014 a 2016 não têm sido suficientes para conter o aumento no montante da dívida contraída pelos Estados e DF com a União, como pode ser observado no Gráfico 8. É possível visualizar que a atualização monetária e os juros sobre os saldos têm sido, em geral, maiores que os recebimentos do ano. Os saldos são atualizados pelos indexadores do programa ou por revisões de condições contratuais que possam eventualmente ser negociadas entre os mutuários e a União, como é o caso da aplicação das condições da LC nº 148/2014 aos contratos da Lei nº 9.496/97 (Estados) e da MP nº 2.185/01 (Municípios), ou ainda por alguma determinação judicial. Basicamente, a LC nº 148/2014 redefiniu os critérios de indexação dos contratos de refinanciamentos de dívidas celebradas entre a União, Estados, Distrito Federal e municípios.

Do total de recebimentos no ano em 2016, 49% foram referentes a pagamento de juros (43% em 2015 e 45% em 2014).

Gráfico 8 – Saldo e fluxos financeiros dos contratos decorrentes da Lei nº 9.496/97

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Ao longo do período compreendido entre os meses de abril e junho/2016, 16 Estados obtiveram junto ao STF mandados de segurança que lhes permitiam efetuar os pagamentos devidos na forma da LC nº 148/2014, contudo 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.

#### *2.1.3.2 Haveres Financeiros Decorrentes de Operações Fiscais do Tesouro Nacional*

Do saldo de empréstimos e financiamentos concedidos pela União em 2016, 36% foram referentes aos haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional, o que significou um montante aproximado de R\$ 564 bilhões. Esse montante foi composto por R\$ 574 bilhões a receber, deduzido de uma perda provável de R\$ 10 bilhões, ou seja, o saldo evidenciado no balanço patrimonial já apresentou o valor líquido de provável realização.

Tais haveres decorreram, dentre outras, das seguintes origens:

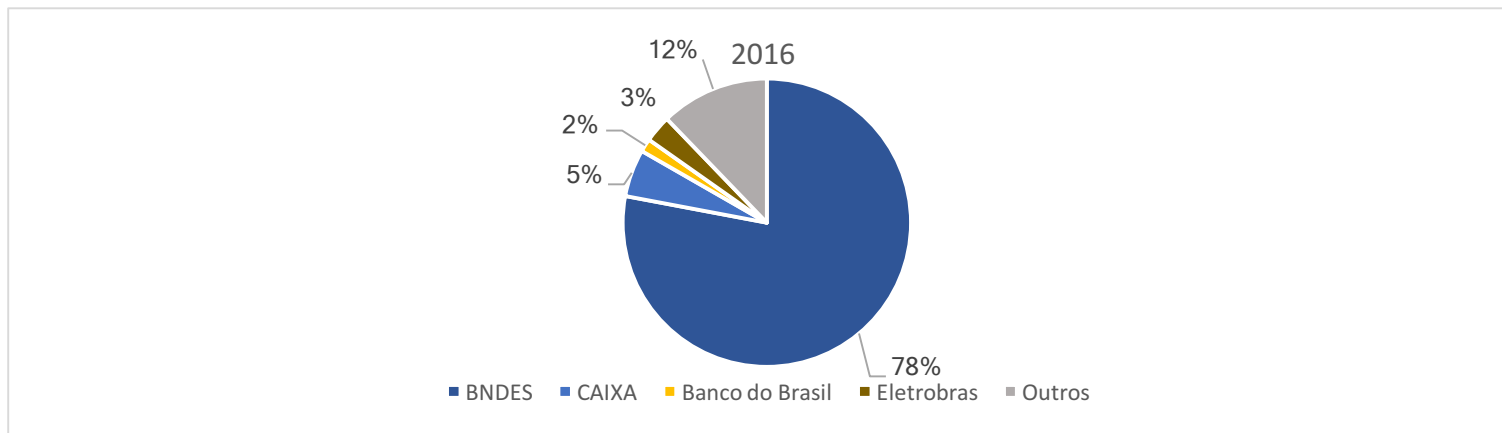
- Operações estruturadas, ou seja, realizadas entre a União e instituições financeiras públicas, envolvendo, na maior parte das vezes, a aquisição de créditos mediante emissão de títulos públicos;
- Órgãos, entidades e empresas extintas; e
- Contratos oriundos de operações do Tesouro Nacional autorizadas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

Em 2016, 78% desses haveres foram referentes a créditos a receber do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)—85% em 2014 e 89% em 2015. A distribuição, por devedor, é demonstrada no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Saldo de haveres por devedor em 2016

Dados em: %

Fonte: SIAFI



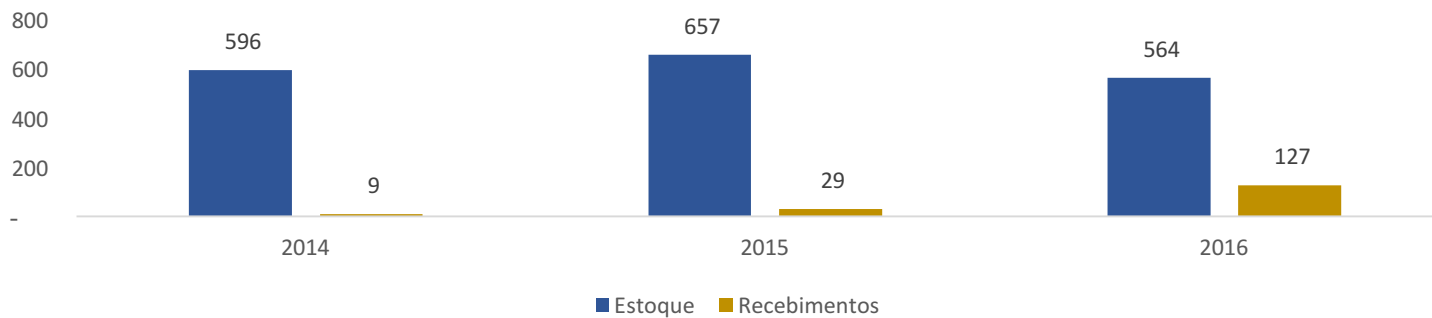
O

Gráfico 10 apresenta a evolução do saldo total dos créditos do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais em relação à evolução do recebimento de principal, juros e atualização monetária nos anos de 2014 a 2016. Em 2016 houve uma baixa considerável 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\$ 113 bilhões.

Gráfico 10 – Haveres financeiros do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Além do pagamento antecipado anteriormente mencionado, o decréscimo de R\$ 93 bilhões do estoque em 2016 foi afetado, no sentido contrário, pelos juros remuneratórios acrescidos aos contratos firmados entre União e BNDES, no valor de R\$ 27 bilhões.

#### 2.1.4 Investimentos (Participações em Empresas Estatais)

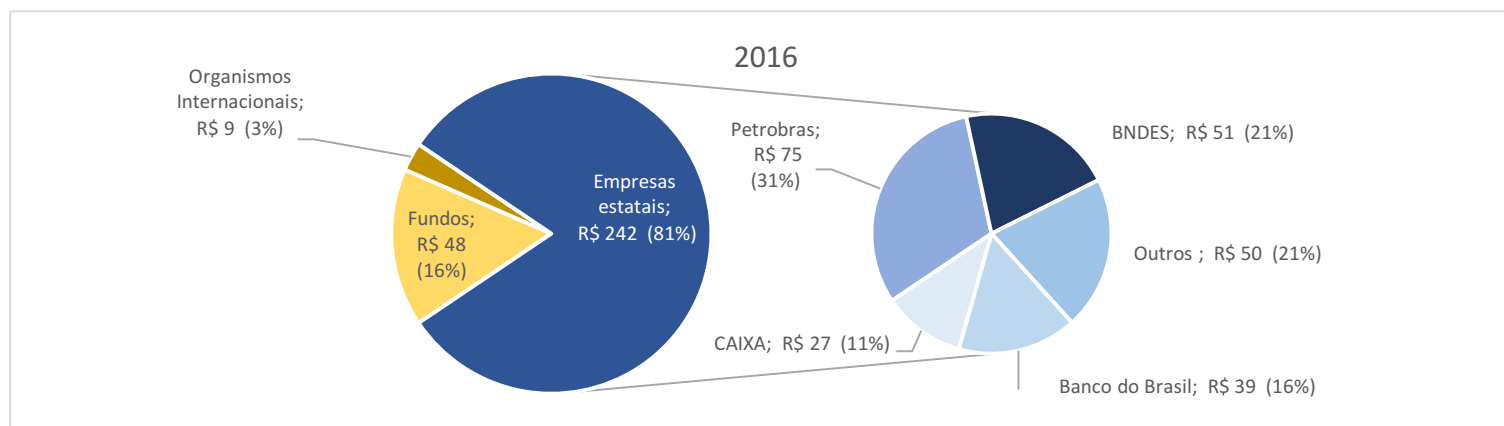
Os investimentos da União compreendem, em 99% dos casos, suas participações permanentes em empresas estatais, em fundos e em organismos internacionais, conforme demonstrado no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Participações em empresas em 2016

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI





Em seguida, pode-se observar a composição e a evolução da participação da União em empresas estatais<sup>6</sup>, exceto as dependentes<sup>7</sup>, nos anos de 2014 a 2016.

Gráfico 12 – Total de participações da União em empresas estatais, de 2014 a 2016

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

<sup>6</sup> 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 2016, 99,75% foram avaliadas pelo MEP, que consiste na aplicação do percentual de participação da União sobre o valor do patrimônio líquido de cada empresa estatal.

<sup>7</sup> 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 2016 (Seção 1.2 – Resumo dos Principais Critérios e Políticas Contábeis, item (x) Mecanismo de cálculo da consolidação das Demonstrações Contábeis).

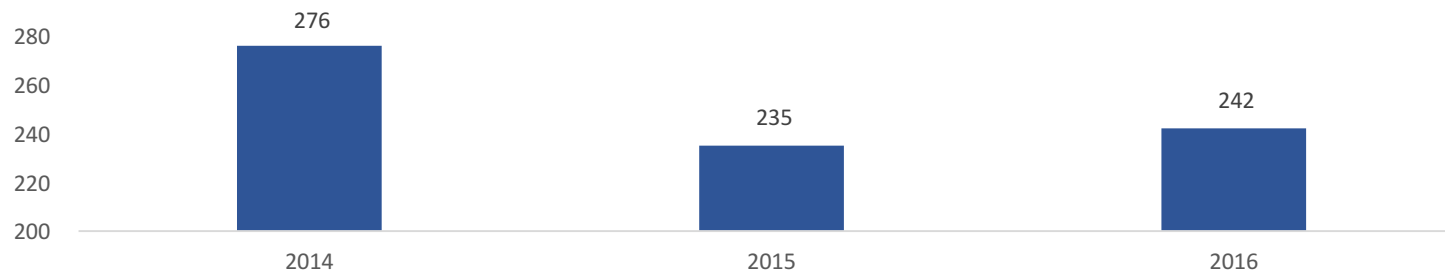
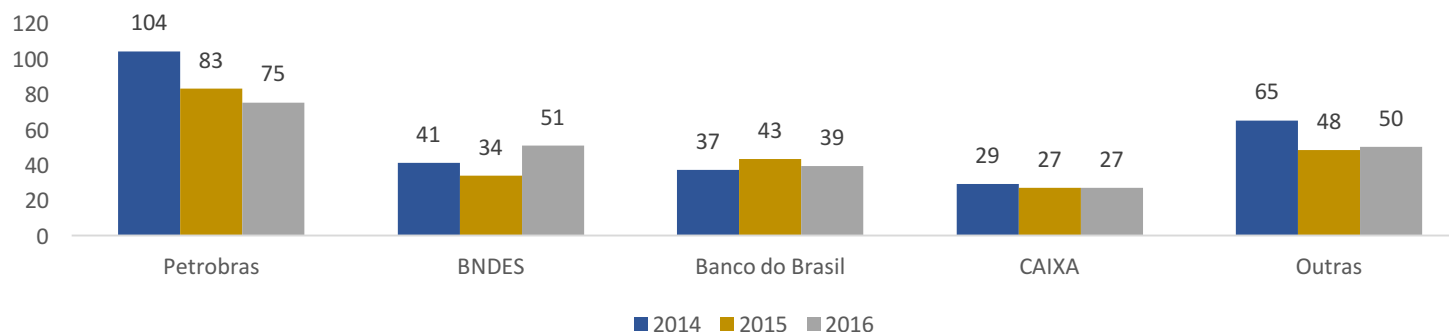


Gráfico 13 – Participação nas principais empresas estatais da União, de 2014 a 2016  
 Dados em: R\$ bilhões  
 Fonte: SIAFI



Quanto aos dividendos e os juros sobre capital próprio (JCP<sup>8</sup>) recebidos pela participação da União nessas empresas, o comportamento é apresentado no

Gráfico 14. A arrecadação pelo Tesouro Nacional atingiu o montante de R\$ 2,84 bilhões em 2016 a esse título, inferior em 76% ao volume obtido em 2015, e 85% menor do que aquele recebido em 2014, em decorrência, principalmente,

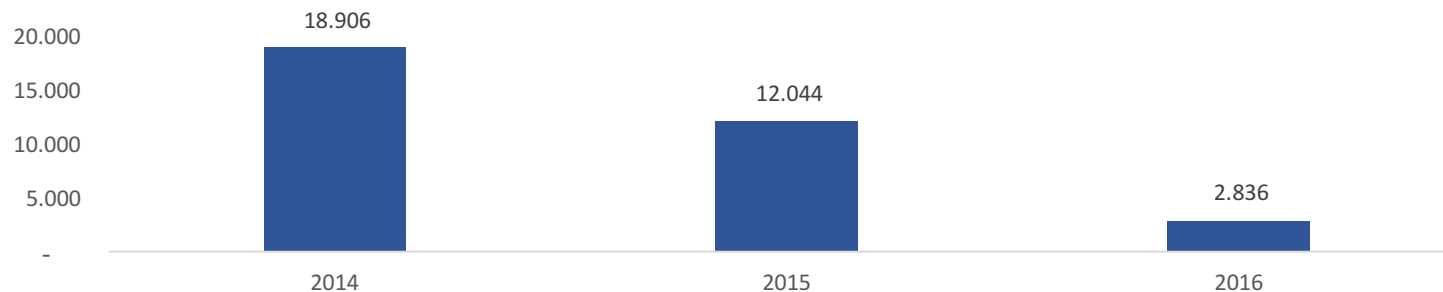
<sup>8</sup> Receber dividendos significa dizer que o acionista, no caso a União, está recebendo uma parcela do lucro de suas investidas, parcela que é determinada pela legislação brasileira em pelo menos 25% dos lucros gerados pela empresa em um determinado período. Os dividendos são distribuídos pelas 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.

da atual política de distribuição de dividendos do BNDES e da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e da deterioração do cenário econômico ocorrida no período.

Gráfico 14 – Dividendos e JCP recebidos por ano

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI

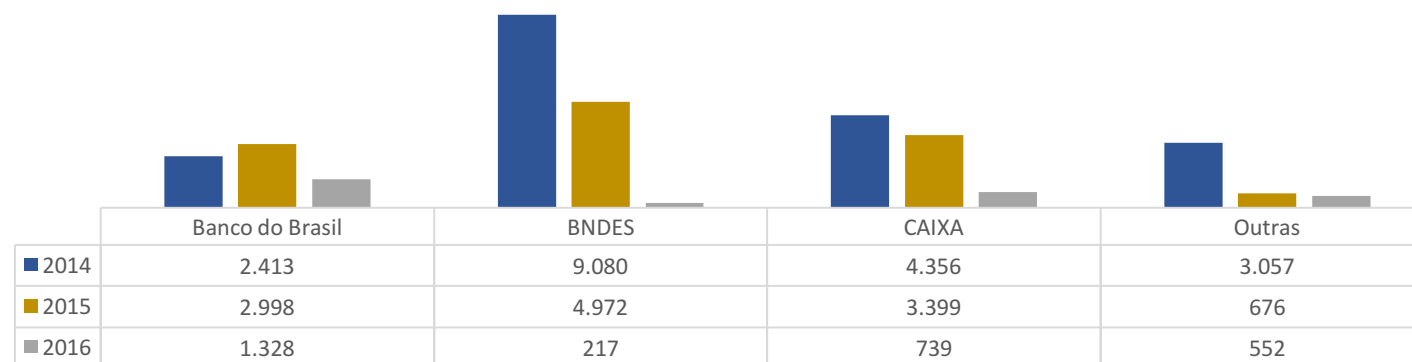


O Banco do Brasil, em 2016, foi a empresa responsável pelo maior recolhimento de dividendos à União, no montante de R\$ 1,33 bilhão, o que representou uma diminuição de 56% do valor pago por ela em 2015, como pode ser observado no Gráfico 15. Essa diminuição se deveu, principalmente, ao fato de o lucro líquido acumulado em 2016 ter sido 41% menor que o apresentado em 2015.

Gráfico 15 – Dividendos e JCP recebidos por empresa

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI



Em 2016, a CAIXA recolheu à União R\$ 739 milhões, dos quais R\$ 682 milhões sob a forma de JCP, e o restante, R\$ 57 milhões, sob a forma de dividendos referentes ao exercício de 2015. O BNDES efetuou, em 2016, o pagamento de JCP no valor R\$ 217,5 milhões referente ao exercício de 2015, conforme consta na Destinação do Resultado do Exercício de 2015. Em relação à Petrobras, não houve recebimento de dividendos nos anos de 2015 e 2016.

Para mais informações sobre a relação entre a União e as empresas estatais, consulte o relatório *Aspectos Fiscais do Relacionamento do Tesouro Nacional com suas Participações Societárias – 2016*<sup>9</sup>, disponível em: <https://goo.gl/zN82Qm>.

<sup>9</sup> Pode haver diferenças entre as informações apresentadas neste relatório – cuja fonte dos dados é o SIAFI fechado em 31/12/2016 (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 – 2016”, que reflete o saldo divulgado por cada uma das empresas em suas demonstrações contábeis individuais, publicadas posteriormente, já em 2017.

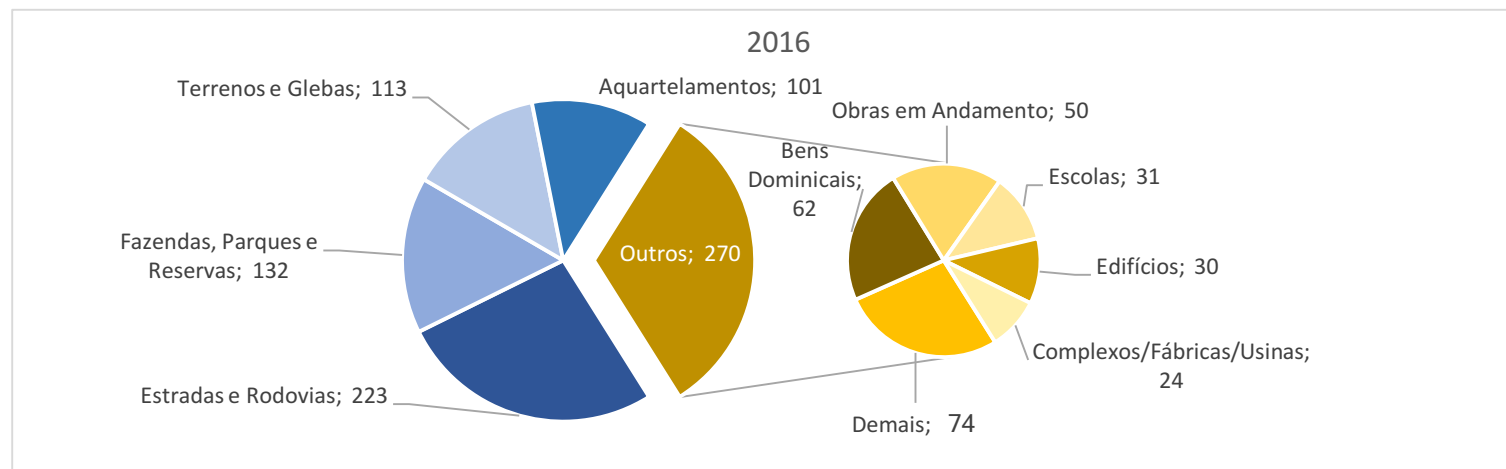
### 2.1.5 Imobilizado e Intangível

O saldo do ativo imobilizado da União totalizou, em 2016, R\$ 927 bilhões, sendo R\$ 88 bilhões em bens móveis e R\$ 839 bilhões em bens imóveis. A distribuição dos bens imóveis está detalhada no Gráfico 16<sup>10 11</sup>, a seguir:

Gráfico 16 – Imóveis em 2016

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Na comparação com 2015, houve um aumento de R\$ 104 bilhões (12,7%) no total do imobilizado. Desse aumento, R\$ 6 bilhões foram em bens móveis e R\$ 98 bilhões em imóveis. Contribuíram para isso a reavaliação positiva em R\$ 23,4 bilhões com aquartelamentos e R\$ 13,7 bilhões com terrenos e glebas pertencentes ao Ministério da Defesa, bem como o reconhecimento, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de uma área de 1.203.427,77m<sup>2</sup> situada no Jardim Botânico do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 10,3 bilhões.

Os bens móveis estão concentrados principalmente no Ministério da Defesa (R\$ 56 bilhões). Em relação aos bens imóveis, destacam-se os R\$ 223 bilhões referentes às estradas e rodovias federais, reconhecidos pelo Ministério dos

<sup>10</sup> Aquartelamento é o grupamento contábil correspondente a bases, quartéis e fortes.

<sup>11</sup> Gleba é uma área de terreno que ainda não foi objeto de parcelamento regular, isto é, aprovado e registrado. Após o registro do parcelamento, a gleba deixa de existir juridicamente, dando lugar a lotes e áreas públicas dele decorrentes.

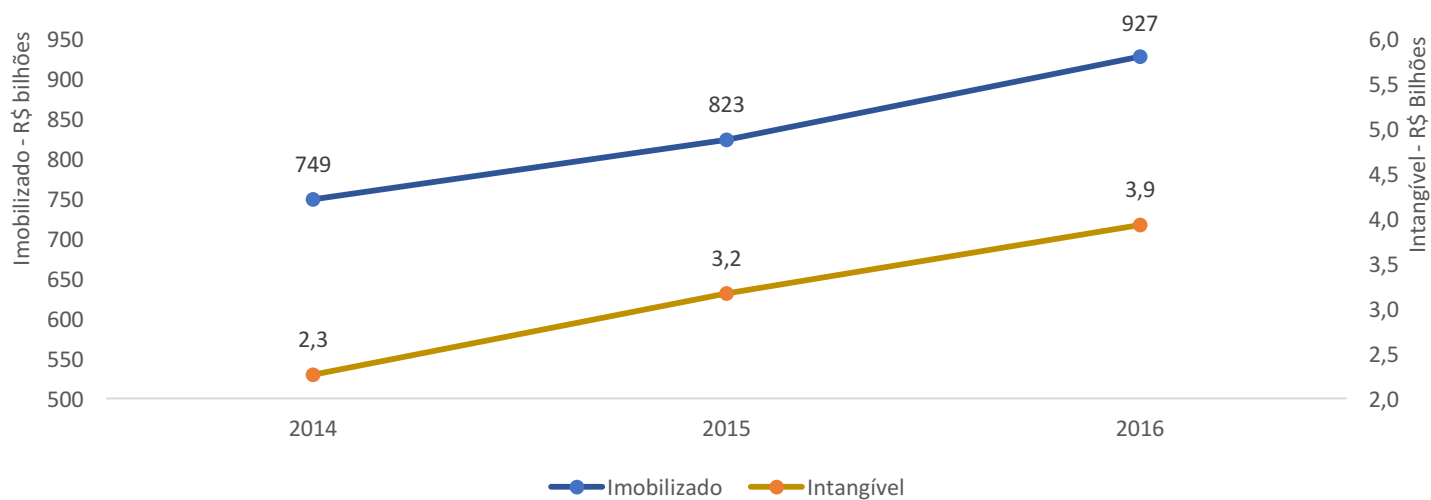
Transportes (26,7% do total) e também os pertencentes ao Ministério da Defesa (R\$ 228 bilhões ou 27,2% do total). Esses dois Ministérios juntos respondem por mais da metade dos bens imóveis da União.

Por sua vez, os bens intangíveis (aqueles sem substância física) totalizaram R\$ 3,9 bilhões em 2016, apresentando uma evolução de 24% em relação a 2015, quando o total foi de R\$ 3,2 bilhões. Os principais itens desse grupo são os softwares, que representam 78% do total (R\$ 3,1 bilhões).

Gráfico 17 – Saldo de imobilizado e intangível

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



## 2.2 Passivos

Esta seção apresenta a evolução das obrigações contraídas pela União (passivos), com destaque para a) empréstimos e financiamentos (dívida pública federal), b) provisões previdenciárias, c) demais provisões, d) obrigações relacionadas às subvenções econômicas, e) obrigações do FCVS e f) precatórios.

### *2.2.1 Empréstimos e Financiamentos (Dívida Pública Federal)*

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

A dívida pública federal 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 essa 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 essa razão definida como dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi). Já a parcela da dívida pública federal existente no mercado internacional tem sido captada tanto por meio da emissão de títulos quanto por contratos, sendo por isso definida como dívida pública federal externa (DPFe).

*Tabela 4 – Empréstimos e financiamentos contraidos*

*Dados em: R\$ bilhões*

*Fonte: BGU 2014, 2015 e 2016*

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

Conforme a



Tabela 4, dos saldos constantes dos empréstimos e financiamentos de curto e longo prazos em 2016, 97% (96% em 2015 e 95% em 2014) referiram-se ao estoque da DPMFi, sob gestão do Tesouro Nacional.

O estoque da DPF 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 regulamente pela STN<sup>12</sup> 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. É importante ressaltar que as duas metodologias convergem e têm valores idênticos quando do pagamento/vencimentos dos títulos.

### 2.2.1.1 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. Os títulos em poder do BCB são utilizados como instrumento de política monetária.

Tabela 5 – Dívida Pública Mobiliária Federal Interna

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

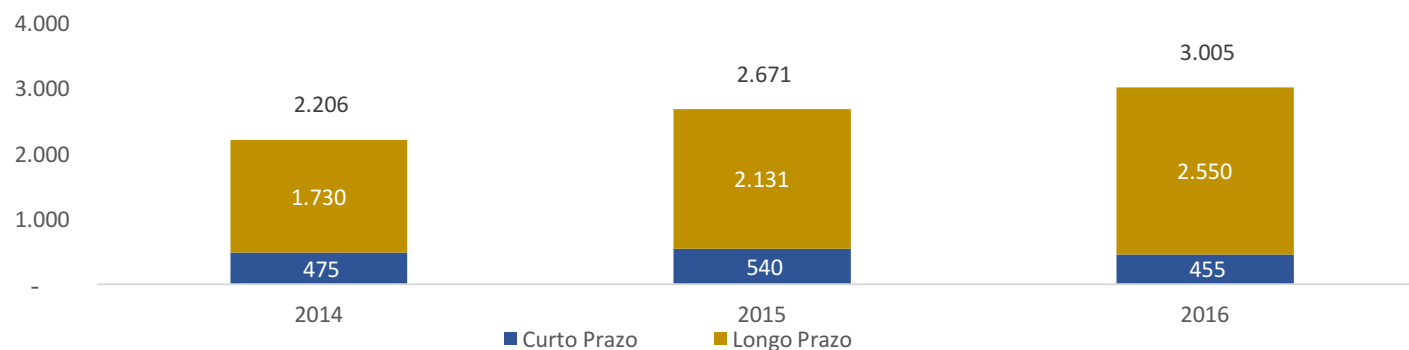
DPMFi	2014	2015	2016
Em mercado	2.206	2.670	3.004
Em carteira do BCB	1.119	1.287	1.526
<b>Total</b>	<b>3.324</b>	<b>3.957</b>	<b>4.530</b>

<sup>12</sup> Disponíveis em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-anual-da-divida> e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/plano-anual-de-financiamento>

Gráfico 18 – DPMFi em mercado a curto e longo prazos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



O estoque da DPMFi em mercado encerrou o ano de 2016 em aproximadamente R\$ 3 trilhões. Em relação ao ano anterior, houve aumento de 12,5%. Já em relação a 2014, o aumento desse estoque foi de 36,3%.

Dos títulos públicos federais que compõem a Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) em mercado, destacam-se as Letras do Tesouro Nacional (LTN) e as Notas do Tesouro Nacional – Série F (NTN-F), ambos com remuneração prefixada; as Letras Financeiras do Tesouro (LFT), com remuneração indexada à taxa Selic; e as Notas do Tesouro Nacional – Série B (NTN-B) e Série C (NTN-C), títulos indexados ao IPCA e ao IGP-M, respectivamente, cujos saldos são demonstrados nos gráficos a seguir.

Gráfico 19 – Estoque de títulos públicos federais em mercado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

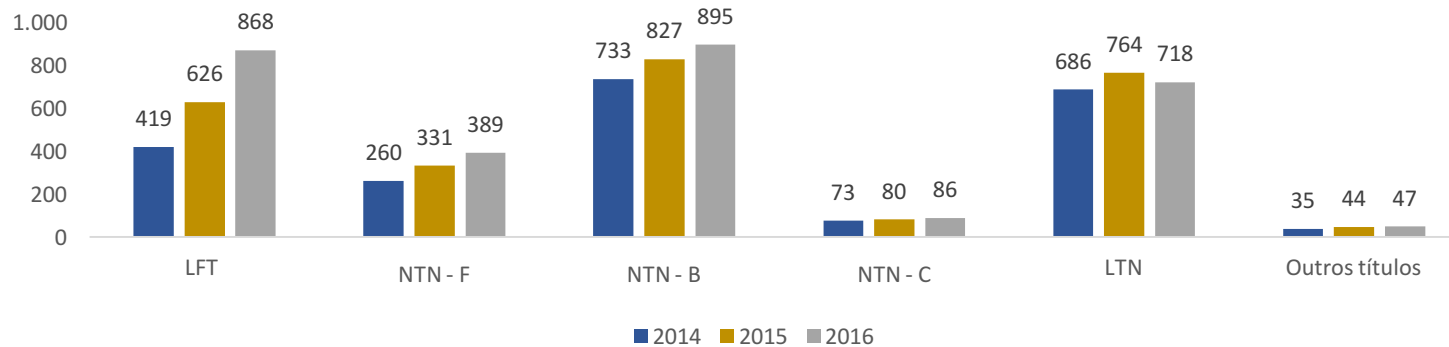
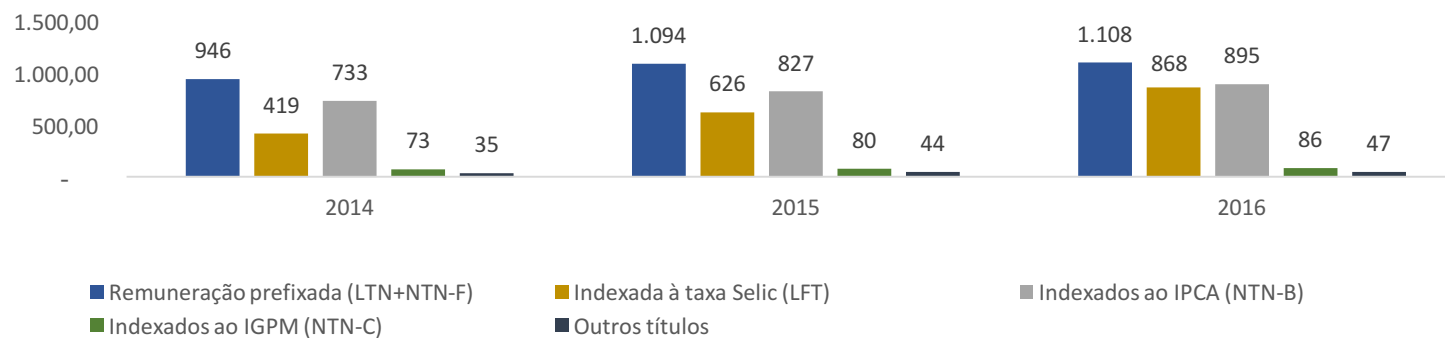
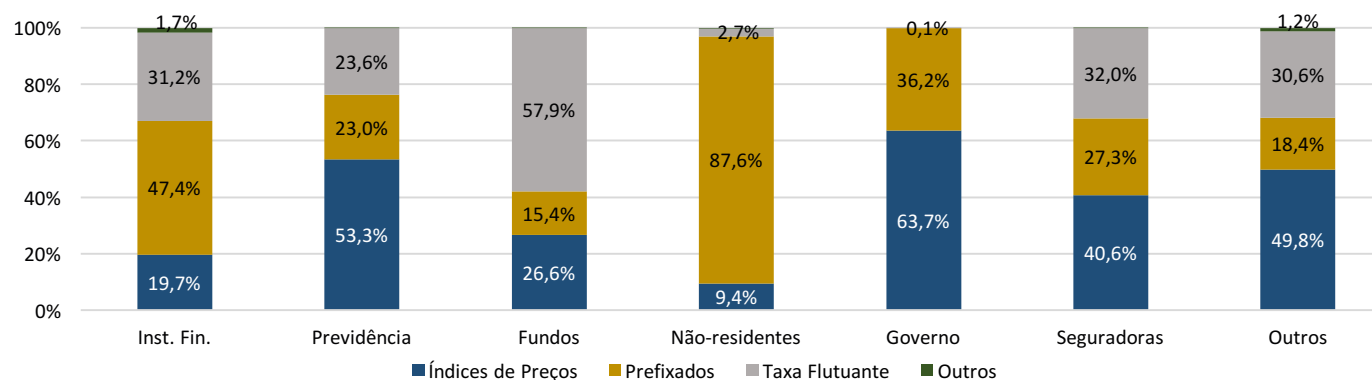


Gráfico 20 – Títulos públicos federais em mercado por indexador  
 Dados em: R\$ bilhões  
 Fontes: STN e Selic



Na continuação, apresenta-se o Gráfico 21, contendo a composição da carteira de títulos públicos, por detentor, conforme informação extraída do Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2016.

Gráfico 21 – Carteira de títulos públicos federais por detentor em dezembro/2016  
 Dados em: %  
 Fontes: STN e Selic



Para mais informações sobre emissões, resgates, estoque, perfil de vencimentos e custo médio, dentre outras, relativas à dívida pública federal interna e externa, em mercado, consulte o Relatório Anual da Dívida (RAD), disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-anual-da-divida>.

## 2.2.2 Provisões

Provisões<sup>13</sup> são obrigações presentes, contraídas no passado, mas com valores e prazos de vencimento estimados. A seguir, são apresentadas as provisões registradas no balanço patrimonial da União, dentre as quais 99% são de longo prazo, ou seja, não se tornarão exigíveis no próximo ano.

Os saldos das provisões correspondem a 32% do total do passivo da União, sendo bastante representados pelas provisões previdenciárias, como se pode ver na Tabela 6.

Tabela 6 – Provisões de curto e longo prazos

Dados em: R\$ milhões

Fontes: STN e Selic

<sup>13</sup> As provisões se distinguem dos demais passivos porque envolvem incerteza sobre o prazo ou o valor do desembolso futuro necessário para a sua extinção. Essa incerteza, porém, não extingue a sua exigibilidade, ou seja, a probabilidade de que haja uma saída de recursos da entidade. As provisões não se confundem com os demais passivos, tais como os decorrentes de bens ou serviços recebidos e os valores devidos aos servidores públicos.

	2014	2015	2016
<b>Provisões de curto prazo</b>	<b>10.358</b>	<b>53.194</b>	<b>41.115</b>
Provisões para riscos fiscais	83	33.811	19.745
Provisão para requisição de pequeno valor <sup>14</sup>	7.525	11.487	13.534
Provisão para repartição de créditos	-	5.065	4.735
Provisão para riscos trabalhistas	1.542	1.851	1.997
Provisão riscos cíveis	13	437	772
Outras provisões	1.195	543	332
<b>Provisões de longo prazo</b>	<b>1.241.137</b>	<b>1.382.020</b>	<b>1.556.153</b>
Provisões previdenciárias	1.208.429	1.243.686	1.364.503
Provisões para perdas judiciais administrativas	-	65.628	106.456
Provisões do FCVS	24.104	18.741	20.836
Provisão para riscos fiscais	3	35.092	29.865
Provisão para repartição de créditos	-	4.788	20.995
Provisão para riscos cíveis	76	5.629	4.965
Provisão para riscos trabalhistas	325	802	879
Outras provisões	8.200	7.654	7.654
<b>Total</b>	<b>1.251.495</b>	<b>1.435.214</b>	<b>1.597.268</b>

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.

### *2.2.2.1 Provisões Previdenciárias – Aposentadorias e Pensões – RPPS*

As provisões previdenciárias do RPPS representam os valores líquidos que o Governo espera pagar no futuro pelas aposentadorias e pensões dos servidores públicos que fazem parte do Regime. Estes itens corresponderam, em 2016, a 88% do total das provisões a longo prazo da União.

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

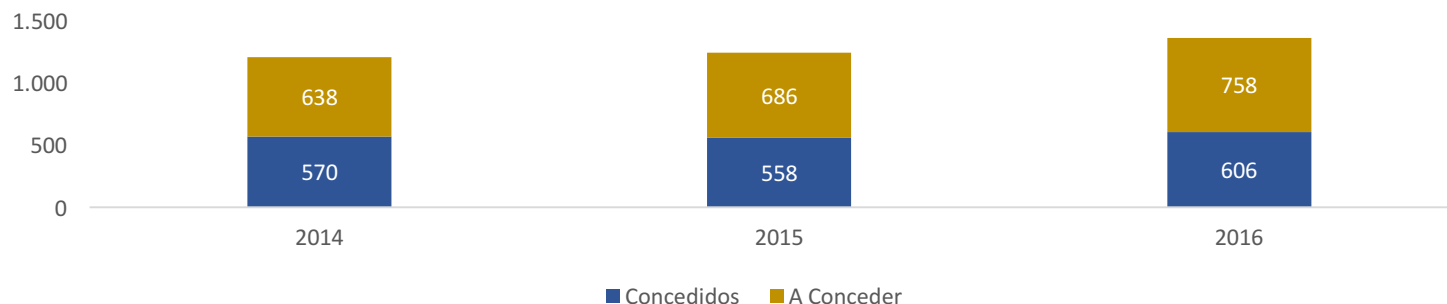
<sup>14</sup> Provisões decorrentes de sentenças judiciais, definidas em Lei como de pequeno valor (RPV) – base legal: art. 100, §3º, CF/1988. O assunto está abordado no item 2.2.2.5 deste documento.

Estas obrigações passaram a ser registradas no Balanço Patrimonial da União a partir de 2014, e sua atualização é anual. O Gráfico 22 demonstra a evolução dos seus valores nos últimos três anos. Nos cálculos já estão deduzidos os valores das contribuições futuras a serem recebidas pelo plano.

Gráfico 22 – Provisões previdenciárias

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



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

Destaca-se que, atualmente, apenas são registradas provisões previdenciárias relativas aos servidores civis da União, descritas neste item. O reconhecimento da provisão relativa ao Regime Geral de Previdência Social carece de normas contábeis para sua realização. Já a provisão relativa aos militares das Forças Armadas está em discussão, em conjunto com as respectivas Instituições.

#### 2.2.2.2 Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas

As provisões para perdas judiciais e administrativas compreendem os passivos de prazo ou de valor incertos, relacionados a ações administrativas e judiciais ajuizadas contra a União, porém passíveis de serem estimadas de forma confiável. Representaram um montante de aproximadamente R\$ 106 bilhões em 2016 (R\$ 66 bilhões em 2015), conforme a Tabela 6.

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

- **Risco provável:** Ocorre quando probabilidade de perda por parte da União é alta, ensejando registro do passivo.
- **Risco possível:** Ocorre quando a probabilidade de perda não é alta, mas ainda considerável. Esses valores não são reconhecidos como passivos, mas mencionados nas notas explicativas às demonstrações contábeis<sup>15</sup>.
- **Risco remoto:** Ocorre quando a probabilidade de perda da ação é considerada remota, não sendo realizado nenhum registro.

Considerando a classificação acima, o Gráfico 23 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\$ 106 bilhões em 2016, 79% (R\$ 84 bilhões) referiram-se a processos em que a própria União (administração direta) figura no polo passivo. O restante referiu-se a processos cujos réus são outras entidades, como autarquias e fundações públicas federais, que são representadas pela Procuradoria Geral Federal (PGF) – 57%.

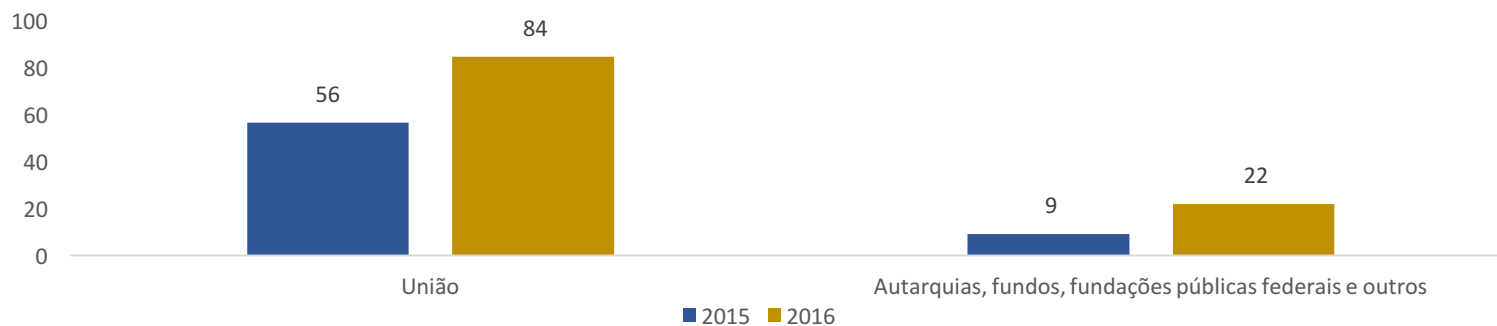
---

<sup>15</sup> Os passivos contingentes de 2016 estão evidenciados em notas explicativas do BGU, o qual pode ser encontrado em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/balanco-geral-da-uniao>, na página 116. O montante considerado como risco possível e, portanto, classificado como passivo contingente, soma R\$ 861 bilhões em 2016 (R\$ 464 bilhões em 2015). Essa variação dos saldos entre 2015 e 2016 se deve ao aperfeiçoamento das estimativas realizadas quanto ao impacto possível que os temas jurídicos em análise podem provocar nas contas públicas.

Gráfico 23 – Provisão para perdas judiciais e administrativas

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



### 2.2.2.3 Provisão para Riscos Fiscais – Subvenções Econômicas a Pagar

As subvenções econômicas a pagar estão classificadas no balanço patrimonial da União dentro do item Provisões para Riscos Fiscais, no curto e no longo prazo, e correspondem a 99% do saldo de provisões para riscos fiscais no curto prazo e 77% no longo prazo. Os valores registrados representam uma estimativa do valor que o Tesouro Nacional tem a pagar às instituições financeiras que operacionalizam os programas de subvenções econômicas do Governo.

As subvenções econômicas, em sua maior parte, surgem por meio de programas de operações de créditos (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 2016, o saldo de subvenções a pagar era de R\$ 43 bilhões, sendo R\$ 20 bilhões com prazo de pagamento a curto prazo, ou seja, a vencer ainda em 2017, e R\$ 23 bilhões a pagar no longo prazo, ou seja, com vencimentos a partir de 2018. Os registros dessas provisões começaram a ser feitos em dezembro de 2015 e apresentavam um saldo de R\$ 60 bilhões, sendo R\$ 31 bilhões com prazo de pagamento no curto prazo e R\$ 29 bilhões para pagamento de longo prazo.

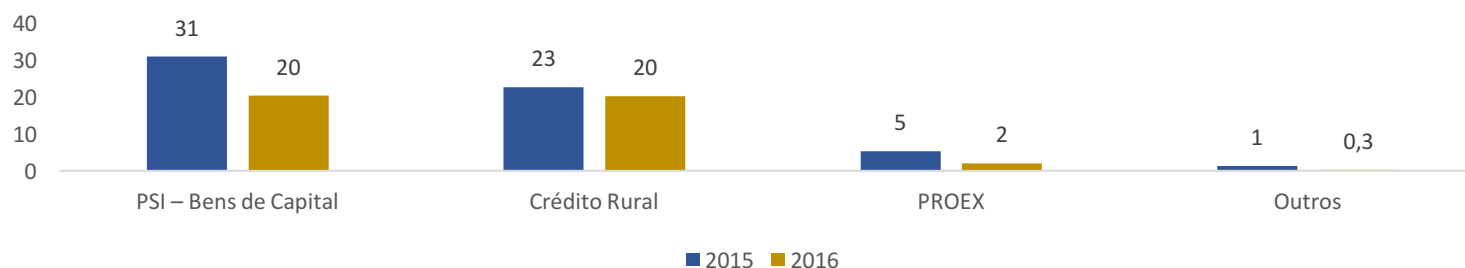


O Gráfico 24 demonstra o saldo de subvenções a pagar pela União em 2015 e 2016 por tipo de programa de operação de crédito.

Gráfico 24 – Subvenções a pagar

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



O Programa de Sustentação de Investimento (PSI) é operacionalizado pelo BNDES sob a modalidade de equalização de taxas de juros, nas operações de financiamento destinadas à aquisição e à produção de bens de capital e à inovação tecnológica. Ele correspondeu a 47% do total de subvenções a pagar pela União em 2016 (51% em 2015).

Já o crédito rural correspondeu a 47% do total de subvenções a pagar em 2016 (38% em 2015). O principal programa do crédito rural é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que 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. O PRONAF correspondeu a 49% do saldo total a pagar em 2016 das subvenções provenientes do crédito rural (47% em 2015).

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.

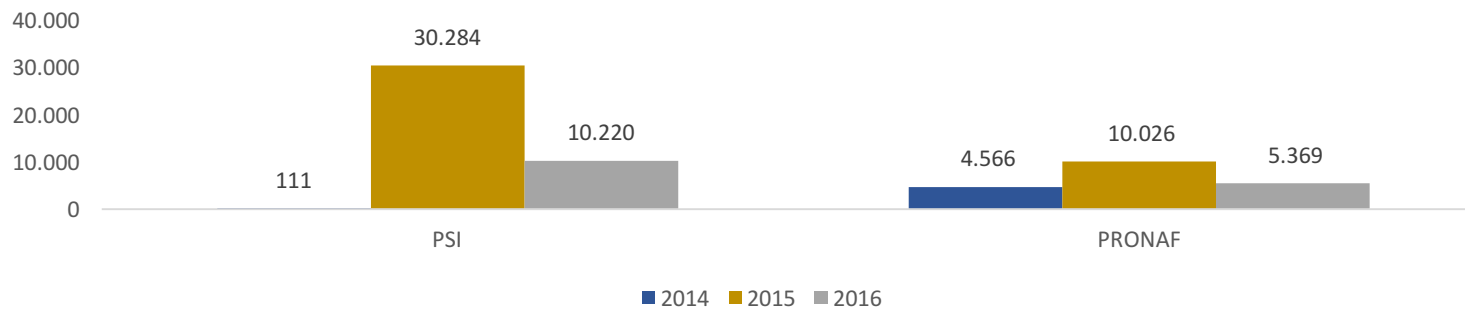
O Gráfico 25 demonstra os pagamentos das subvenções econômicas dos programas de operações de créditos PSI e PRONAF (sob a forma de equalização de taxa de juros). Em 2015, houve pagamentos vultosos, nos montantes de R\$

30 bilhões de PSI e R\$ 10 bilhões de PRONAF provenientes de subvenções não pagas nos exercícios em que eram devidos (2014 e anteriores). Em 2016, o fluxo de pagamentos voltou à normalidade.

Gráfico 25 – Pagamentos PSI e PRONAF

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI

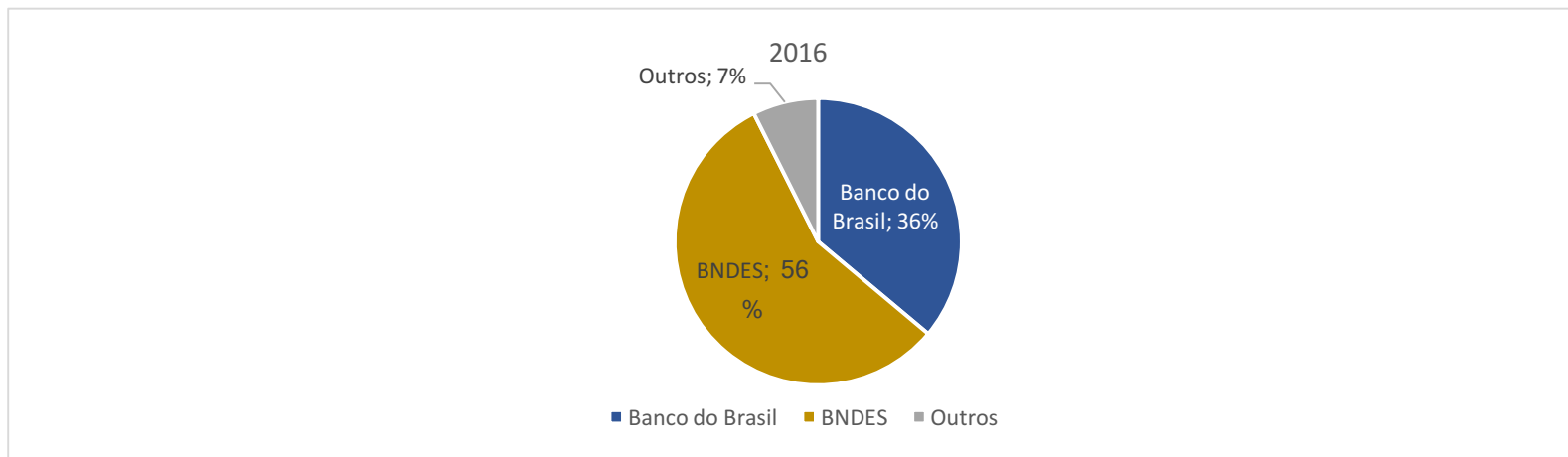


Mais de 90% das operações que envolvem subvenções econômicas são executadas pelo BNDES e pelo Banco do Brasil, conforme demonstrado no Gráfico 26.

Gráfico 26 – Subvenções por instituição financeira em 2016

Dados em: %

Fonte: SIAFI



### 2.2.3 Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)

O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS<sup>16</sup>) foi criado em 1967 com o objetivo de garantir os financiamentos imobiliários no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

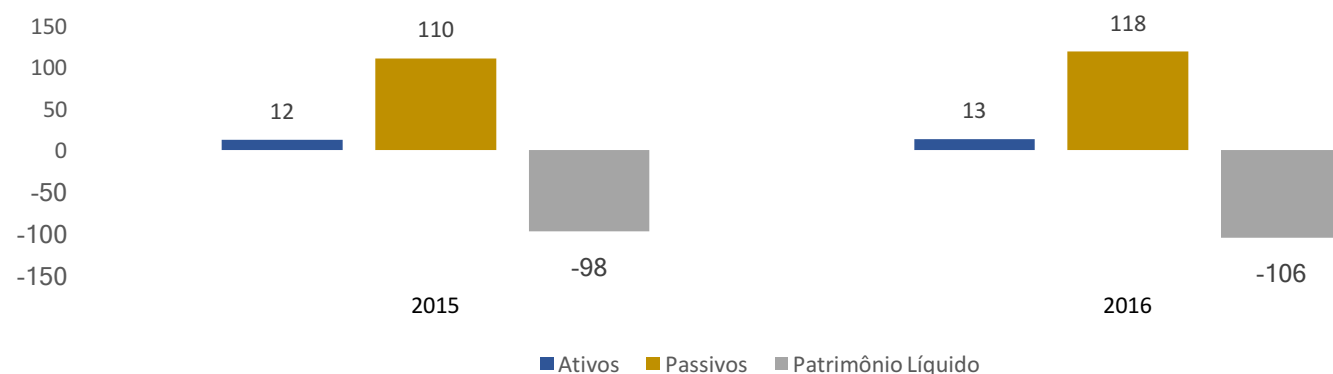
Em decorrência da estagnação econômica, dos altos índices inflacionários e das elevadas taxas de juros verificadas durante a década de 80, o Governo Federal concedeu sucessivos e cumulativos subsídios aos mutuários do SFH. Na década seguinte, o Decreto-Lei nº 2.065/1983 proporcionou a redução das obrigações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

A assunção desses compromissos ocorreu ao longo do tempo sem a cobertura de recursos orçamentários. As sucessivas postergações do pagamento das obrigações do Fundo foram também decisivas para o alcance do alto nível de desequilíbrio existente entre os seus ativos e passivos (R\$ 106 bilhões em 2016), conforme demonstrado no Gráfico 27. 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 27 – Patrimônio do FCVS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



<sup>16</sup> Para mais detalhes: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/fundo-de-compensacao-de-variacoes-salariais-fcvs](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/fundo-de-compensacao-de-variacoes-salariais-fcvs)

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 contingente, 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.

A gestão do Fundo compete ao Ministério da Fazenda, uma vez que o Tesouro Nacional é responsável pela assunção e reestruturação de passivos da União, e a operacionalização do FCVS compete à CAIXA.

Os ativos do FCVS são compostos principalmente por disponibilidades financeiras (90% 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.

Gráfico 28 – Passivo do FCVS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

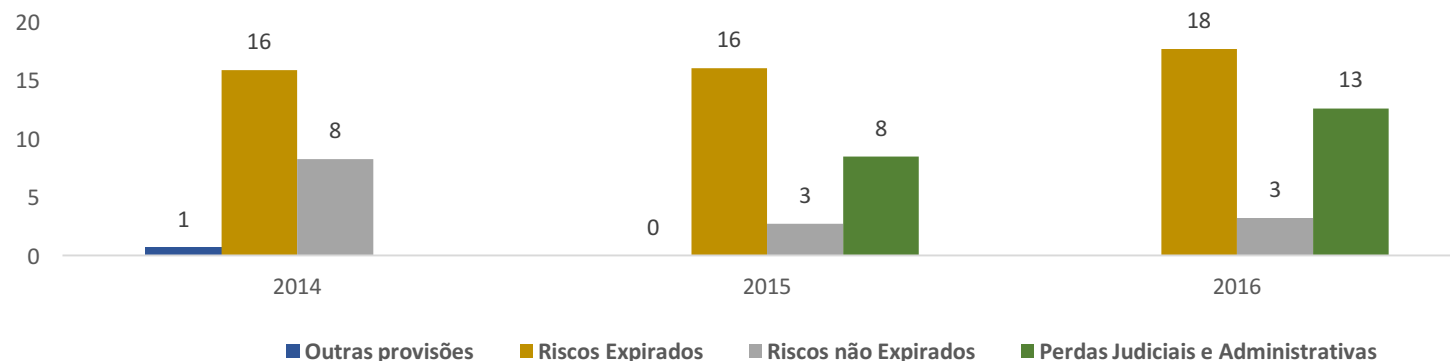


À medida que essas dívidas são renegociadas, o Tesouro Nacional emite títulos em favor das instituições financeiras e assume o compromisso de pagar o saldo devedor em até 30 anos, de acordo com o previsto na Lei nº 10.150/2000.

Ademais, há as provisões registradas no fundo para pagamento de obrigações decorrentes dos contratos, com riscos expirados e não expirados<sup>17</sup>, além de ações judiciais contra o fundo e contra as seguradoras referentes a operações garantidas pelo FCVS, como mostrado no Gráfico 29.

<sup>17</sup> 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.

Gráfico 29 – Provisões do FCVS  
Dados em: R\$ bilhões  
Fonte: SIAFI



#### 2.2.4 Precatórios e Requisições de Pequeno Valor

Precatórios e requisições de pequeno valor (RPV<sup>18</sup>) são requisições expedidas pelos tribunais para que os entes públicos (neste caso, a União), façam os pagamentos a que foram condenados nos processos judiciais. 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.

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.

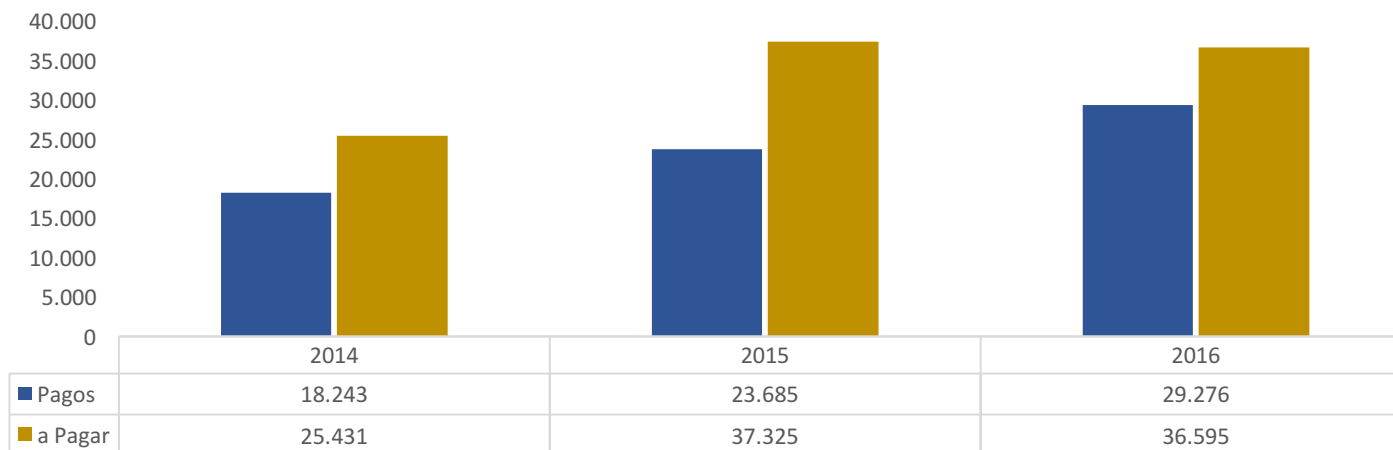
<sup>18</sup> Requisições de pequeno valor são obrigações oriundas de decisões judiciais transitadas e julgadas, porém definidas em lei como de pequenos valores e que não se submetem ao mesmo regime de execução dos precatórios. Os créditos de requisições de pequenos valores, assim que transitado e julgado 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.

Os valores de precatórios e RPV pagos e os saldos a pagar apresentaram o comportamento demonstrado no Gráfico 30.

Gráfico 30 – Precatórios e RPV pagos e a pagar

Dados em: R\$ milhões

Fonte: SIAFI



Observa-se que os valores pagos tiveram um acréscimo significativo de 23,6% em 2016, comparado a 2015, e 29,8% em 2015, ante 2014, representando um incremento de 60,5% em 2016, se comparado com 2014. Os valores a pagar apresentaram uma redução de 1,96% em 2016, comparado a 2015, mas um aumento de 46,77% em 2015, frente a 2014, e uma elevação de 43,90% em 2016, ante 2014.

Em 2016, 92,6% dos pagamentos de precatórios (R\$ 27,1 bilhões) foram realizados pela Justiça Federal. O restante está diluído principalmente entre a Justiça do Trabalho, o Superior Tribunal de Justiça e o INSS.

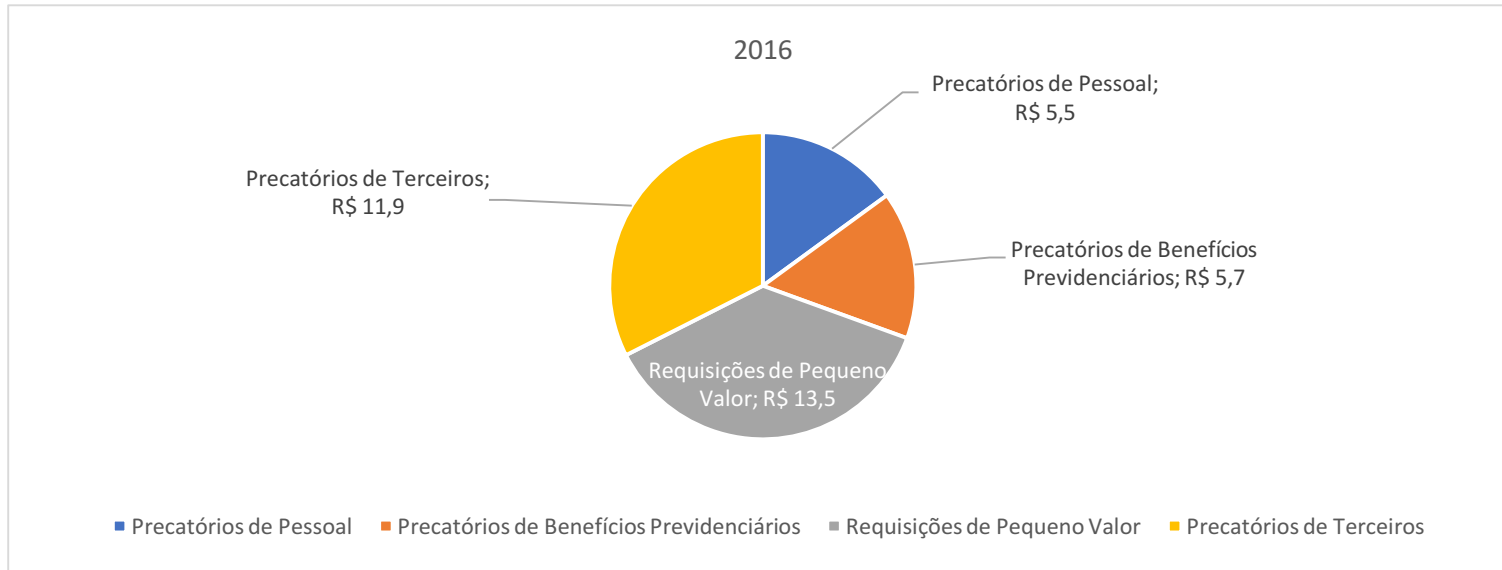
Do saldo de precatórios a pagar em 31/12/2016 (R\$ 37 bilhões), os valores relacionados a despesas de pessoal e benefícios previdenciários representaram juntos aproximadamente R\$ 11,2 bilhões, ou 30,55% do total, conforme o

Gráfico 31.

Gráfico 31 – Precatórios e RPV a pagar em 2016

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI





### 3. Dívida Consolidada Líquida

A diferença entre as receitas primárias arrecadadas e as despesas primárias pagas subsidia a apuração do Resultado do Tesouro Nacional<sup>19</sup>. Nos últimos anos, com o crescimento significativo das despesas, especialmente as obrigatórias (Previdência, pessoal, dentre outras), têm-se apurado deficit expressivos, que têm contribuído fortemente para o crescimento da dívida pública federal.

Nesse sentido, este capítulo analisa um importante indicador fiscal de qualquer ente público, qual seja a dívida consolidada líquida.

A dívida consolidada corresponde ao montante total de obrigações financeiras da União (passivos), assumidas para amortização em prazo superior a 12 meses, decorrentes de leis, contratos e da realização de operações de crédito. A dívida consolidada líquida (DCL)<sup>20</sup> representa o montante da dívida consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. A Tabela 7 analisa a evolução da dívida consolidada, das suas deduções e da dívida consolidada líquida. O Gráfico 32 faz a comparação em relação à receita corrente líquida, no período de 2007 a 2016.

*Tabela 7 – Dívida consolidada líquida*  
Dados em: R\$ bilhões  
Fonte: RGF

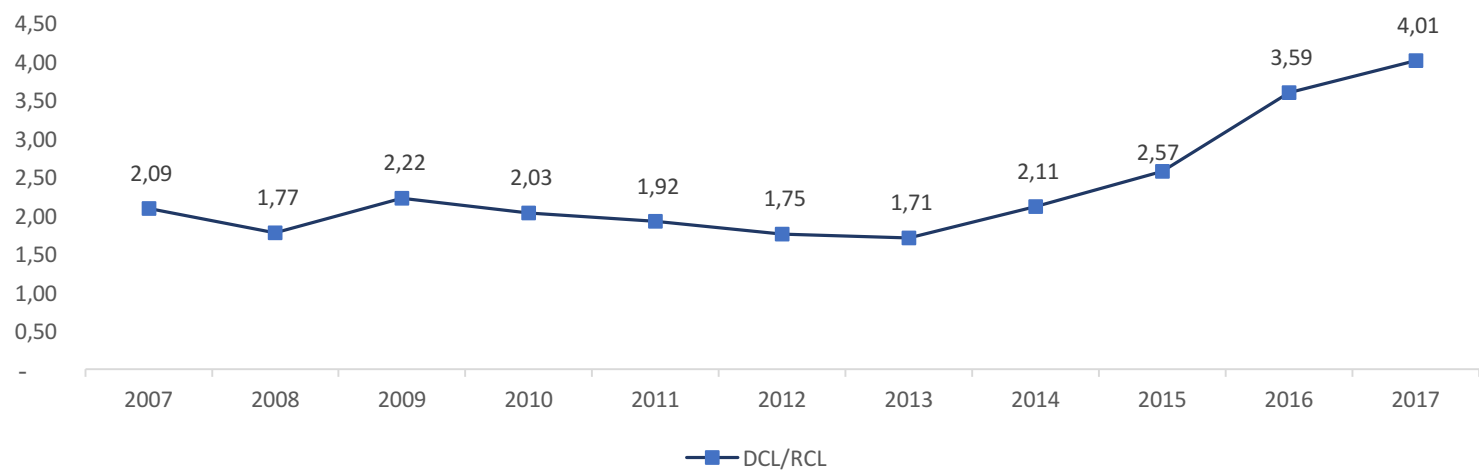
Dívida Consolidada	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Dívida Consolidada Bruta</b>	1.699	1.715	2.179	2.476	2.735	2.948	3.131	3.453	4.074	4.885
<b>Dívida Mobiliária</b>	1.652	1.829	2.088	2.368	2.594	2.891	3.067	3.396	4.053	4.648
<b>Dívida Mobiliária Interna (em mercado)</b>	1.199	1.245	1.382	1.607	1.787	1.934	2.044	2.199	2.664	2.995
<b>Dívida Mobiliária Interna (BACEN)</b>	359	494	638	706	755	904	957	1.119	1.287	1.526
<b>Dívida Mobiliária Externa</b>	82	91	76	71	73	79	86	104	132	117
<b>Outras Dívidas Mobiliárias</b>	12	- 1	- 8	- 16	- 21	- 26	- 20	- 26	- 30	10
<b>Operações de Equalização Contábil (BACEN)</b>	-	- 171	52	49	93	10	10	-	-	169

<sup>19</sup> Para mais informações sobre o Resultado do Tesouro Nacional, acesse <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/historico-resultado-do-tesouro-nacional>.

<sup>20</sup> Mais informações sobre a metodologia da DCL e demonstrativos estão disponíveis no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo da União, em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/demonstrativos-fiscais>.

<b>Dívida Contratual</b>	23	35	19	44	38	41	40	44	7	48
<b>Demais Dívidas</b>	59	- 115	83	92	120	31	44	31	-9	247
<b>Deduções</b>	891	955	1.207	1.460	1.663	1.866	2.011	2.100	2.343	2.333
<b>Ativo Disponível</b>	277	257	407	405	477	619	657	603	879	1.008
<b>Haveres Financeiros</b>	614	698	800	1.080	1.210	1.273	1.387	1.535	1.509	1.348
<b>(-) Restos a Pagar Processados</b>	-	-	-	-25	-24	-26	-33	-38	45	-23
<b>Dívida Consolidada Líquida</b>	<b>808</b>	<b>760</b>	<b>972</b>	<b>1.016</b>	<b>1.072</b>	<b>1.083</b>	<b>1.120</b>	<b>1.352</b>	<b>1.731</b>	<b>2.552</b>

Gráfico 32 – Relação da dívida consolidada líquida com a receita corrente líquida  
Fonte: RGF



O indicador DCL/RCL é um dos mais importantes para avaliar a solvência de um ente estatal. Pelo Gráfico 32, a sua evolução na União, no período analisado, mostra uma tendência preocupante. Até 2013, ela acompanhava um valor próximo do dobro da receita corrente líquida. Contudo, ultrapassou o patamar de três vezes a RCL em meados de 2015 e o quádruplo da RCL em 2017.

## 4. Evolução do Cumprimento da Regra de Ouro

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 ouro<sup>21</sup> e visa impedir que se recorra ao aumento de endividamento público para o pagamento de despesas correntes, que são despesas de custeio/manutenção (remunerações a servidores, benefícios previdenciários, serviços, diárias, passagens, etc.). Por outro lado, é permitido ao ente público recorrer a endividamento para realizar investimentos ou refinar a própria dívida (despesa de capital).

Portanto, como princípio geral<sup>22 23</sup>, 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 em volume superior às despesas de capital executadas, pode-se afirmar que parte desses empréstimos foi utilizada 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.

O Gráfico 33 mostra a avaliação da suficiência para o cumprimento da regra de ouro desde 2009 (despesas de capital menos receitas de operações de crédito), com base móvel dos últimos 12 meses.

---

<sup>21</sup> Ver também Apresentação do Resultado do Tesouro Nacional, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/resultado-do-tesouro-nacional>

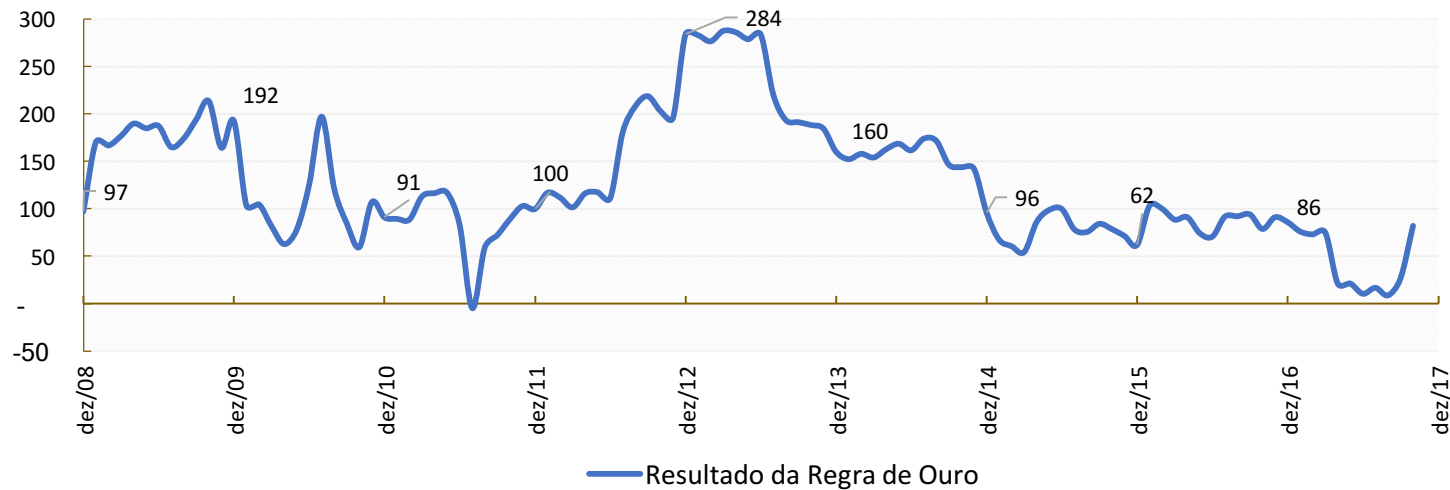
<sup>22</sup> De acordo com o texto constitucional, desconsideram-se as despesas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo.

<sup>23</sup> De acordo com a Resolução Senado Federal nº 48/2007 (art. 6º §§ 4º e 5º), para efeito do cálculo da regra de ouro, somente serão apuradas as operações de crédito utilizadas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa, desde que esses recursos fiquem depositados em subconta da Conta Única da União no BCB até a realização da despesa (no caso, a subconta Dívida Pública).

Gráfico 33 – Avaliação da suficiência para cumprimento da regra de ouro

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



Durante o período apresentado no Gráfico 33, o único momento em que a diferença entre as despesas de capital e as receitas com operações de crédito cruzou a linha permitida foi em 2011, quando ultrapassou em R\$ 5 bilhões o limite. Isso, porém, não ocorreu em um exercício financeiro fechado (em 31 de dezembro), que é quando se faz a avaliação.

Destaca-se que o Gráfico 33 permite visualizar uma significativa deterioração da suficiência para cumprimento da regra de ouro a partir de 2013, indicando a tendência cada vez maior de escassez de financiamento das despesas correntes, ocasionada pelo deficit persistente nas contas públicas. A partir de 2016, passou a ser necessário recorrer à antecipação de parte dos recursos a receber do Tesouro Nacional perante o BNDES, referente a contratos de financiamento entre a União e a Instituição Financeira, para garantir o cumprimento da regra.

## 5. Restos a Pagar

Quando uma despesa empenhada não é paga até o final de um exercício, ela é inscrita em restos a pagar. Nesse momento, ela é classificada como processada (liquidada), quando tiver sido efetivamente executada, faltando apenas o pagamento; ou não processada (não liquidada), quando tiver sido contratada, mas sem ainda ter sido executada efetivamente. A Tabela 8 e os gráficos a seguir analisam a evolução das inscrições, cancelamentos e saldo de restos a pagar e pagos, no período de 2007 a 2016. Isso permite uma maior percepção a respeito das obrigações contraídas pela União e as suas realizações posteriores.

Tabela 8 – Restos a pagar por ano de inscrição/execução e por grupo de despesa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

Ano de Inscrição/Execução	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016
<b>Restos a Pagar Processados</b>										
<b>Inscritos</b>	<b>5,2</b>	<b>7,0</b>	<b>26,9</b>	<b>22,9</b>	<b>25,5</b>	<b>24,1</b>	<b>26,3</b>	<b>33,6</b>	<b>38,5</b>	<b>45,2</b>
Outras Despesas Correntes	2,4	2,4	19,1	16,0	15,7	16,4	18,7	20,6	27,1	33,7
Investimentos	2,6	3,7	4,5	5,2	8,7	5,9	4,7	7,7	8,4	10,0
Pessoal e Encargos Sociais	0,1	0,5	2,7	0,6	0,5	0,8	0,5	1,4	1,0	0,5
Inversões Financeiras	0,1	0,3	0,6	0,8	0,4	1,0	2,3	3,9	1,9	0,9
Juros e Encargos da Dívida	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortização/ Refinanciamento da Dívida	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Cancelados</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>7,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>1,7</b>	<b>0,7</b>
<b>Pagos</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>15,2</b>	<b>17,8</b>	<b>19,8</b>	<b>18,2</b>	<b>20,5</b>	<b>27,9</b>	<b>32,2</b>	<b>40,1</b>
<b>A Pagar</b>	<b>1,4</b>	<b>2,7</b>	<b>4,2</b>	<b>3,7</b>	<b>4,2</b>	<b>5,0</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>4,6</b>	<b>4,3</b>
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>										
<b>Inscritos</b>	<b>38,7</b>	<b>55,4</b>	<b>67,7</b>	<b>92,1</b>	<b>103,4</b>	<b>117,1</b>	<b>150,7</b>	<b>185,5</b>	<b>189,5</b>	<b>140,5</b>
Pessoal e Encargos Sociais	0,9	1,4	1,5	1,8	1,3	1,4	1,5	1,5	1,8	1,6
Juros e Encargos da Dívida	0,1	0,2	0,0	0,4	0,4	0,1	1,0	0,0	0,2	0,0
Outras Despesas Correntes	16,3	22,0	25,9	35,4	42,3	51,8	58,3	82,8	92,6	53,3
Investimentos	14,1	27,4	35,4	45,6	48,5	51,5	67,4	79,6	72,6	65,8
Inversões Financeiras	7,0	4,2	4,6	8,6	10,2	12,0	20,9	21,6	21,3	19,8
Amortização /Refinanciamento da Dívida	0,4	0,2	0,2	0,2	0,7	0,3	1,6	0,0	1,0	0,0
<b>Cancelados</b>	<b>8,3</b>	<b>6,5</b>	<b>8,7</b>	<b>13,4</b>	<b>15,1</b>	<b>11,8</b>	<b>16,3</b>	<b>20,5</b>	<b>32,9</b>	<b>20,5</b>
<b>Pagos</b>	<b>21,9</b>	<b>31,3</b>	<b>33,2</b>	<b>44,2</b>	<b>54,3</b>	<b>61,3</b>	<b>68,2</b>	<b>83,9</b>	<b>89,3</b>	<b>65,5</b>
<b>A Pagar</b>	<b>8,5</b>	<b>17,6</b>	<b>25,8</b>	<b>34,5</b>	<b>34,1</b>	<b>44,0</b>	<b>66,2</b>	<b>81,1</b>	<b>67,3</b>	<b>54,6</b>
<b>Total de Restos a Pagar - Processados e Não Processados</b>										
<b>Inscritos</b>	<b>43,9</b>	<b>62,5</b>	<b>94,6</b>	<b>115,0</b>	<b>128,9</b>	<b>141,2</b>	<b>177,0</b>	<b>219,1</b>	<b>228,0</b>	<b>185,7</b>
<b>Cancelados</b>	<b>8,7</b>	<b>7,4</b>	<b>16,3</b>	<b>14,8</b>	<b>16,6</b>	<b>12,7</b>	<b>17,2</b>	<b>21,2</b>	<b>34,6</b>	<b>21,2</b>
<b>Pagos</b>	<b>25,4</b>	<b>34,8</b>	<b>48,3</b>	<b>61,9</b>	<b>74,1</b>	<b>79,5</b>	<b>88,7</b>	<b>111,8</b>	<b>121,6</b>	<b>105,6</b>
<b>A Pagar</b>	<b>9,8</b>	<b>20,3</b>	<b>30,0</b>	<b>38,2</b>	<b>38,3</b>	<b>49,0</b>	<b>71,1</b>	<b>86,1</b>	<b>71,9</b>	<b>58,9</b>

Gráfico 34 – Restos a pagar processados por ano de inscrição

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI

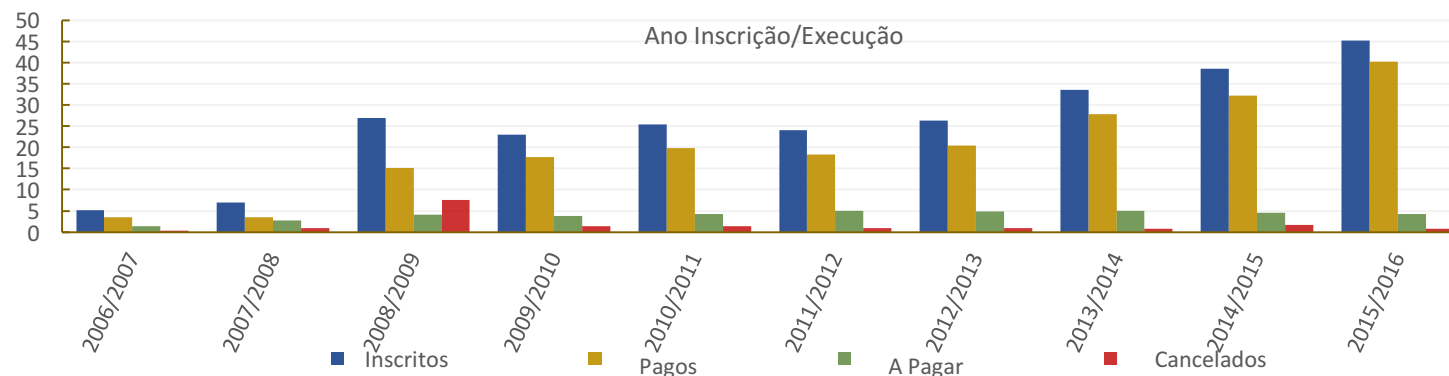
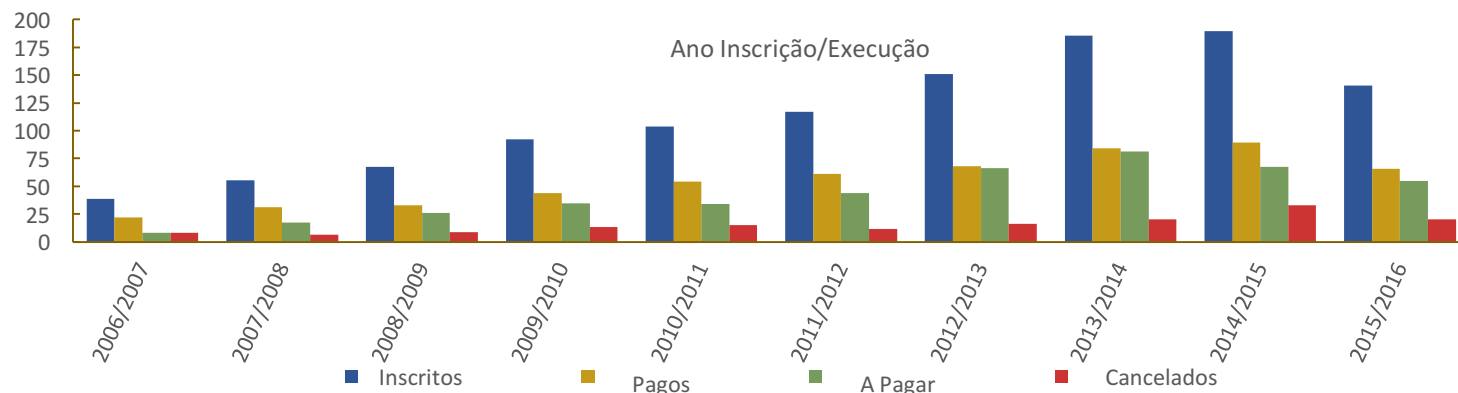


Gráfico 35 – Restos a pagar não processados por ano de inscrição

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI



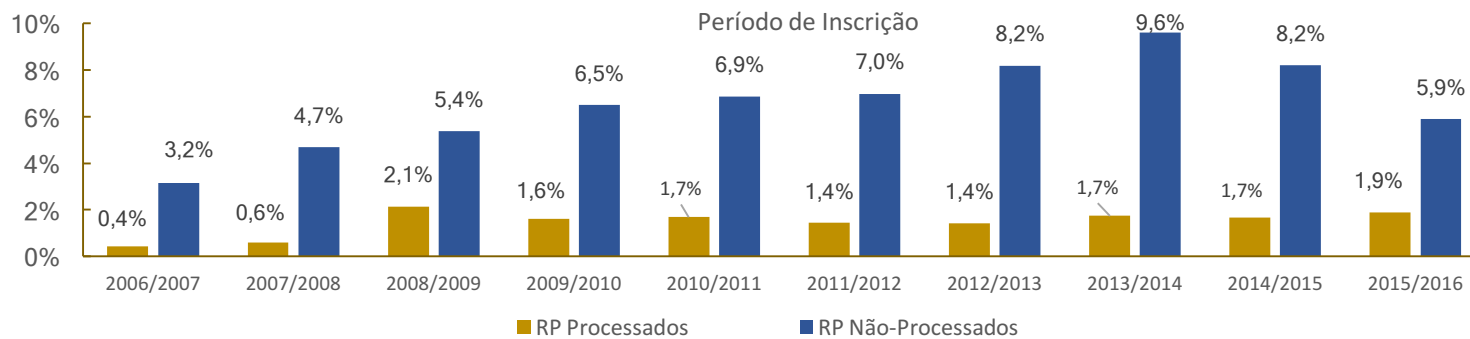
No período de 2006 a 2015, os restos a pagar inscritos cresceram em proporção superior ao crescimento das despesas orçamentárias. Como demonstra o

Gráfico 36, os restos a pagar não processados inscritos correspondem a 9,6% da despesa empenhada em 2013, três vezes o índice de 2006. A partir de 2014, as restrições financeiras obrigaram o governo a impor maior controle sobre os gastos, refletindo em um claro declínio nos restos a pagar não processados inscritos naquele ano.

Gráfico 36 – Inscrição de restos a pagar como percentual das despesas empenhadas no ano

Dados em: %

Fonte: SIAFI

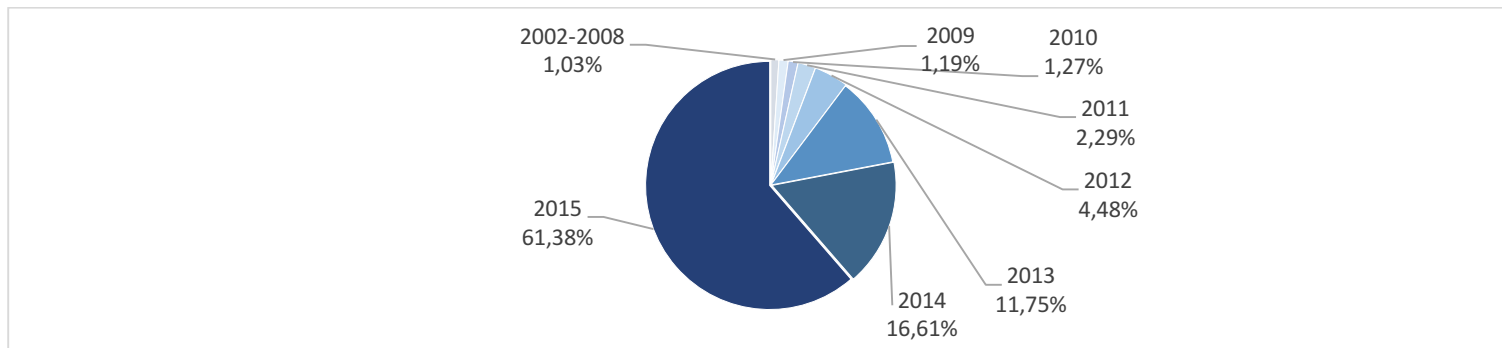


O Gráfico 37 mostra os restos a pagar inscritos no final do exercício de 2015. Apenas 61% do valor corresponde a empenhos do próprio exercício; os valores restantes são de exercícios anteriores que aguardam liquidação e pagamento. Destaque para os empenhos de 2014 e 2013 que representam, juntos, 28% do total inscrito naquele ano. Observa-se também que existem valores residuais do período de 2002 a 2008.

Gráfico 37 – Inscrição de restos a pagar (processados e não processados) em 2015 por ano de emissão do empenho

Dados em: %

Fonte: SIAFI



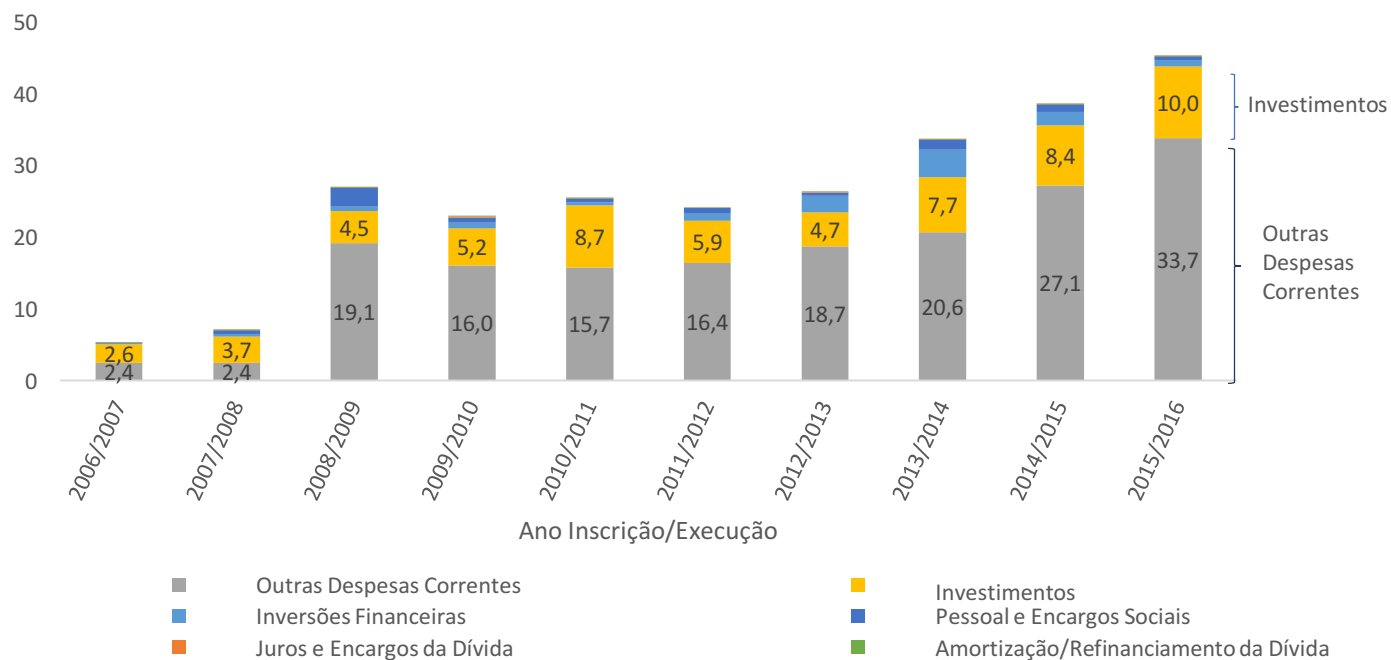
## 5.1 Inscrição de Restos a Pagar Processados

No Gráfico 38, observa-se que os valores inscritos em restos a pagar processados são constituídos, em sua maioria, por outras despesas correntes e investimentos. No último exercício, esses dois grupos correspondem a 98,9% do total. Observa-se, também, que houve forte crescimento das inscrições de RP no final do exercício de 2008 em relação a 2007, uma certa estabilidade no período 2008 a 2012, e um seqüência crescente nas inscrições realizadas de 2013 até 2016.

Gráfico 38 – Restos a pagar processados inscritos por grupo de despesa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: SIAFI





## 5.2 Inscrição de Restos a Pagar Não Processados

Ao longo da série histórica apresentada a seguir, observa-se uma concentração em outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras no volume de inscrição dos restos a pagar não processados. Inversões Financeiras é o grupo que possui menor representação dentre esses três, e compreende a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização ou a aquisição de participação no capital de empresas. Somados, esses três grupos da despesa correspondem à quase totalidade dos restos a pagar não processados.

No Gráfico 39, é possível observar um volume crescente de inscrição de restos a pagar não processados, no período de 2006 a 2014, reduzindo significativamente a partir de 2015.

Gráfico 39 – Restos a pagar não processados inscritos por grupo de despesa  
Dados em: R\$ bilhões  
Fonte: SIAFI

