



RCTN 2021

Publicado em
15 de junho de
2022

Relatório Contábil do Tesouro Nacional

Uma Análise dos Ativos, Passivos e Fluxos Financeiros da União

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário Executivo do Ministério da Economia

Marcelo Pacheco dos Guarany

Secretário Especial do Tesouro e Orçamento

Esteves Pedro Colnago Júnior

Secretário Especial Adjunto do Tesouro e Orçamento

Júlio Alexandre Menezes da Silva

Secretário do Tesouro Nacional

Paulo Fontoura Valle

Secretária Adjunta do Tesouro Nacional

Janete Duarte Mol

Subsecretário de Contabilidade Pública

Heriberto Henrique Vilela do Nascimento

Coordenador-Geral de Contabilidade da União

Luciano Moura Castro do Nascimento

Coordenador de Informações Contábeis e Fiscais da União

Renato da Costa Usier

Equipe Técnica

Marilu Cardoso da Silva (Gerente)

Henrique Guilherme do Amaral Santos (Gerente)

Alexandre Fineas Lima e Sousa

André Luiz Santana Ferrari

Diego Rodrigues Boente

Eveilton Souza de Oliveira

Rafael da Silva Assunção

Rinaldo José Mendes Meneguim

Rubem Mateus de Arruda Ziegler

Sandro Alex Bezerra Vieira

Arte

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

Viviane Barros e Hugo Pullen

Informações

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

E-mail: ascom@tesouro.gov.brDisponível em: www.tesourotransparente.gov.br

**Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.*

Última alteração: 14 de junho de 2022

Sumário

Sumário Executivo	5
1. Introdução	8
2. Ativos e Passivos da União e seu Patrimônio Líquido.....	9
2.1. Ativos	13
2.1.1. Caixa e Equivalentes de Caixa	13
2.1.2. Créditos Tributários e Dívida Ativa.....	19
2.1.3. Empréstimos e Financiamentos Concedidos.....	23
2.1.4. Investimentos (Participações em Empresas Estatais)	40
2.1.5. Imobilizado e Intangível	45
2.2. Passivos	50
2.2.1. Empréstimos e Financiamentos (Dívida Pública Federal)	50
2.2.2. Provisões e Passivos Contingentes.....	56
2.2.3. Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS.....	61
2.2.4. Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios	65
2.2.5. Resultado do Banco Central do Brasil	70
3. Superávit Financeiro.....	74
4. Receitas e Despesas da União.....	77
4.1. Receita Corrente Líquida	77
4.2. Despesas Orçamentárias por Grupo.....	82
4.3. Despesas com Pessoal	85
4.4. Seguridade Social	87
4.4.1. Saúde.....	91
4.4.2. Assistência Social e Outras Despesas com Seguridade Social	94

4.5.	Educação	95
5.	Regimes Previdenciários e Sistema de Proteção Social dos Militares	98
5.1.	Considerações Iniciais.....	98
5.2.	Regime Geral de Previdência Social.....	99
5.3.	Regime Próprio de Previdência Social	107
5.4.	Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas	113
6.	Dívida Consolidada Líquida.....	115
7.	Regra de Ouro	117
8.	Restos a Pagar	122
8.1.	Inscrição de Restos a Pagar Processados	127
8.2.	Inscrição de Restos a Pagar Não Processados	128

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 patrimonial e os resultados financeiros da União, por meio de uma linguagem 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.

Em 2021, o passivo a descoberto da União (passivos superiores aos ativos) atingiu o montante de R\$ 5,167 trilhões, o que representa um aumento nominal de R\$ 722 bilhões, ou seja, crescimento de 16,2% em relação ao valor de 2020 (R\$ 4,445 trilhões).

Não obstante esse nível de passivo a descoberto, o diagnóstico efetivo da situação financeira da União pode ser mais bem avaliado 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, este documento apresenta em detalhes os ativos e os passivos da União, que alcançaram, respectivamente, R\$ 6,294 trilhões e R\$ 11,461 trilhões ao final de 2021.

Uma análise detalhada sobre todos os ativos e passivos da União complementa as tradicionalmente realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre os fluxos financeiros de receitas e despesas orçamentárias¹ e a Dívida Pública Federal (DPF)², permitindo um diagnóstico mais abrangente da situação patrimonial do Governo Federal, de maneira a aprimorar a transparência e as tomadas de decisões sobre finanças públicas.

Nesse sentido, apresentamos a seguir as principais constatações deste relatório:

- As disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional são excessivamente vinculadas (“carimbadas”). Esse fato dificulta a administração financeira da União. Não obstante, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 109/2021, cujo art. 5º permite até 2023 a utilização do superávit financeiro de fundos públicos para amortização da DPF, em 2021 foi possível utilizar R\$ 166,2 bilhões de tais recursos essa finalidade.
- A União teve que se endividar para manter suas atividades operacionais. Em 2021, também desinvestiu mais que investiu, sendo esse movimento também importante para cobrir o déficit público.
- O estoque administrado de créditos tributários e de dívida ativa apresenta um montante expressivo (R\$ 4,715 trilhões). No entanto, a expectativa média de recuperação é baixa, em torno de 15,8%, ou seja, R\$ 744 bilhões.

¹ Por meio do Resultado do Tesouro Nacional, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

² Por meio do Relatório Mensal da DPF, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd>.

- A análise dos fluxos das dívidas dos estados, Distrito Federal e municípios perante a União demonstra que os pagamentos desses entes nos últimos anos se reduziram, o que foi agravado com a edição da Lei Complementar nº 178/2021, que instituiu o novo regime de recuperação fiscal.
- Por seu turno, os recebíveis do Tesouro Nacional perante as instituições financeiras, após terem crescido consideravelmente até 2015, apresentaram forte redução dos saldos devedores a partir daquele ano, principalmente em decorrência de amortizações antecipadas do BNDES que somaram, em 2021, R\$ 76 bilhões. Para 2022, estão planejadas novas amortizações antecipadas do referido Banco, na ordem de R\$ 60,6 bilhões, em cumprimento ao disposto no Acórdão TCU nº 56/2021 – Plenário³.
- No ano de 2021, a tendência de aumento do valor das participações da União em empresas estatais federais continuou, sendo observado, ainda, forte aumento na distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio ao seu controlador, a União, com variação positiva de R\$ 36,9 bilhões (561,2%) em relação a 2020.
- Os imóveis da União perfizeram em 2021 o montante avaliado em R\$ 1,671 trilhão, sendo (i) bens de uso especial (utilizados pelos órgãos públicos) – R\$ 1,068 trilhão; (ii) bens de uso comum do povo (rodovias e ferrovias) – R\$ 431,7 bilhões; e (iii) bens dominicais (bens que não possuem um fim específico) – R\$ 97,6 bilhões.
- Entre as análises dos passivos, destaca-se o aumento expressivo do estoque da Dívida Pública em 2021, concentrado na Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) em mercado, que variou 12,23% em relação ao período anterior (de R\$ 4,765 trilhões em 2020 para R\$ 5,348 trilhões em 2021). Destaque para a redução da proporção da dívida de curto prazo, que diminuiu para 20,3% em 2021, depois de ter subido para 27,0% em 2020, reflexo da elevada necessidade de captação de recursos para enfrentamento da pandemia de Covid-19.
- A preocupação crescente da União quanto às perdas judiciais se concretiza com o crescimento dos valores pagos de precatórios, que tiveram acréscimo de 9,3% em 2021, em relação ao período anterior, e de 72,0%, se comparado a 2011. Da mesma forma, os valores a pagar nos próximos anos perfizeram o montante de R\$ 100,3 bilhões no encerramento de 2021, representando um acréscimo de 29,1% em relação a 2020, e de 140,0% se comparado com 2017.
- Igualmente preocupante são os riscos fiscais com demandas judiciais e administrativas, que em 2021 montaram R\$ 1,006 trilhão de riscos prováveis – aqueles em que a probabilidade de perda por parte da União é alta, ensejando registro do passivo no balanço patrimonial – e R\$ 1,372 trilhão de riscos possíveis – nos quais a probabilidade de perda não é alta, mas ainda considerável, sendo considerados passivos contingentes, não sendo reconhecidos no balanço patrimonial da União.

³ Fixou prazo para que o Ministério da Economia, em conjunto com as instituições financeiras federais, apresentassem ao TCU cronograma detalhado de devolução, à União, dos valores recebidos em decorrência da emissão direta de títulos da dívida pública federal, de forma a viabilizar a redução do saldo da dívida pública mobiliária federal e do montante projetado de subsídios creditícios, preservando-se, em todo caso, a segurança jurídica tanto dos empréstimos já concedidos a terceiros quanto do aumento do capital/patrimônio de referência das instituições financeiras federais.

- A Receita Corrente Líquida (RCL)⁴ apresentou recuperação expressiva em 2021, montando R\$ 1,063 trilhão, o que representou uma variação de 63,0% em relação a 2020, quando o indicador performou em R\$ 652 bilhões, bastante afetado pela pandemia de Covid-19. Considerando o período pré-pandêmico (2019), o aumento foi de 17,5%.
- Quanto aos fluxos orçamentários e financeiros, observa-se elevação substancial do déficit da Seguridade Social nos últimos anos. Especificamente em relação à previdência, é inequívoca a existência de déficits relevantes nos regimes geral e próprio de previdência dos servidores (RGPS e RPPS, respectivamente), bem como no sistema de proteção social dos militares (SPSM). Nesse sentido, o relatório apresenta a evolução dos déficits financeiro e atuarial de cada regime. Contudo, observa-se inflexão dessa tendência de déficit em 2021 (redução de 5,12% no déficit do RGPS, 9,23% no RPPS e 2,77% no SPSM), muito em função dos primeiros resultados da reforma da Previdência.
- A projeção atuarial do déficit previdenciário do regime geral de previdência social para 2023 é de 2,50% do PIB e poderá chegar a 7,0% em 2060. Para efeitos de comparação, o relatório divulgado anteriormente à reforma da previdência estimava um déficit de 11,64% para o último ano da projeção. Ou seja, a reforma da previdência amenizou, mas não conteve o crescimento do déficit previdenciário projetado.
- O gasto mínimo constitucional de aplicação em despesas com saúde foi superado em todos os anos. Em 2021, a aplicação de recursos excedeu esse mínimo em R\$ 52,0 bilhões (ou 41,0%), maior excedente em todo o período analisado.
- O mínimo constitucional de aplicação em despesas com educação também sempre foi alcançado. Em 2021, as despesas da União com educação superaram esse mínimo em R\$ 19,3 bilhões, ou 33,9%, e apresentaram crescimento nominal de 36,3% nos últimos 10 anos (de R\$ 56,0 bilhões em 2012 para R\$ 76,3 bilhões em 2021).
- Em relação à regra de ouro, em 2021 a vedação de realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital foi cumprida com margem de R\$ 119,7 bilhões.

Boa leitura.

⁴ Consoante a Lei Complementar nº 101/2000, a RCL constitui base para o cumprimento de uma série de limites e condições, entre eles os gastos com pessoal, a concessão de garantias e as operações de crédito.

1. Introdução

O Relatório Contábil do Tesouro Nacional (RCTN) chega a sua sexta edição com as informações contábeis e fiscais de 2021. 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, de acordo com a Portaria STN nº 548/2015. 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. 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 as tabelas deste relatório foram elaborados com vistas a facilitar a compreensão da evolução das contas públicas pelo cidadão. Basicamente, as informações relacionadas à situação patrimonial foram analisadas considerando os cinco 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 em torno de reformas e políticas 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 na data de 31 de dezembro de cada ano. No Capítulo 4, são 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, o RCTN aborda em um capítulo especial esse tema (Capítulo 5). Enfim, foram preparados outros capítulos especiais para tratar do Superávit Financeiro (Capítulo 3), da Dívida Consolidada Líquida (Capítulo 6), da Regra de Ouro (Capítulo 7) e dos Restos a Pagar (Capítulo 8).

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 – bens e direitos – 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 certeza ou 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 2017 a 2021.

Tabela 1 – Balanço Patrimonial da União

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

ATIVO	2017	2018	2019	2020	2021
Ativo Circulante	1.289	1.570	1.721	1.731	2.090
Caixa e Equivalentes	1.140	1.369	1.537	1.546	1.831
Conta Única	1.041	1.274	1.436	1.448	1.732
Aplicações Financeiras e outros caixas e equivalentes de caixa	69	64	70	79	77
Recursos de Fundos Constitucionais	30	31	30	19	23
Créditos a Curto Prazo	149	201	184	185	258
Ativo Não Circulante	3.550	3.698	3.877	3.971	4.204
Créditos a Longo Prazo	2.094	2.069	2.065	1.862	1.926
Créditos Tributários a Receber	370	362	256	303	281
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	1.573	1.489	1.432	1.505	1.460
Dívida Ativa Tributária e Não Tributária	758	789	844	950	1.011
Outros Créditos a Longo Prazo	42	48	81	101	159
Ajustes para Perdas em Créditos a Longo Prazo	-649	620	-548	-997	-985
Investimentos	309	357	395	470	505
Imobilizado	1143	1.267	1.409	1.629	1.761
Intangível	4	5	8	10	12
TOTAL DO ATIVO	4.839	5.268	5.597	5.702	6.294

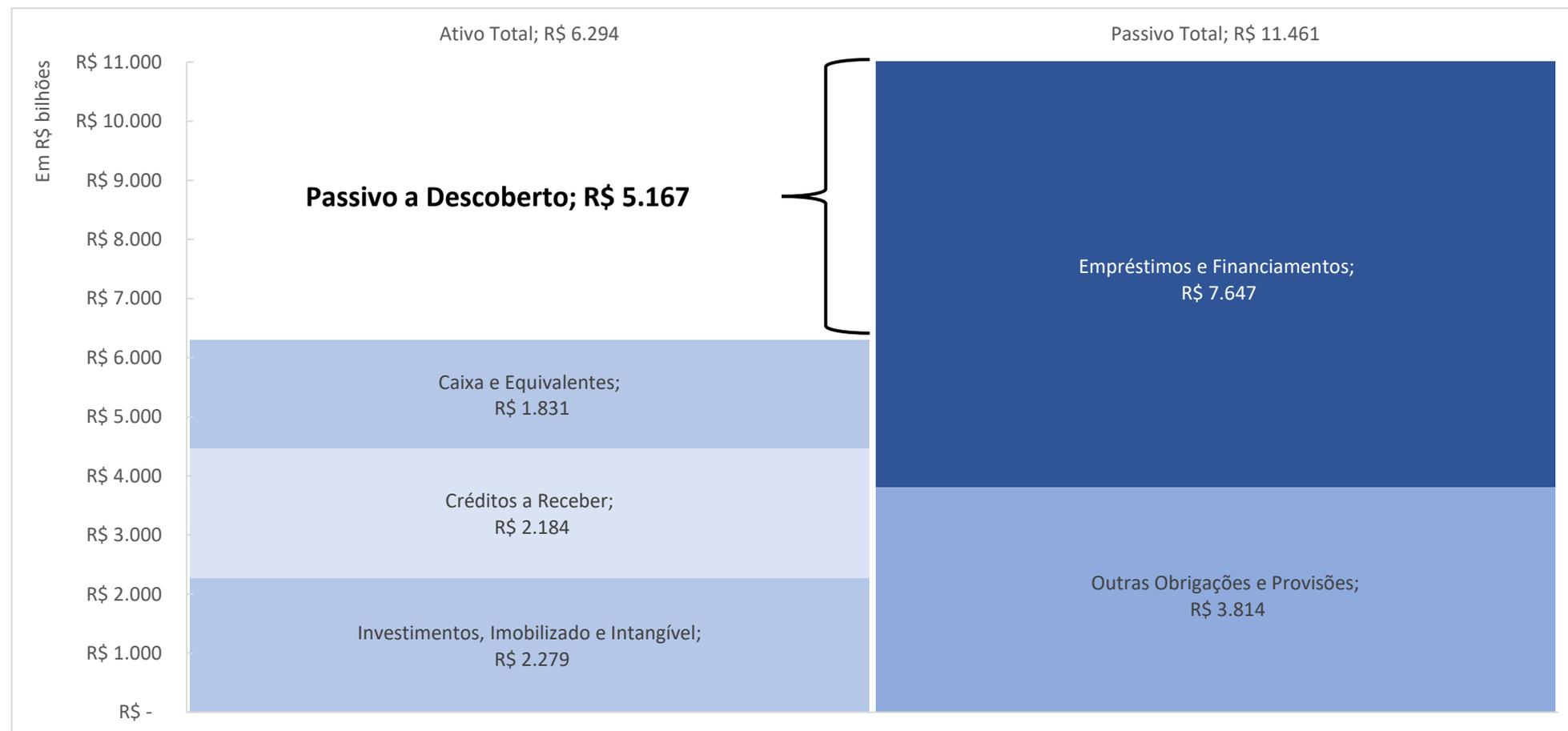
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2017	2018	2019	2020	2021
Passivo Circulante	1.129	1.130	1.353	1.947	2.073
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	39	68	74	84	95
Empréstimos e Financiamentos	789	808	1.098	1.708	1.697
Provisões a Curto Prazo	56	57	69	73	170
Demais Obrigações	245	196	111	81	111
Passivo Não Circulante	6.136	6.554	7.226	8.200	9.388
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	1	4	3	3	8
Empréstimos e Financiamentos	4.456	4.895	5.068	5.231	5.949
Provisões a Longo Prazo	1.654	1.630	2.045	2.847	3.331
Provisões Matemáticas Previdenciárias	1.221	1.136	1.216	1.216	1.294
Perdas Judiciais e Administrativas	170	681	770	770	1.006
Provisões para Benefícios Militares e Pensões	126	140	704	704	863
Outras Provisões a Longo Prazo	114	87	158	158	168
Demais Obrigações	25	25	111	119	99
TOTAL DO PASSIVO	7.265	7.684	8.579	10.147	11.461
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-2.426	-2.416	-2.982	-4.445	-5.167
TOTAL DO PASSIVO + PL	4.839	5.268	5.597	5.702	6.294

O gráfico abaixo expressa a situação patrimonial líquida em 2021, de forma mais agregada, podendo ser observado que os passivos da União ultrapassaram seus ativos em R\$ 5,167 trilhões.

Gráfico 1 – Balanço Patrimonial da União em 2021 – Simplificado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

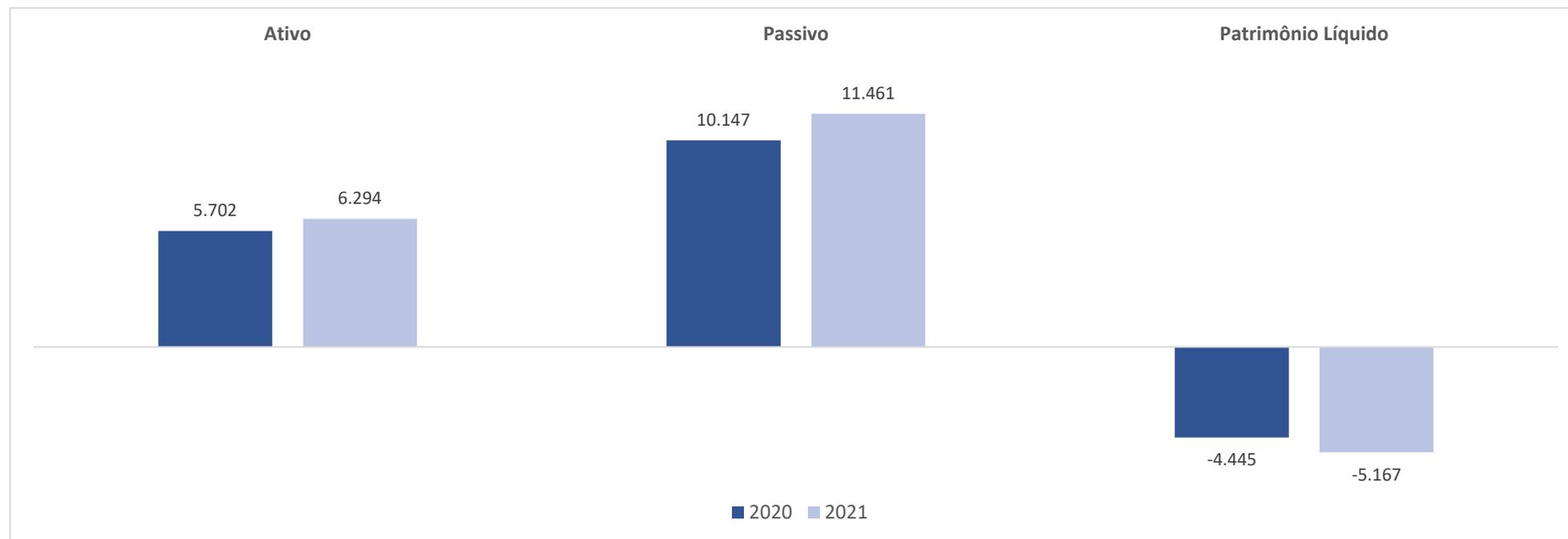


O passivo a descoberto da União em 2021, em comparação com o valor de 2020, teve um aumento nominal de 16,2%, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Ativo, passivo e patrimônio líquido

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Essa variação negativa de R\$ 722 bilhões do passivo a descoberto se deveu, principalmente, ao aumento de R\$ 718,5 bilhões em passivos de empréstimos e financiamentos, gerados pelo crescimento em operações de crédito da Dívida Mobiliária Federal interna (DPMFi) a longo prazo, a qual variou 15,33% devido a emissão de títulos em mercado; bem como ao aumento de R\$ 580,3 bilhões em passivos referente a provisões a curto e longo prazos, decorrente de registros de provisão para perdas judiciais e administrativas e de provisões para benefícios com militares e pensões.

É válido mencionar a evolução dos ativos da União que contribuíram para que a variação negativa do patrimônio líquido fosse amenizada, como o aumento do saldo de caixa e equivalentes de caixa no montante de R\$ 285 bilhões, decorrente do aumento das operações de crédito da DPMFi; a variação positiva de R\$ 137 bilhões no estoque de créditos a receber de curto e longo prazos; e o aumento de R\$ 132 bilhões do ativo imobilizado, decorrente do reconhecimento do espelho d'água do município de Vitória e, ainda, de reavaliações diversas de outros imóveis da União.

Mais detalhes serão apresentados em seções específicas deste relatório.

2.1. Ativos

2.1.1. 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 apresenta as variações de caixa e equivalentes, permitindo aos usuários avaliar de que forma foram obtidos os recursos para financiar as atividades e como foram utilizados.

Fluxo de caixa corresponde a um conjunto de entradas e saídas de recursos que resultam em um fluxo financeiro na entidade, podendo ser classificadas, na contabilidade, 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: desembolsos para pagamento de pessoal; ingressos com arrecadação tributária; pagamentos de juros e encargos da dívida; e recebimentos de dividendos das empresas públicas.

Fluxo de caixa das atividades de investimento: geralmente se referem 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.

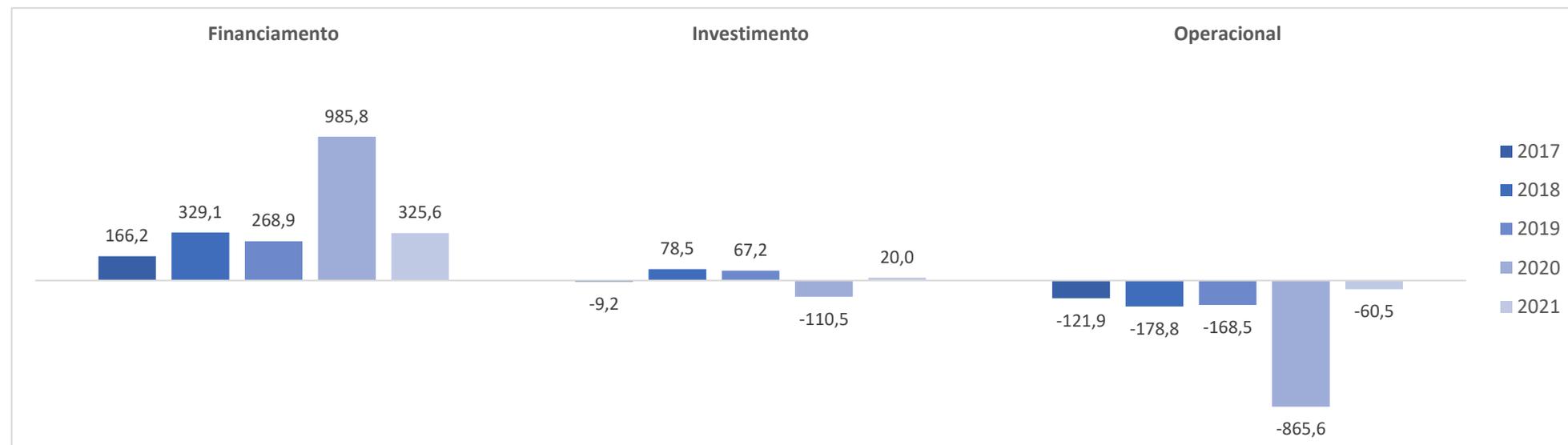
Fluxo de caixa das atividades de financiamento: os fluxos de caixa de financiamento exprimem a capacidade da entidade de captar e amortizar dívida.

A geração líquida de caixa (ingressos menos desembolsos) do período de 2017 a 2021 pode ser observada no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Fluxos de caixa líquido por atividades

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Em 2021, nos fluxos de caixa líquidos das atividades operacionais os desembolsos superaram os ingressos em um montante de R\$ 60,5 bilhões. A melhora significativa em relação ao ano anterior é reflexo do aumento de cerca de 32% nas receitas derivadas⁵ e originárias⁶ e da redução nos desembolsos de pessoal e demais despesas e dos juros e encargos da dívida.

Importante destacar que o ano de 2020 foi atípico, no qual as saídas de caixa relacionadas a atividades de operações excederam os ingressos em um montante de R\$ 865,6 bilhões. O principal motivo para tal foi o aumento de R\$ 315,6 bilhões nos desembolsos com assistência social, em comparação ao exercício anterior, em sua maior parte em decorrência da concessão do Auxílio Emergencial do Governo Federal. Esse auxílio foi um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, com o objetivo de fornecer

⁵ Conforme Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2022: receitas públicas derivadas, segundo a doutrina, são as obtidas pelo poder público por meio da soberania estatal. Decorrem de norma constitucional ou legal e, por isso, são auferidas de forma impositiva, como, por exemplo, as receitas tributárias e as de contribuições especiais.

⁶ Conforme MTO 2022: receitas públicas originárias, segundo a doutrina, são as arrecadadas por meio da exploração de atividades econômicas pela Administração Pública. Resultam, principalmente, de rendas do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado (receita de aluguel), de preços públicos, de prestação de serviços comerciais e de venda de produtos industriais ou agropecuários.

proteção emergencial no período de enfrentamento da pandemia de Covid-19. Além disso, houve um aumento de R\$ 94,6 bilhões em transferências concedidas aos entes subnacionais.

No fluxo de caixa líquido das atividades de financiamento de 2021, houve redução de aproximadamente 67% em relação ao exercício anterior, retornando ao patamar pré-pandêmico, ante o fluxo atípico de 2020, consequência direta da maior necessidade de liquidez do Governo Federal para o combate à pandemia. Também contribuiu para a redução o maior volume de desembolso com amortização e refinanciamento da dívida em 2021 (R\$ 1,706 trilhão).

Conta Única

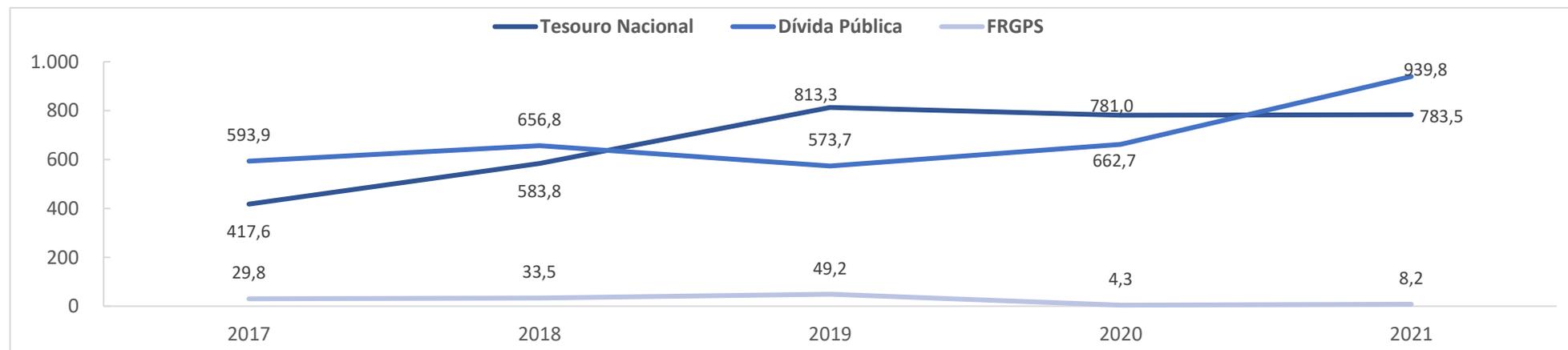
A Conta Única do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil (BCB), acolhe praticamente todas as disponibilidades financeiras da União. É um importante instrumento de controle das finanças públicas, já que permite a racionalização da administração dos recursos financeiros, além de favorecer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

O saldo da Conta Única correspondeu, em 2021, a 94,55% do total do grupo de caixa e equivalentes de caixa, estando subdividida, conforme o gráfico a seguir, 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). Seu saldo, no encerramento do exercício de 2021, foi de R\$ 783,5 bilhões.

Já a subconta da Dívida Pública tem a finalidade de prover reserva de liquidez necessária para a sua gestão. Em 2021, a variação de 41,81% em relação ao exercício anterior é explicada pelos ingressos com emissão de títulos públicos em montante superior aos desembolsos com recursos da dívida pública, que somou R\$ 263,5 bilhões no exercício. Este saldo foi, em grande parte, viabilizado pela desvinculação do superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final do exercício de 2020, no montante de R\$ 166,2 bilhões, os quais foram destinados à amortização da dívida pública em 2021. Mais detalhes sobre esse assunto estão apresentados na seção Superavit Financeiro deste relatório.

Embora a emissão de títulos de dívida pública interna tenha aumentado consideravelmente em 2020 em relação a 2019, percebe-se que o saldo da subconta da Dívida não aumentou na mesma proporção do incremento de emissões dos títulos. Isso se explica pelo alto desembolso dos recursos obtidos com essas emissões para cobrir os gastos de enfrentamento à pandemia Covid-19. Conforme o Relatório Anual da Dívida - RAD⁷, para a DPMFi, as emissões líquidas contribuíram para a cobertura de despesas primárias, em especial, os gastos extraordinários associados com a pandemia, minimizando o potencial impacto dessas ações nas disponibilidades de caixa do Tesouro Nacional.

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. Como observado no gráfico anterior, essa subconta encerrou 2021 com um saldo de R\$ 8,2 bilhões. Esse saldo positivo ocorre devido à necessidade de haver recursos financeiros disponíveis para custear os restos a pagar inscritos ao final do exercício.

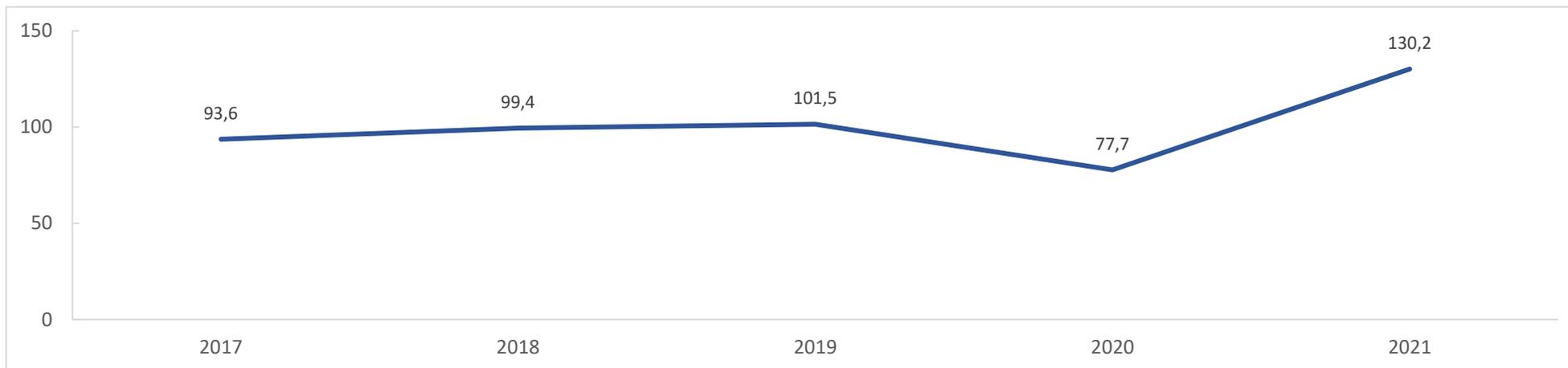
As disponibilidades de caixa do Governo Federal depositadas no BCB (Conta Única) são remuneradas pela taxa média da rentabilidade dos títulos públicos federais existentes em carteira do BCB, conforme dispõe a Medida Provisória nº 2.179-36/2001. Portanto, essa remuneração está diretamente relacionada à rentabilidade dos títulos públicos existentes em carteira do BCB, bem como à evolução do saldo da conta única ao longo do exercício, o que justifica o aumento superior a 63% em relação ao exercício anterior, conforme se verifica no gráfico abaixo.

⁷ Mais detalhes podem ser obtidos em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad>.

Gráfico 5 – Remuneração da Conta Única

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central



Em 2021, 97,70% dos pagamentos realizados com recursos provenientes dos rendimentos da Conta Única foram direcionados para despesas correntes, destacando-se aposentadorias e pensões do RGPS (R\$ 58,3 bilhões). Em 2020, esse percentual foi de 96,47%, com destaque para auxílios financeiros a pessoas físicas (R\$ 36,1 bilhões), utilizados principalmente em medidas de combate à pandemia de Covid-19.

Fundos Constitucionais

Do montante arrecadado com 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 Constituição Federal, em seu art. 159, inciso I, alínea “c”.

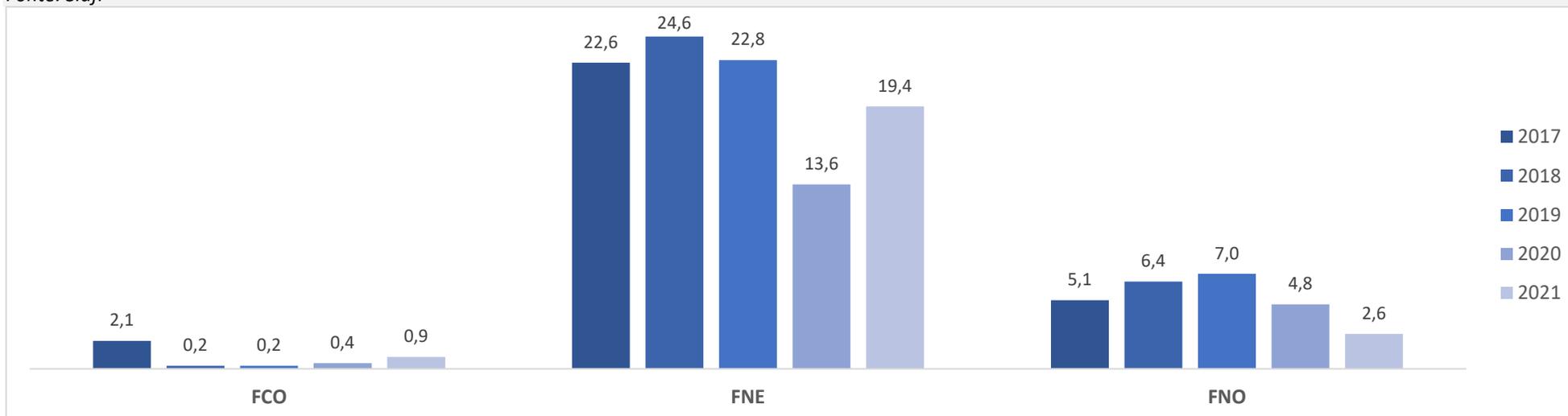
Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) deverão direcionar os recursos acima mencionados, ofertando créditos diferenciados dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, como meio de redução das desigualdades inter-regionais do país,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

Quanto à distribuição dos recursos arrecadados, a referida Lei distribui 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 a seguir 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 ocorreu uma redução nas disponibilidades dos fundos constitucionais no exercício de 2020, principalmente no FNE. Isso ocorreu devido ao aumento nas liberações de novas operações de crédito, aliado à suspensão de recebimentos de parcelas vencidas e vincendas, em razão da pandemia, conforme Resolução CMN nº 4.798/2020. Em 2021, houve ingresso de transferências financeiras e demais recebimentos em montante superior às liberações de recursos, resultando em um acréscimo de R\$ 5,8 bilhões nas disponibilidades do FNE.

A queda das disponibilidades do FNO, a partir de 2020 se deve à concessão de empréstimos e financiamentos.

2.1.2. Créditos Tributários e Dívida Ativa

De acordo com regras estabelecidas na Constituição Federal, os valores dos impostos, depois de arrecadados, não podem ter qualquer tipo de vinculação ou destinação a não ser aquelas expressamente previstas na própria Constituição. Portanto, quando arrecadados, os valores dos impostos servem como principal fonte de financiamento de serviços e obras públicas que não contam com uma fonte de recursos específica.

Já as contribuições, depois de arrecadadas, são destinadas constitucionalmente ao financiamento de ações de seguridade social (como saúde, previdência e assistência social) e de outras atividades especificadas pela própria Constituição ou pela lei que as criou, intervindo, assim, na atividade econômica do País.

As taxas têm por fato gerador de sua cobrança o exercício do poder de polícia da União, bem como a prestação e a disponibilização de serviços por ela.

A maior parte dos créditos tributários a receber (tributos em cobrança) são decorrentes de lançamentos de impostos e contribuições e, salvo algumas exceções relativas às taxas, são administrados pelo Ministério da Economia (ME). A Secretaria Especial 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 são arrecadados até a data de vencimento, e o contribuinte não efetua o seu pagamento mesmo após a cobrança administrativa realizada pela RFB, eles são inscritos em dívida ativa, passando à gestão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

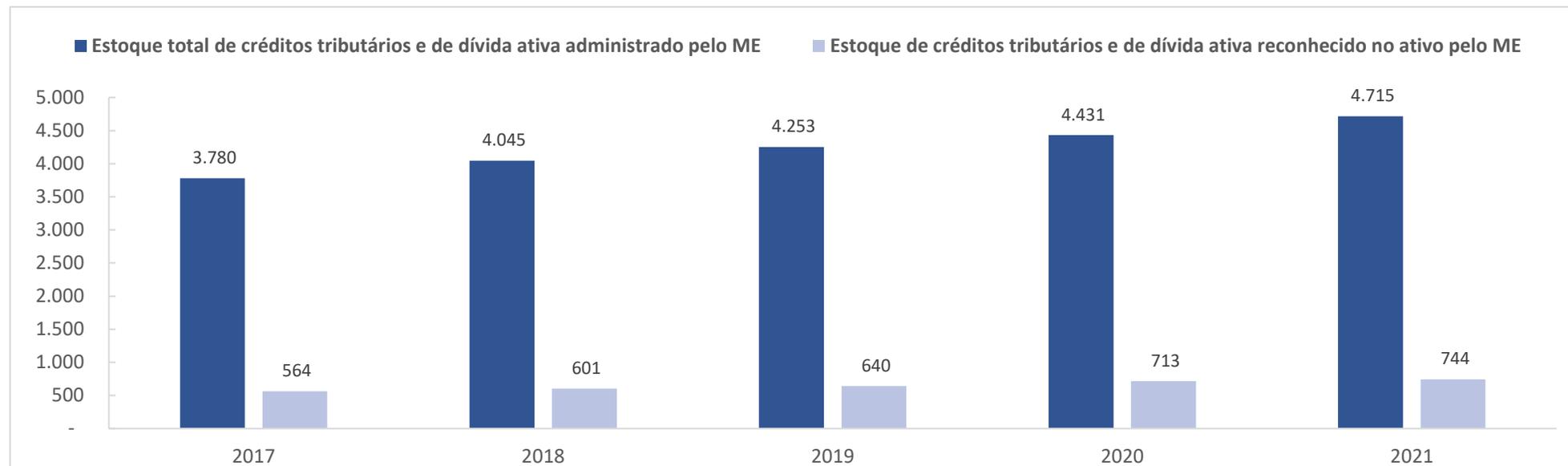
Em 2021, os saldos dos créditos tributários administrados pela RFB e da dívida ativa administrada pela PGFN reconhecidos no balanço patrimonial da União, líquidos de ajustes para perdas, foram de R\$ 215,1 bilhões e R\$ 528,5 bilhões, respectivamente.

O gráfico a seguir demonstra a diferença entre o total dos créditos tributários e dívida ativa constituídos e não arrecadados (R\$ 4.699 bilhões), administrados pelo Ministério da Economia (RFB e PGFN), e o saldo registrado na contabilidade (R\$ 744 bilhões), apresentado no balanço patrimonial da União de 2021.

Gráfico 7 – Créditos tributários e dívida ativa total

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Do estoque total de créditos tributários, apenas 15,77% (R\$ 744 bilhões em R\$ 4.715 bilhões) foram considerados recuperáveis em 2021 (16,10% em 2020). Isso ocorre porque, 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\$ 4.715 bilhões (valores brutos), em 31/12/2021, é composto por:

- Créditos tributários a receber de competência da RFB, reconhecidos contabilmente no montante bruto de R\$ 329,5 bilhões (descontados R\$ 114,4 bilhões de ajustes para perdas, o que resulta em um saldo líquido de R\$ 215,1 bilhões);
- Créditos inscritos em dívida ativa administrados pela PGFN, reconhecidos contabilmente no montante bruto de R\$ 945,1 bilhões (descontados R\$ 416,7 bilhões de ajustes para perdas, o que resulta em um saldo líquido de R\$ 528,5 bilhões);

- c) Créditos tributários administrados pela RFB, mas não reconhecidos contabilmente, por terem sua exigibilidade suspensa⁸, no montante de R\$ 1,702 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; e
- d) Créditos inscritos em dívida ativa administrados pela PGFN, mas não reconhecidos contabilmente, por serem considerados de difícil recuperação, não atendendo aos critérios para reconhecimento de ativo, no montante de R\$ 1,722 trilhão.

Conforme descrito acima, 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 recebimento⁹. Em 31/12/2021, esse ajuste foi estimado em R\$ 114,4 bilhões (R\$ 134,5 bilhões em 31/12/2020). 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.

Já 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 é mensurado considerando a expectativa de recuperação dos créditos com *rating* “A” e “B” (cujos percentuais de irrecuperabilidade são de 30% e de 50%, respectivamente), enquanto aqueles com *rating* “C” e “D” não atendem os critérios para reconhecimento como ativos, sendo registrados em controles específicos.

Interessante perceber no gráfico acima a evolução positiva do estoque dos créditos tributários e da dívida ativa ao longo do período apresentado, tanto o estoque total (contabilizado e o não contabilizado) quanto o estoque contabilizado líquido dos ajustes para perdas.

A tabela a seguir detalha o estoque de dívida ativa sob a gestão da PGFN.

⁸ 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.

⁹ 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 mais detalhes, vide BGU 2021.

Tabela 2 – Estoque total da dívida ativa classificado por rating

Dados em: R\$ milhões

Fonte: Siafi

	2018	2019	2020	2021	Var. (%)	AV (%)
Classe "A"	206.878	236.027	265.465	277.786	4,64	10,42
Crédito Tributário Não Previdenciário	157.588	189.189	214.126	226.077	5,58	8,48
Crédito Tributário Previdenciário	37.855	42.681	47.236	48.147	1,93	1,81
Crédito Não Tributário	11.435	4.157	4.104	3.562	(13,20)	0,13
Classe "B"	505.605	552.540	598.277	666.674	11,43	25,00
Crédito Tributário Não Previdenciário	352.351	394.837	425.340	470.469	10,61	17,64
Crédito Tributário Previdenciário	136.070	146.873	162.178	184.566	13,80	6,92
Crédito Não Tributário	17.184	10.830	10.758	11.639	8,18	0,44
Classe "C"	487.431	333.554	345.257	361.685	4,76	13,56
Crédito Tributário Não Previdenciário	306.096	220.592	227.043	233.166	2,70	8,74
Crédito Tributário Previdenciário	158.592	103.987	110.543	121.080	9,53	4,54
Crédito Não Tributário	22.743	8.975	7.671	7.439	(3,03)	0,28
Classe "D"	981.170	1.291.659	1.315.971	1.360.331	3,37	51,02
Crédito Tributário Não Previdenciário	735.139	971.016	990.578	1.011.531	2,12	37,94
Crédito Tributário Previdenciário	158.692	249.248	252.725	276.193	9,29	10,36
Crédito Não Tributário	87.339	71.395	72.669	72.607	(0,08)	2,72
Total	2.181.084	2.413.780	2.524.970	2.666.476	5,60	100,00

2.1.3. Empréstimos e Financiamentos Concedidos

A evolução dos saldos consolidados dos empréstimos e financiamentos concedidos pela União (haveres financeiros) pode ser demonstrada conforme tabela a seguir.

Tabela 3 – Empréstimos e financiamentos concedidos a curto e longo prazos¹⁰

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2017	2018	2019	2020	2021
Empréstimos e financiamentos concedidos a curto prazo	43	70	58	77	97
Empréstimos concedidos a receber	18	28	18	24	40
Financiamentos concedidos a receber	16	25	27	38	37
Outros	9	17	13	15	20
Empréstimos e financiamentos concedidos a longo prazo	1.573	1.489	1.432	1.505	1.460
Empréstimos concedidos a receber	1.055	969	870	889	796
Financiamentos concedidos a receber	492	502	549	605	651
Outros	26	19	13	10	13
Total	1.616	1.559	1.490	1.582	1.557

Os principais grupos de haveres financeiros da União são:

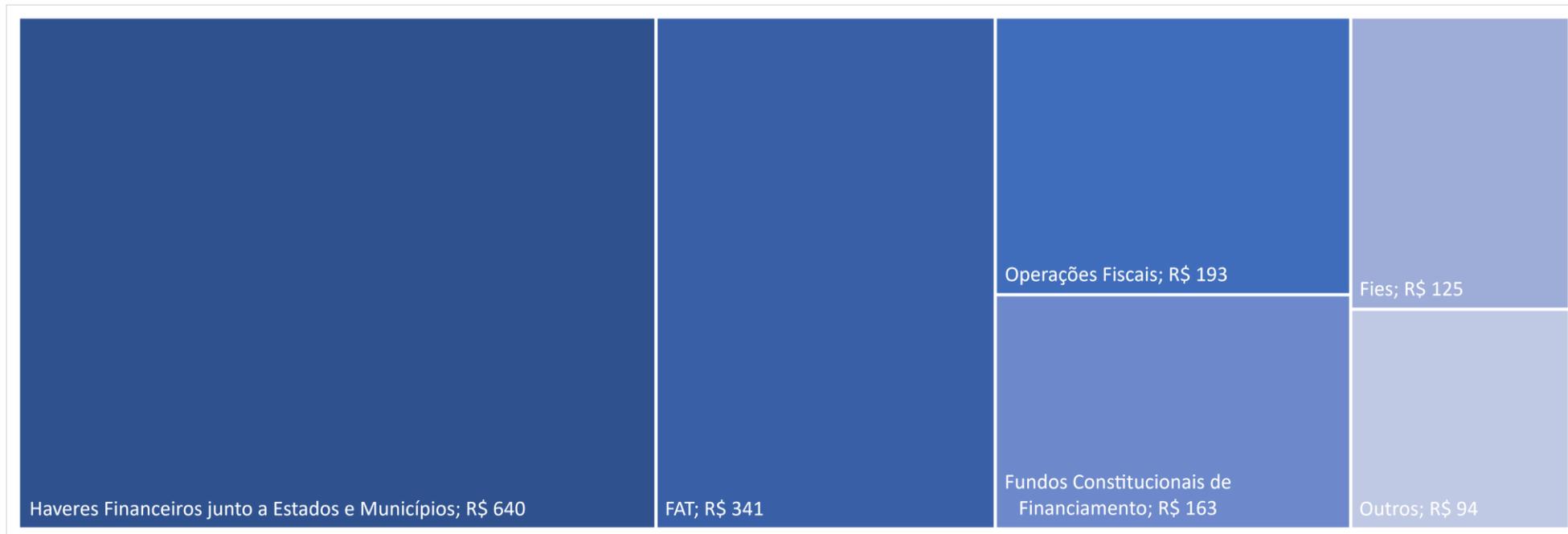
- Haveres financeiros junto a estados, Distrito Federal e municípios;
- Haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional; e
- Demais haveres financeiros, com destaque para os relativos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

¹⁰ 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.

Gráfico 8 – Haveres Financeiros da União por grupos em 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN



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

Os haveres financeiros da União perante os estados, o Distrito Federal e os 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.

Considerando o saldo de empréstimos e financiamentos concedidos pela União em 31/12/2021, 41% se referiam aos haveres financeiros junto a estados, Distrito Federal e municípios, o que significou um montante bruto aproximado de R\$ 639,9 bilhões. O valor apresentado no balanço patrimonial considera ainda uma perda provável de R\$ 326,1 bilhões, resultando no valor líquido de R\$ 313,7 bilhões.

A edição da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), permitiu a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre: a) de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na Lei nº 9.496/1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70/2001; e b) de um lado, a União, e, de outro, os municípios, com base na Medida Provisória nº 2.185-35/2001, e na Lei nº 13.485/2017.

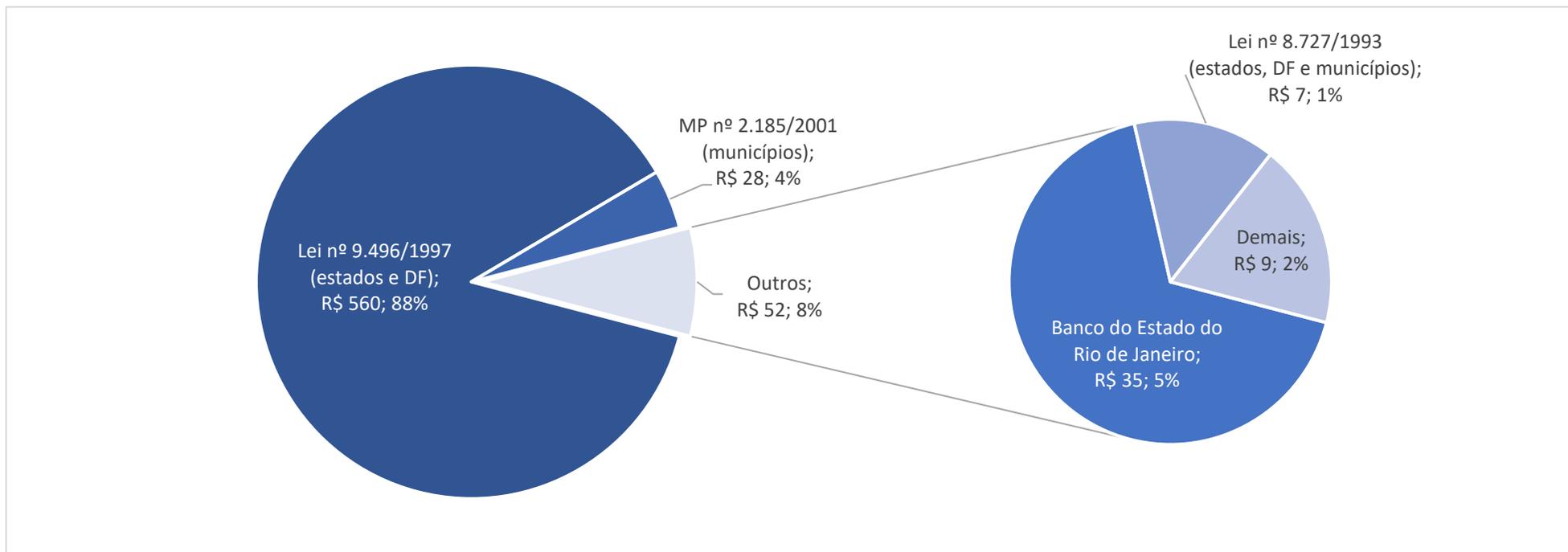
Em decorrência de tal mandamento legal, os valores não pagos no período de março a dezembro de 2020, que montaram R\$ 19,2 bilhões, foram apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos.

O gráfico a seguir demonstra a composição dos acordos por tipo de devedor/programa de financiamento.

Gráfico 9 – Estoque de haveres financeiros da União perante estados, municípios e Distrito Federal em 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN

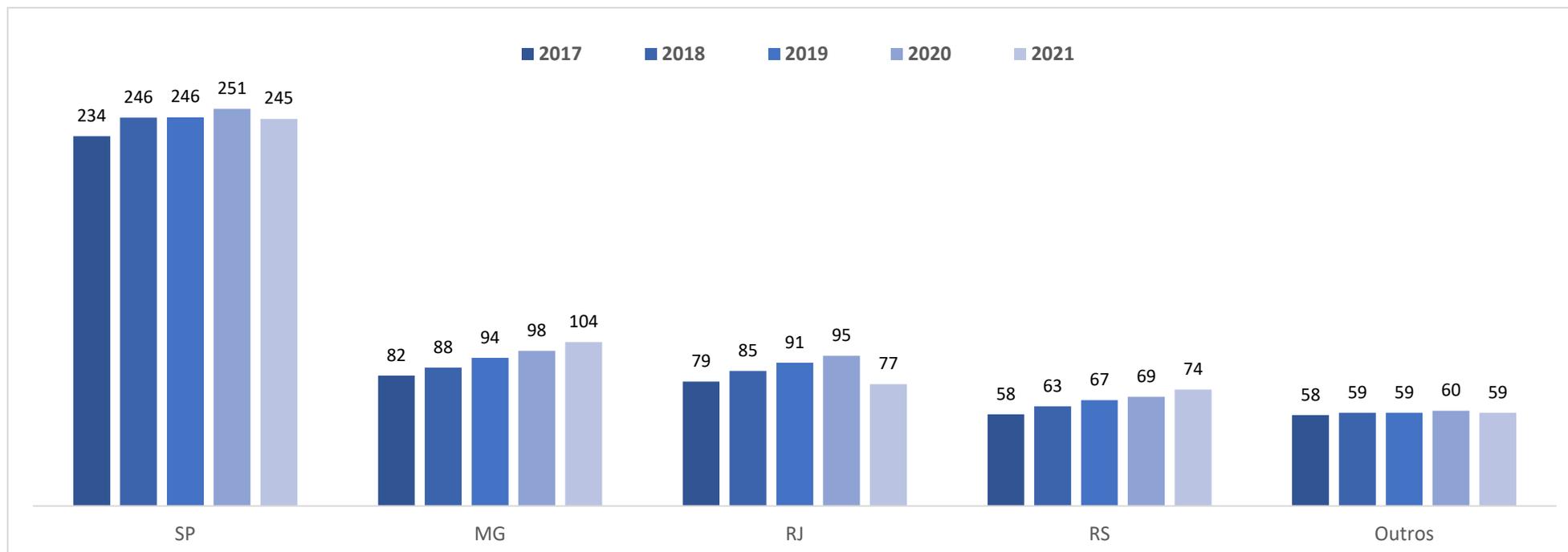


Os financiamentos originários da Lei nº 9.496/1997 representaram, em 2021, 87,51% dos ativos advindos de programas de financiamento e refinanciamento junto aos entes da Federação, totalizando R\$ 559,9 bilhões em créditos da União, de um total de R\$ 639,9 bilhões. Do montante de R\$ 559,9 bilhões, R\$ 16,1 bilhões são referentes aos valores não pagos em decorrência da Lei Complementar nº 173/2020. O gráfico abaixo apresenta os saldos dos principais haveres, por unidade da federação.

Gráfico 10 – Estoque de créditos de empréstimos decorrentes da Lei nº 9.496/1997 por unidade da federação

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN



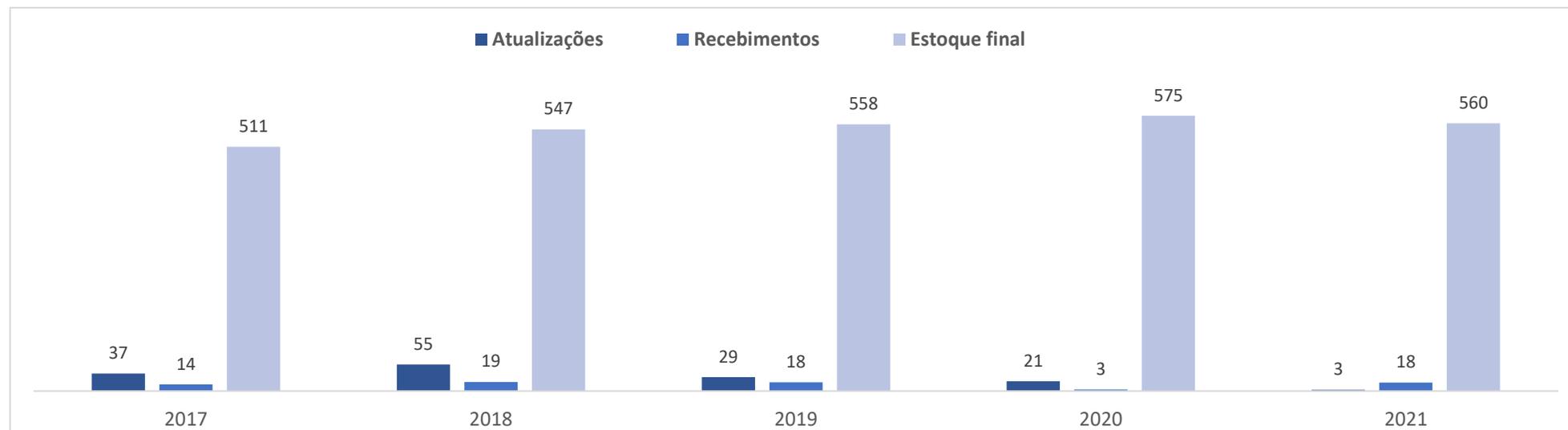
Ainda com relação a essa Lei, os pagamentos efetuados (principal, juros e atualização monetária) no período de 2017 a 2020 não foram suficientes para conter o aumento no montante da dívida contraída pelos estados e o Distrito Federal com a União, como pode ser observado no gráfico a seguir¹¹. Os saldos 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 ou, ainda, por alguma determinação judicial. Basicamente, a citada Lei Complementar redefiniu os critérios de indexação dos contratos de refinanciamentos de dívidas celebradas entre a União e os demais entes.

¹¹ A partir de 2016, com a ampliação dos prazos de pagamento introduzida pela Lei Complementar nº 156/2017, a prevalência dos juros sobre a amortização foi prolongada.

Gráfico 11 – Saldo e fluxos financeiros dos contratos decorrentes da Lei nº 9.496/1997*

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi e STN



Nota: *O saldo do estoque final da Lei nº 9.496/1997 engloba o saldo a receber decorrente da Lei Complementar nº 173/2020, referente ao programa da Lei nº 9.496/1997.

Na série apresentada, é possível visualizar que as atualizações decorrentes da aplicação de indexadores e das revisões contratuais sobre os saldos foram maiores que os recebimentos do ano, exceto em 2021, que se destacou pela variação negativa de R\$ 15 bilhões no estoque, decorrente dos seguintes fatores: atualização monetária negativa, no montante de R\$ 3,9 bilhões; aplicação do art. 4º-C da Lei Complementar nº 156/2016, que impediu a União, até 31 de dezembro de 2021, de aplicar as penalidades decorrentes do descumprimento da limitação do crescimento anual de despesas primárias correntes e de exigir a restituição diferidos nos termos da referida Lei Complementar; reprocessamento da dívida do Estado do Rio de Janeiro, considerando encargos de adimplência, em cumprimento à decisão liminar prolatada pelo Supremo Tribunal Federal (STF); finalização do período de carência estabelecido pela Lei Complementar nº 173/2020, com o retorno do pagamento das parcelas mensais pelos Estados.

Os impactos em conjunto da retirada das penalidades decorrentes do descumprimento da limitação do crescimento anual de despesas primárias correntes e do reprocessamento da dívida do Estado do RJ totalizaram R\$ 20,2 bilhões em janeiro de 2021. Por outro lado, a incorporação das penalidades dos Estados teve impacto positivo no saldo na ordem de R\$ 2,8 bilhões em dezembro de 2021, da mesma forma que os juros devidos e não pagos ao longo do exercício, que apresentaram impacto positivo de R\$ 12,7 bilhões. Por fim, a amortização de principal abateu o estoque em R\$ 6,3 bilhões.

Entre abril e junho de 2016, 16 estados obtiveram, junto ao STF, mandados de segurança que lhes permitiam efetuar os pagamentos devidos na forma da Lei Complementar 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 o 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 de 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 a dezembro de 2016, limitada ao desconto concedido de R\$ 500 milhões;
- d) Aplicação de descontos decrescentes para os pagamentos compreendidos no período de janeiro de 2017 a julho de 2018; e
- e) Incorporação dos valores não pagos entre julho de 2016 e junho de 2018 ao saldo principal da dívida e retomada da amortização integral a partir de julho de 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 aqueles referentes às dívidas contratadas junto ao sistema financeiro e aos organismos multilaterais e garantidas pela União. Até o final de 2021, somente os Estados de Goiás e do Rio de Janeiro haviam aderido ao RRF, sendo que este aderiu à versão original (Lei Complementar nº 159/2017) enquanto aquele aderiu ao novo regime interposto (alterações promovidas pela Lei Complementar nº 178/2021).

Basicamente, a diferença entre os regimes é que, na versão original do RRF, os Estados que viessem a aderir às condições da legislação permaneceriam, por até 36 meses, sem efetuar pagamentos relativos às dívidas contratuais refinanciadas pela União ou que a União venha a honrar como garantidora, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período, ao passo que no novo RRF, o Estado cujo pedido de adesão tenha sido aprovado celebra contrato para refinar os valores não pagos, com prazo de 360 meses, sendo que durante os 10 anos iniciais do RRF, as dívidas junto à União e as operações de crédito serão pagas parcialmente pela União e pelo Estado em regime progressivo, iniciando em zero por cento de pagamento pelo Estado no primeiro ano e terminando com cem por cento ao final do período.

2.1.3.2. Haveres Financeiros Decorrentes de Operações Fiscais do Tesouro Nacional

Em 2021, do estoque de empréstimos e financiamentos concedidos pela União, 12,43% foram referentes aos haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional, o que significou um montante bruto de R\$ 193,5 bilhões. O valor apresentado no balanço patrimonial considera ainda uma perda provável de R\$ 4,7 bilhões, resultando no valor líquido de R\$ 188,7 bilhões.

Tais haveres decorrem, dentre outras, das seguintes origens:

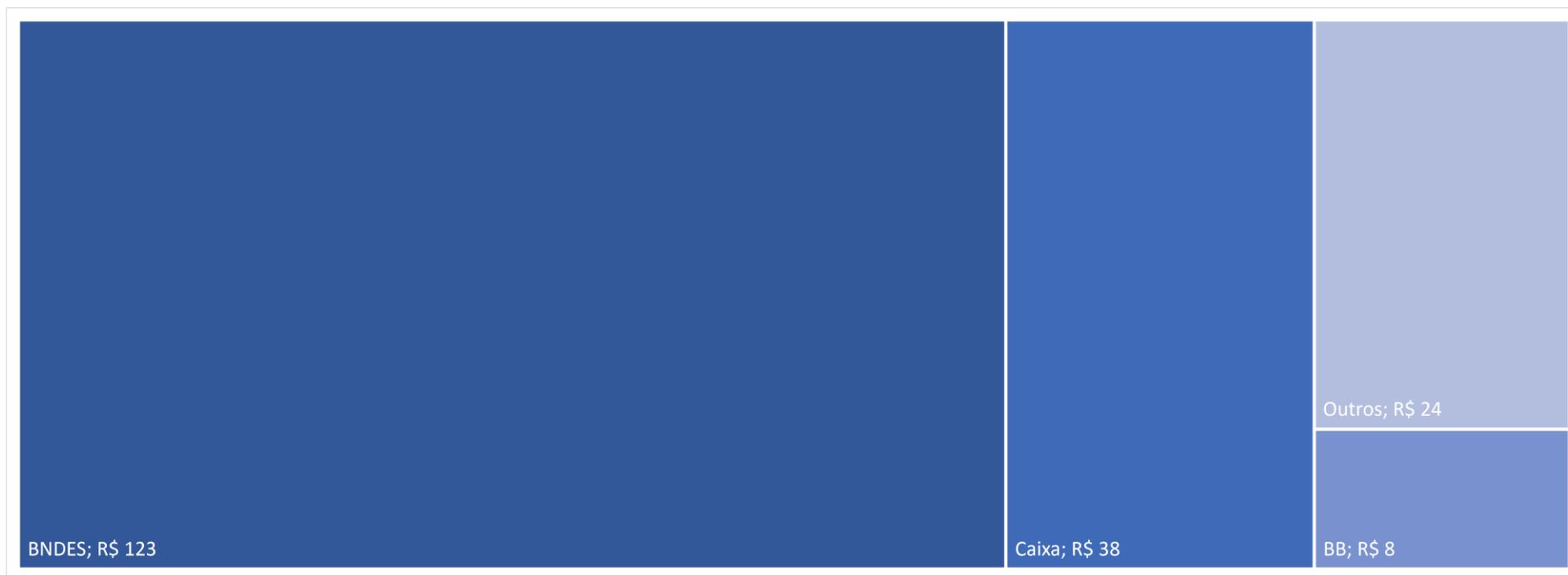
- a) Operações estruturadas, ou seja, realizadas entre a União e instituições financeiras públicas, na maior parte das vezes envolvendo a aquisição de créditos mediante emissão de títulos públicos;
- b) Assunção de dívidas de órgãos, entidades e empresas extintas; e
- c) Contratos oriundos de operações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

Em 2021, 63,67% 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 a seguir.

Gráfico 12 – Saldo de haveres por devedor em 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN

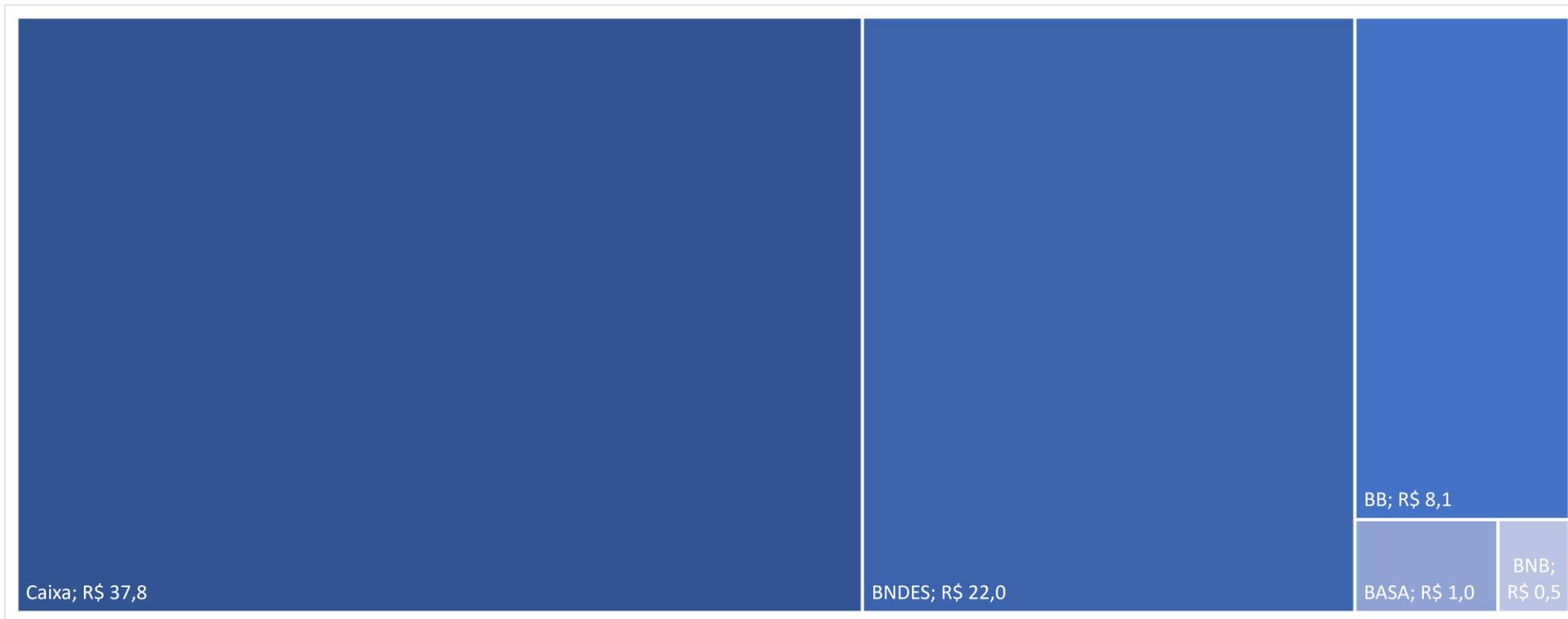


Do total de R\$ 193,5 bilhões, R\$ 69,5 bilhões são Instrumentos Híbridos de Capital e Dívida (IHCD) ou Instrumentos Elegíveis ao Capital Principal (IECP), que são espécies de empréstimos feitos pela União às instituições financeiras para reforçar o seu patrimônio. Uma das principais características desses contratos é não possuir prazo de vencimento. O gráfico a seguir apresenta a distribuição dos IHCD/IECP por instituição financeira.

Gráfico 13 – IHCD/IECP por instituição financeira – posição em 31/12/2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN

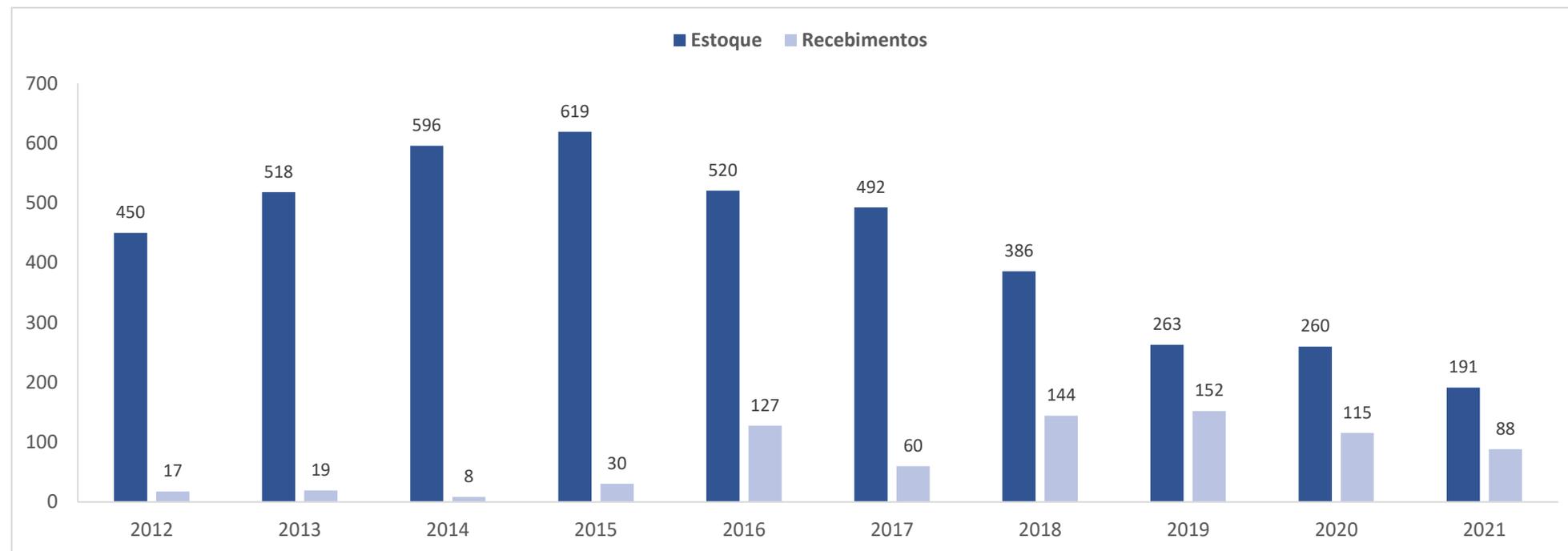


O gráfico abaixo apresenta a evolução do saldo nominal dos créditos do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais em relação à evolução do recebimento de principal, juros e atualização monetária nos anos de 2011 a 2021. Em 2019, houve uma baixa do saldo a receber, decorrente principalmente do pagamento antecipado de parte dos contratos de financiamento entre a União e o BNDES no valor de R\$ 100 bilhões, e, em 2018, já havia ocorrido antecipação semelhante, no valor de R\$ 130 bilhões. Em 2020, não foram registrados pagamentos significativos ou redução dos saldos a receber. Quanto à 2021, houve também amortizações antecipadas do referido Banco, desta vez no montante aproximado de R\$ 76 bilhões.

Gráfico 14 – Haveres financeiros do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi e STN



O gráfico acima permite observar uma forte mudança na política de financiamentos concedidos pelo Tesouro Nacional aos bancos públicos. Até 2015, houve significativos aportes de recursos a esses bancos, ao passo que, a partir de 2016, esse fluxo se inverteu, passando os bancos a anteciparem o pagamento dos recursos emprestados ao Tesouro.

Importante mencionar que o TCU, por meio do Acórdão nº 56/2021 – Plenário, concluiu que quase a totalidade dos haveres financeiros juntos às instituições financeiras federais constituídos entre 2008 e 2014 o foram de forma irregular, à luz da LRF e das legislações orçamentárias. Nesse sentido, a referida Corte de Contas determinou que fosse apresentado pelas referidas instituições, em conjunto com o Ministério da Economia, um "cronograma detalhado de devolução, à União, dos valores recebidos em decorrência da emissão direta de títulos da dívida pública federal", tendo sido encaminhado ao Tribunal proposta de cronograma que estima devolução de parte relevante dos empréstimos (BNDES) e IECs (todas as cinco instituições), no valor total de R\$ 198,8 bilhões, entre 2021 e 2031, com elevada concentração em 2021 (R\$ 107 bilhões) e 2022 (R\$ 60,6 bilhões).

Em relação ao BNDES, a previsão da devolução foi elaborada, inicialmente, com base no cronograma de melhores esforços apresentado pelo Banco para o cumprimento do referido Acórdão. No entanto, no âmbito do monitoramento da determinação, o Ministério Público junto ao TCU emitiu parecer

levando em conta solicitação do BNDES para que não fosse exigida a devolução em caso de perda econômica, haja vista que as operações teriam sido realizadas de boa-fé, não devendo o Banco ser penalizado por tal.

O Ministro relator do TCU, em seu parecer, concordou com a posição do MPTCU, trazendo para o cronograma de devolução dos empréstimos a restrição adicional e inovadora de não haver perda financeira para o Banco, sendo acompanhada pelos demais membros do Tribunal. O Ministério da Economia interpôs pedido de reexame em desfavor do último entendimento proferido e aguarda avaliação do Tribunal.

Tendo por base este novo posicionamento do TCU, o BNDES realizou as devoluções em 2021 com base no cronograma original de devolução, no montante aproximado de R\$ 76 bilhões, sendo este o fator principal que explica a diferença entre os valores projetado e realizado em 2021.

Os valores devolvidos são utilizados exclusivamente para pagamento da Dívida Pública Federal.

2.1.3.3. Demais haveres financeiros

2.1.3.3.1 Haveres financeiros referentes ao FAT

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fundo instituído pela Lei nº 7.998/1990, 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 31/12/2021, o montante bruto desses créditos foi de R\$ 340,7 bilhões e representou aproximadamente 21,89% do total de empréstimos e financiamentos concedidos da União.

Para operações contratadas até o encerramento de 2017, os recursos ordinários são remunerados pela Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP (FAT – TJLP) e, no caso da modalidade FAT – Cambial, por taxas de juros do mercado internacional, conforme disciplina a Lei nº 9.365/1996. A partir de 1º de janeiro de 2018, com a entrada em vigor da Lei nº 13.483/2017, 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.. 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 micro, 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 31/12/2017), à TLP (operações contratadas a partir de 1º/01/2018) 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 mesma Lei, o risco dessas operações financeiras corre por conta do BNDES, motivo pelo qual não é constituído nenhum ajuste para perdas prováveis.

2.1.3.3.2 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 gratuitos, na forma da Lei nº 10.260/2001.

Em 31/12/2021, o montante desses créditos era de R\$ 125,4 bilhões e representou aproximadamente 8,06% do total de empréstimos e financiamentos concedidos pela União.

No período de 2010 até o primeiro semestre de 2015, a taxa de juros do financiamento era de 3,4% a.a., com carência de dezoito meses e prazo de amortização equivalente a três vezes o período de duração regular do curso, acrescido de doze meses, com percentual financiável de até 100% dos encargos educacionais.

Do segundo semestre de 2015 até 2017, a taxa de juros passou a ser de 6,5% a.a., com prazo de amortização de três vezes o período do curso, e o percentual exigia uma participação mínima, de acordo com a renda familiar. Esses contratos de financiamento são garantidos por fiança ou pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), de que trata a Lei nº 12.087/2009.

A partir de 2018, foi implementado o Novo Fies, conforme alterações introduzidas pela Lei nº 13.530/2017, visando à sustentabilidade do programa, a transparência e a melhoria da governança. Entre as diversas alterações, a taxa de juros do programa passou a ser a variação do IPCA, o pagamento das prestações passou a ser conforme a renda do financiado, e foi criado o Fundo Garantidor do Fies, com aportes da União e das entidades mantenedoras.

Dos contratos formalizados até o segundo semestre de 2017, aqueles com a cobertura do FGEDUC representaram 72,47% do total de financiamentos ativos em 31/12/2021, com 1,939 milhão de estudantes beneficiados com essa modalidade de garantia, que garante até 90% do saldo devedor. Os demais 681,5 mil estudantes são garantidos por meio de fiança convencional ou fiança solidária, sendo que 152,8 mil desses contratos foram firmados

anteriormente a 2010. Por outro lado, os 264,4 mil contratos de financiamento firmados a partir do primeiro semestre de 2018 possuem a cobertura do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), cujo saldo devedor totalizou R\$ 7,8 bilhões no encerramento de 2021, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 4 – Tipo de Garantias do Fies – posição em 31/12/2021

Dados em: conforme discriminado nas colunas

Fonte: Siafi

Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos		Saldo Devedor	
	(unidades)	(%)	(R\$ milhões)	(%)
Contratos com garantia do FGEDUC	1.938.985	67,21	87.771	72,47
Contratos sem garantia do FGEDUC	528.680	18,33	23.273	19,22
Contratos com garantia do FG-Fies	264.423	9,17	7.788	6,43
Contratos firmados antes de 2010	152.801	5,30	2.276	1,88
Total	2.884.889	100,00	121.107	100,00

O saldo devedor informado na tabela anterior difere em R\$ 4,3 bilhões em relação ao saldo contábil, R\$ 125,4 bilhões. Conforme reportado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia gestora do Fies, tais informações são obtidas dos agentes financeiros do Fies, tendo sido contratado um serviço de consultoria especializada na contabilidade do Fies, objetivando a regularização de todas as inconsistências da contabilidade do programa, inclusive a criação de novos roteiros contábeis, visando ao seu aperfeiçoamento. O trabalho foi finalizado no início de 2022 e as providências para os acertos já foram iniciadas.

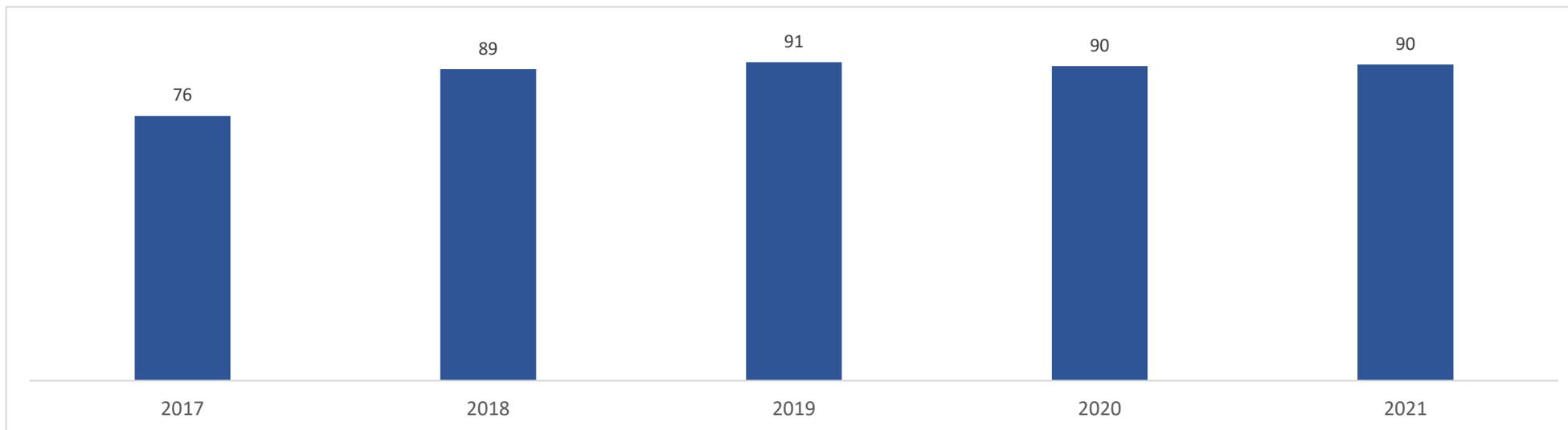
Em 2018, o valor dos ativos do Fies, composto pelo saldo devedor dos contratos firmados com os estudantes, foi atualizado de forma a representar o valor total da dívida decorrente da evolução dos financiamentos junto aos agentes financeiros, passando a contemplar, além dos desembolsos realizados pelo 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.

O ajuste para perdas totalizou R\$ 35,0 bilhões de reais em 31/12/2021, resultando no valor líquido dos créditos a receber de R\$ 90,4 bilhões.

Gráfico 15 – Haveres financeiros líquidos referentes ao Fies

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



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. Os CFT-E são títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional em favor do Fies especificamente com esse fim.

Isso ocorre porque não há repasse de recursos diretamente do Fies para as instituições de ensino quando elas prestam seus serviços ao estudante financiado. Em vez de recursos financeiros, a instituição de ensino recebe os títulos, que poderão ser utilizados para pagar contribuições sociais e tributos federais administrados pela Secretaria Especial da 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 nº 10.260/2001, o Fies deve fazer recompras desses títulos no mínimo a cada trimestre.

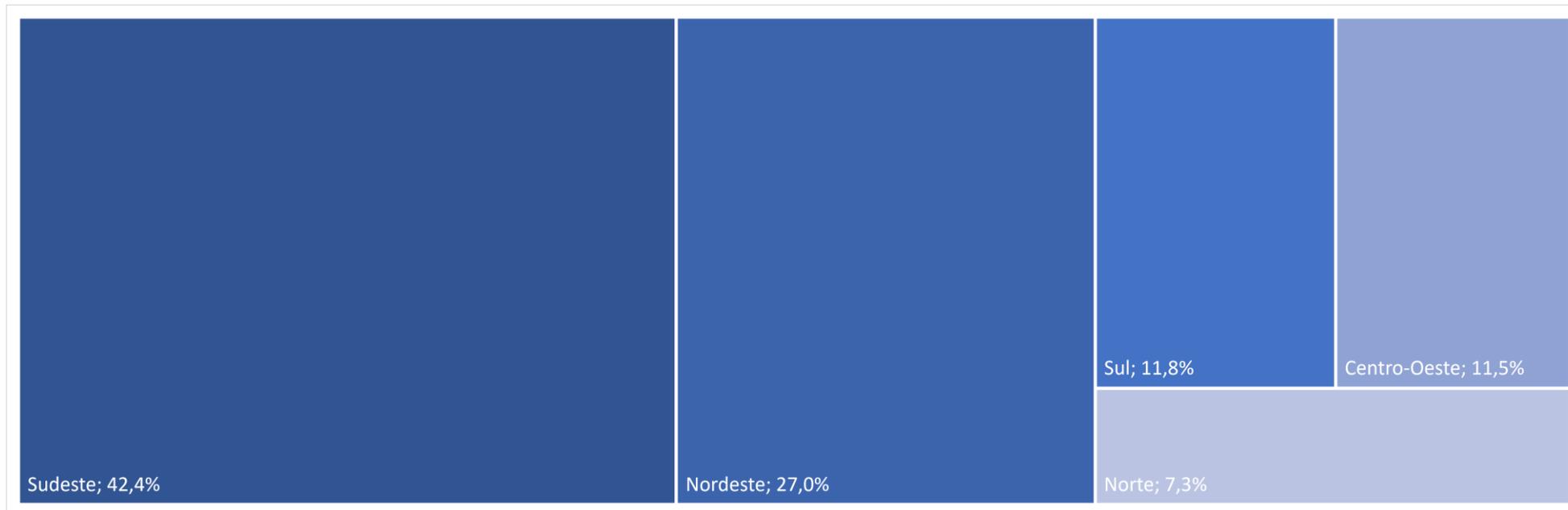
O estudante, por sua vez, não paga nada à instituição de ensino. Em vez disso, fica com uma dívida perante o Fies, cuja amortização se iniciará somente 18 meses depois de concluído o curso. O prazo para pagamento é de três vezes o tempo de duração do curso.

Ao final do exercício de 2021, a distribuição geográfica dos contratos ativos não apresentou variação significativa na participação proporcional das regiões no total de contratos ativos.

Gráfico 16 – Distribuição Geográfica – posição em 31/12/ 2021

Dados em: percentual

Fonte: FNDE/MEC

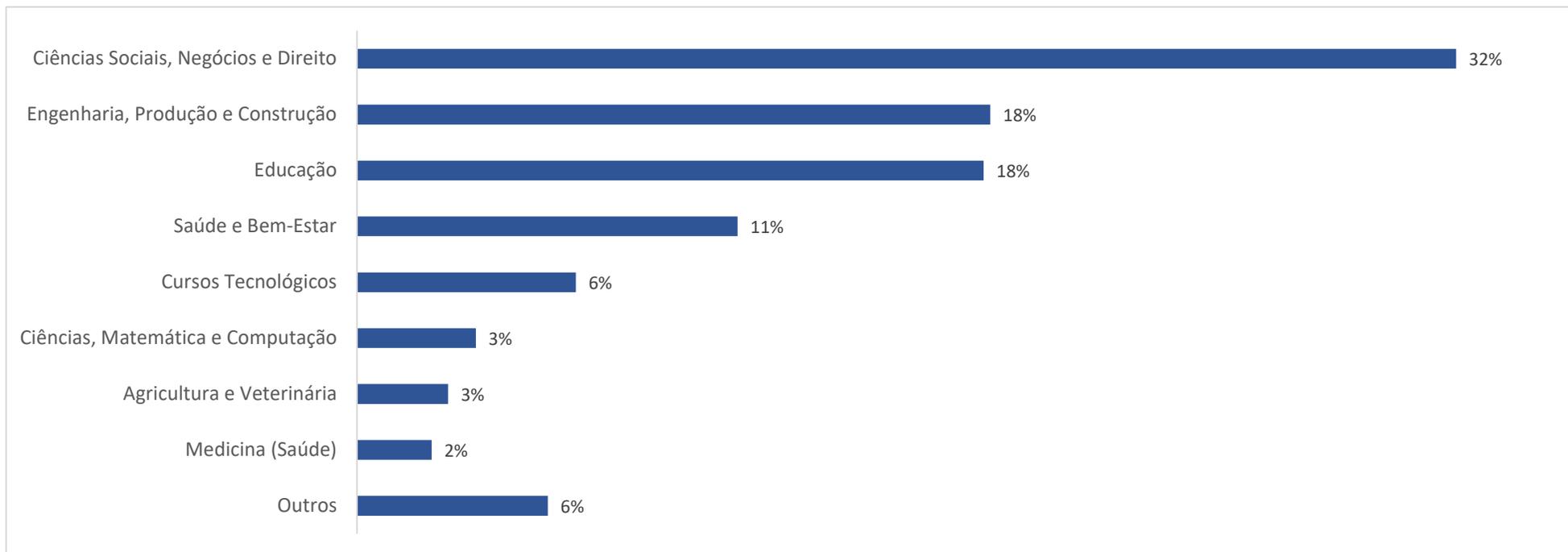


Se considerada a distribuição dos cursos financiados conforme a Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE-F 2013), versão publicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em outubro de 2017, com adaptações, os contratos ativos do Fies apresentaram, ao final do exercício de 2021, a distribuição a seguir.

Gráfico 17 – Distribuição por Área – posição em 31/12/ 2021

Dados em: percentual

Fonte: FNDE/MEC



Em 2021, as receitas do Fies alcançaram R\$ 10,7 bilhões, maior valor da série histórica, conforme abaixo discriminado.

Tabela 5 – Receitas do FIES

Dados em: R\$ milhões

Fonte: FNDE/MEC

	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021
Amortização do financiamento proveniente do Fundo Garantidor	-	-	-	5.256
Amortização de financiamento	1.355	1.622	1.887	2.172
Retorno de operações, juros e encargos financeiros	771	1.118	1.364	1.977
Remuneração de depósitos bancários	160	308	430	678
Prêmios prescritos de concursos e prognósticos	355	383	332	589
Contribuição sobre a Loteria Federal	390	-	-	-
Outros	1	1	2	1
Total	3.032	3.432	4.015	10.672

A diferença de valor arrecadado entre 2020 e 2021 se justifica pelo fato de que, até o final de 2020, a atual administradora do Fundo, a Caixa Econômica Federal, ainda não tinha estrutura sistêmica suficiente para realizar a efetivação de honras de contratos em grande escala, tendo realizado a honra de apenas 14 contratos naquele ano, totalizando R\$ 195.653,00.

A arrecadação observada em 2021, mesmo com o elevado índice de inadimplência nos contratos em fase de amortização, demonstrou que as receitas não sofreram impacto significativo em decorrência dos efeitos da pandemia de Covid-19 no período.

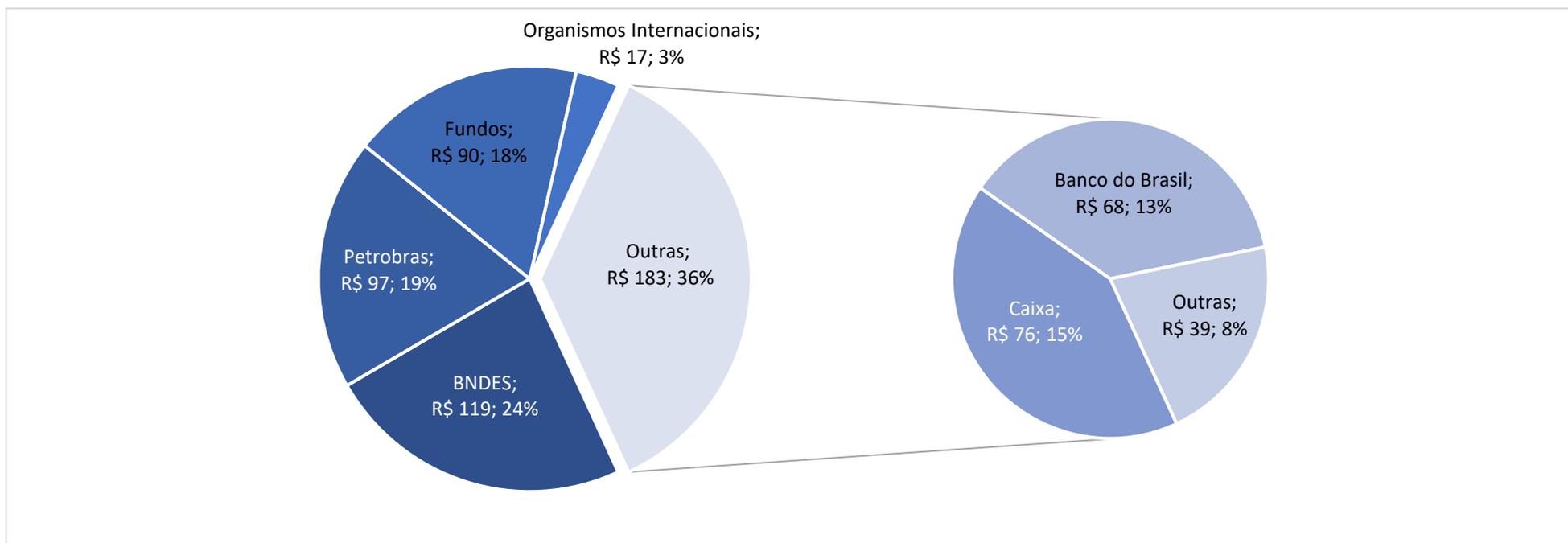
2.1.4. Investimentos (Participações em Empresas Estatais)

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

Gráfico 18 – Participações em Empresas, Fundos e Organismos Internacionais em 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

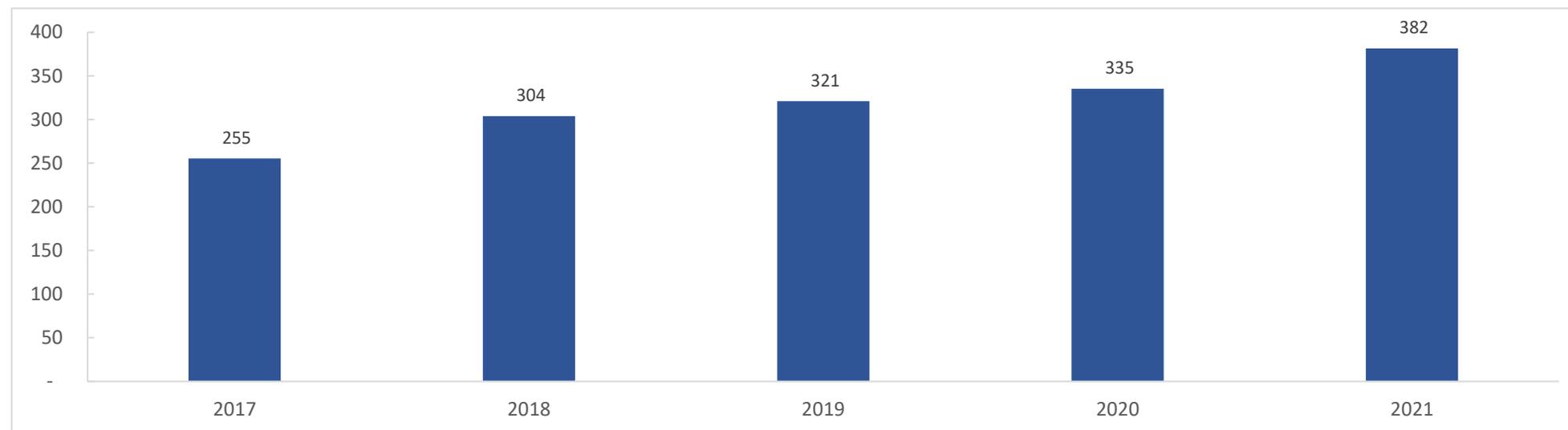


Em seguida, pode-se observar a composição e a evolução da participação da União em empresas estatais¹², exceto as dependentes¹³, nos anos de 2017 a 2021.

Gráfico 19 – Total de participações da União em empresas estatais federais não dependentes, de 2017 a 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



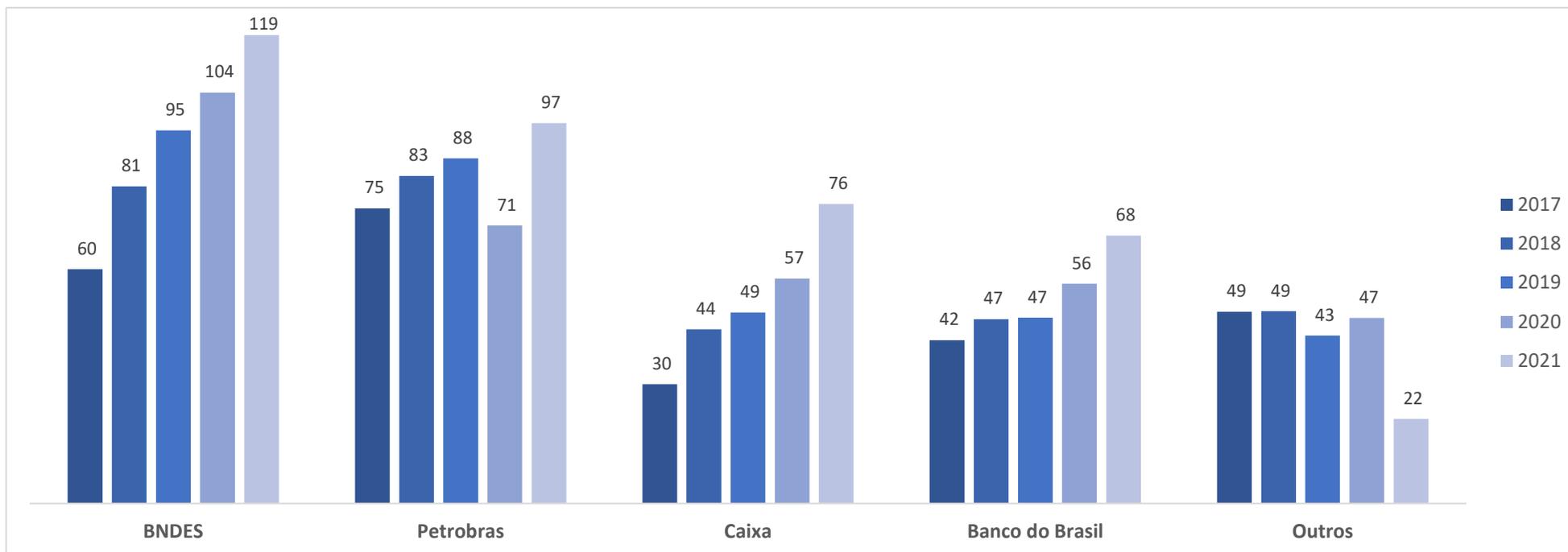
¹² As participações em empresas estatais são avaliadas pelo método de equivalência patrimonial (MEP) ou pelo seu valor de custo de aquisição. Do total de participações em 2021, 99,71% foram avaliadas pelo MEP, que consiste na aplicação do percentual de participação da União sobre o valor do patrimônio líquido de cada empresa estatal.

¹³ As demonstrações contábeis das empresas estatais dependentes são consolidadas no BGU. Dessa forma, as participações permanentes nessas empresas são eliminadas do item “investimentos”, para não causar duplicidade com o patrimônio líquido da União, uma vez que os ativos e os passivos dessas empresas são somados no BGU. Mais informações sobre consolidação podem ser encontradas no BGU 2021 (Nota Explicativa 1 – Base de Preparação das Demonstrações e das Práticas Contábeis).

Gráfico 20 – Evolução da participação nas principais empresas estatais federais não dependentes, de 2017 a 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



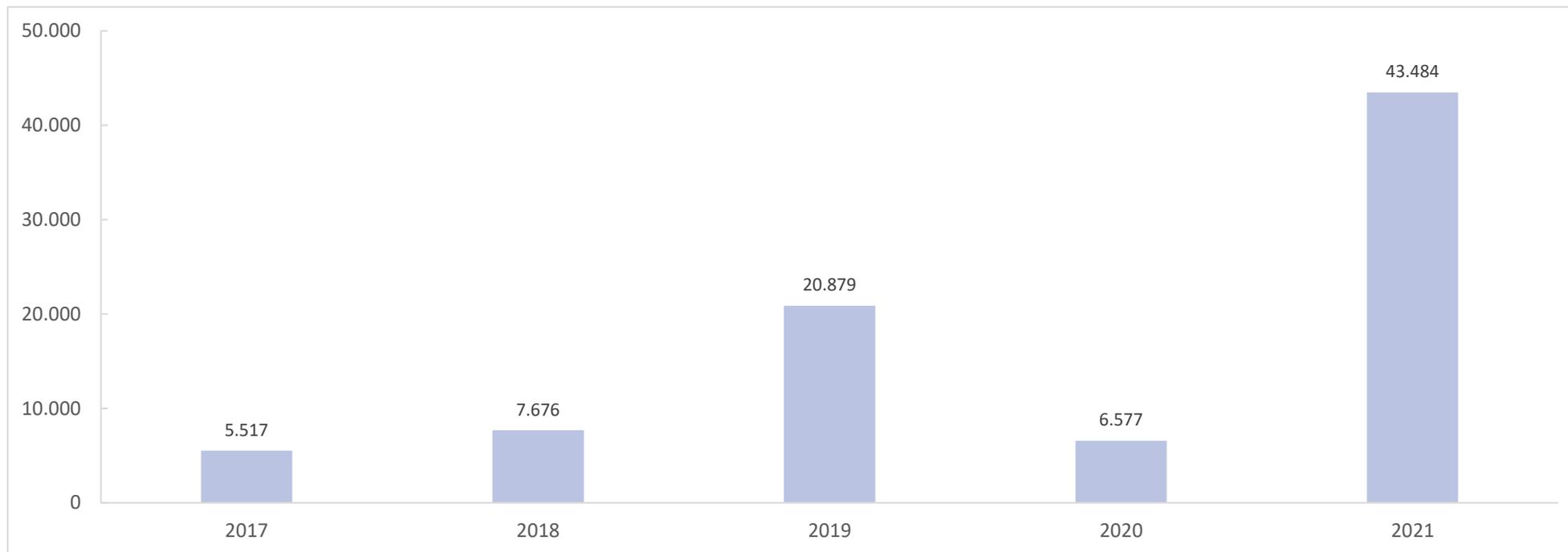
Quanto aos dividendos e aos juros sobre capital próprio (JCP)¹⁴ recebidos pela participação da União nessas empresas estatais não dependentes, o comportamento é apresentado no gráfico a seguir. A arrecadação pelo Tesouro Nacional atingiu o montante de R\$ 43,5 bilhões em 2021 a esse título, superior em 561,18% ao volume arrecadado em 2020.

¹⁴ Receber dividendos significa dizer que o acionista, no caso a União, está recebendo uma parcela do lucro de suas investidas, parcela que é determinada pela legislação brasileira em pelo menos 25% dos lucros gerados pela empresa em um determinado período. Os dividendos são distribuídos pelas empresas a partir do lucro líquido, ou seja, após a apuração do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Os JCP também são uma forma de distribuição de resultados, mas que gozam de um benefício tributário diferenciado.

Gráfico 21 – Dividendos e JCP recebidos por ano

Dados em: R\$ milhões

Fonte: Siafi



Em 2020, houve uma redução significativa da arrecadação de dividendos em relação a 2019, tendo sido arrecadado R\$ 6,6 bilhões naquele ano, contra R\$ 20,8 bilhões no exercício anterior. A variação é reflexo de antecipações realizadas em 2019 e, principalmente, dos efeitos da edição da Resolução nº 4.820/2020, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que considerou os potenciais efeitos da pandemia de Covid-19 sobre o Sistema Financeiro Nacional, estabelecendo vedações às instituições financeiras, em especial durante o período de calamidade pública, impondo limites na distribuição de lucros.

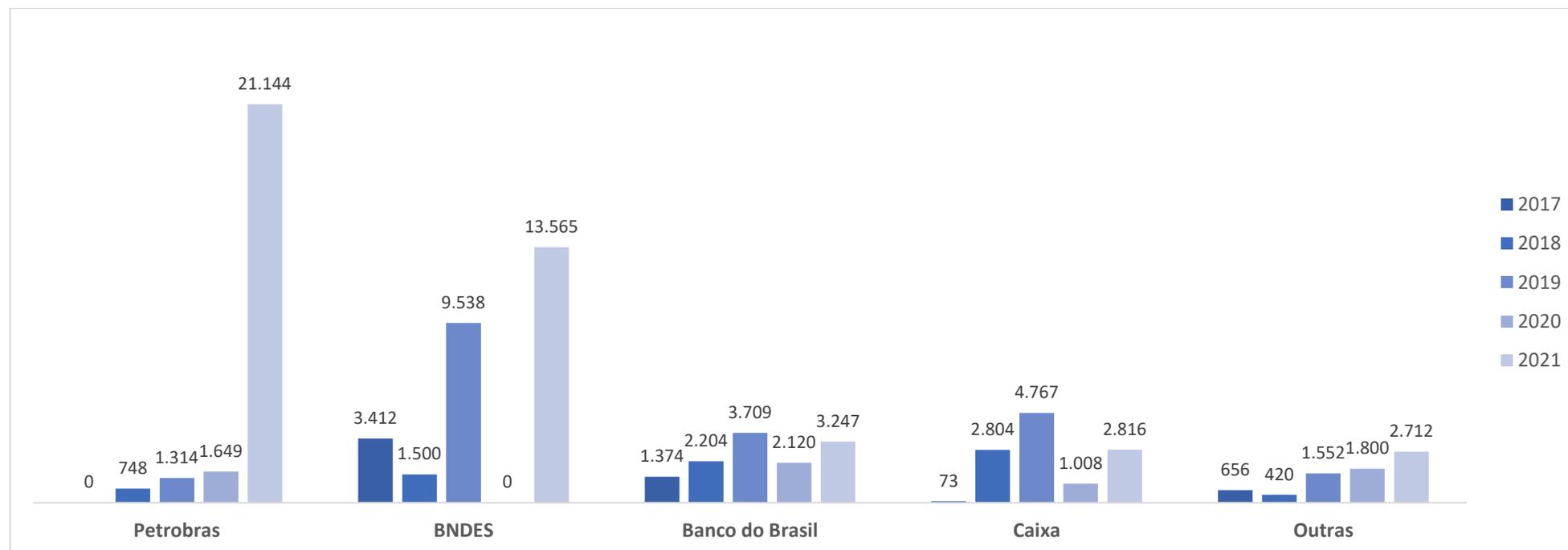
Já o resultado de 2021 foi impactado, principalmente, pelo desempenho da Petrobras, que passou de um lucro de R\$ 6,2 bilhões em 2020 para cerca de R\$ 75 bilhões, considerando somente o resultado apurado no consolidado dos três primeiros trimestres de 2021. Com isso, o pagamento de dividendos da empresa saltou de R\$ 1,6 bilhão em 2020 para R\$ 21,1 bilhões em 2021, um aumento de 1.182,32%. Adicionalmente, verifica-se um resultado melhor da arrecadação de dividendos por parte do BNDES, especialmente por conta do fim da limitação imposta pela Resolução CMN nº 4.820/2020. Com isso, foi possível que o BNDES efetuasse o pagamento da destinação dos resultados de 2020 e 2021 (R\$ 4,95 bilhões e R\$ 8,62 bilhões, respectivamente), totalizando aproximadamente R\$ 13,6 bilhões.

O gráfico abaixo resume os dados sobre dividendos e JCP recebidos, categorizados por empresa.

Gráfico 22 – 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*¹⁵, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-das-participacoes-societarias-da-uniao>.

¹⁵ Pode haver diferenças entre as informações apresentadas neste relatório – cuja fonte dos dados é o Siafi fechado em 31/12/2021 (nesta data, algumas 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 2022, referente aos dados de 2021.

2.1.5. Imobilizado e Intangível

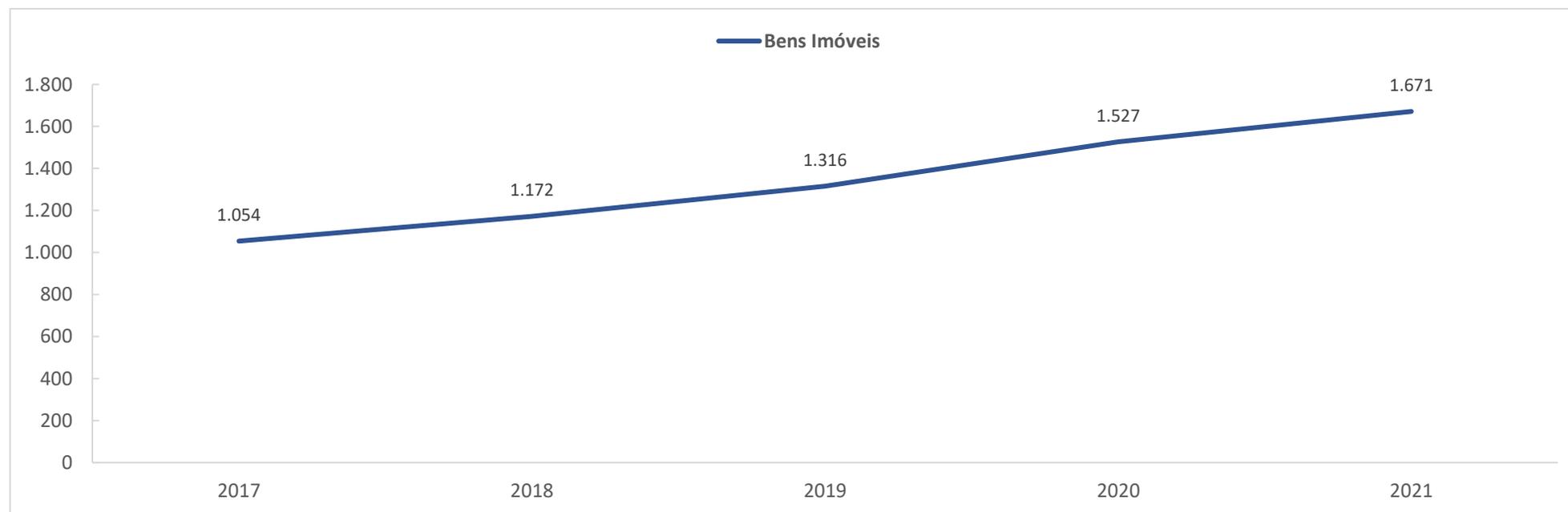
O saldo bruto¹⁶ do ativo imobilizado da União totalizou, em 2021, R\$ 1,814 trilhão, sendo R\$ 1,671 trilhão em bens imóveis e R\$ 143,2 bilhões em bens móveis.

Em relação aos imóveis, estão incluídos quaisquer bens sobre os quais a União detenha o controle, independentemente do fim a que se destine (uso, venda etc.). Nos últimos cinco anos, esses bens registraram um aumento de 58,54%, conforme evolução representada no gráfico a seguir.

Gráfico 23 – Saldo dos bens Imóveis em valores brutos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Os imóveis públicos podem ser de três tipos: uso especial, uso comum do povo e dominicais. A tabela a seguir mostra a composição em 31/12/2021.

¹⁶ Desconsiderados os valores depreciados e a perda de benefícios econômicos futuros superior ao reconhecimento do valor depreciado que representa o declínio na utilidade do ativo para a entidade que o controla.

Tabela 6 – Imóveis da União – Valor Bruto

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	31/12/2021
Bens de Uso Especial	1.067,5
Bens de Uso Comum do Povo	431,7
Bens Dominicais	97,6
Outros	74,5
Total	1.671,3

Os bens de uso especial são aqueles utilizados pela própria administração para prestar serviços ou mesmo para sediar seus órgãos e entidades (hospitais, quartéis, escolas, ministérios, tribunais etc.).

Os bens de uso comum do povo são representados, principalmente, pelas rodovias e ferrovias federais (98,3% do total). Imóveis como pontes, eclusas, portos e estaleiros e subestações de transmissão elétrica também compõem esse grupo.

Por fim, os bens dominicais são aqueles pertencentes ao poder público, mas não afetados a destinação pública específica, podendo ser usados para diversas finalidades, conforme dispõe o art. 99 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002). São exemplos de bens dominicais: 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; os terrenos marginais; e os Terrenos de Marinha e seus acréscidos. Esses bens são os únicos que, em tese, poderiam ser passíveis de alienação.

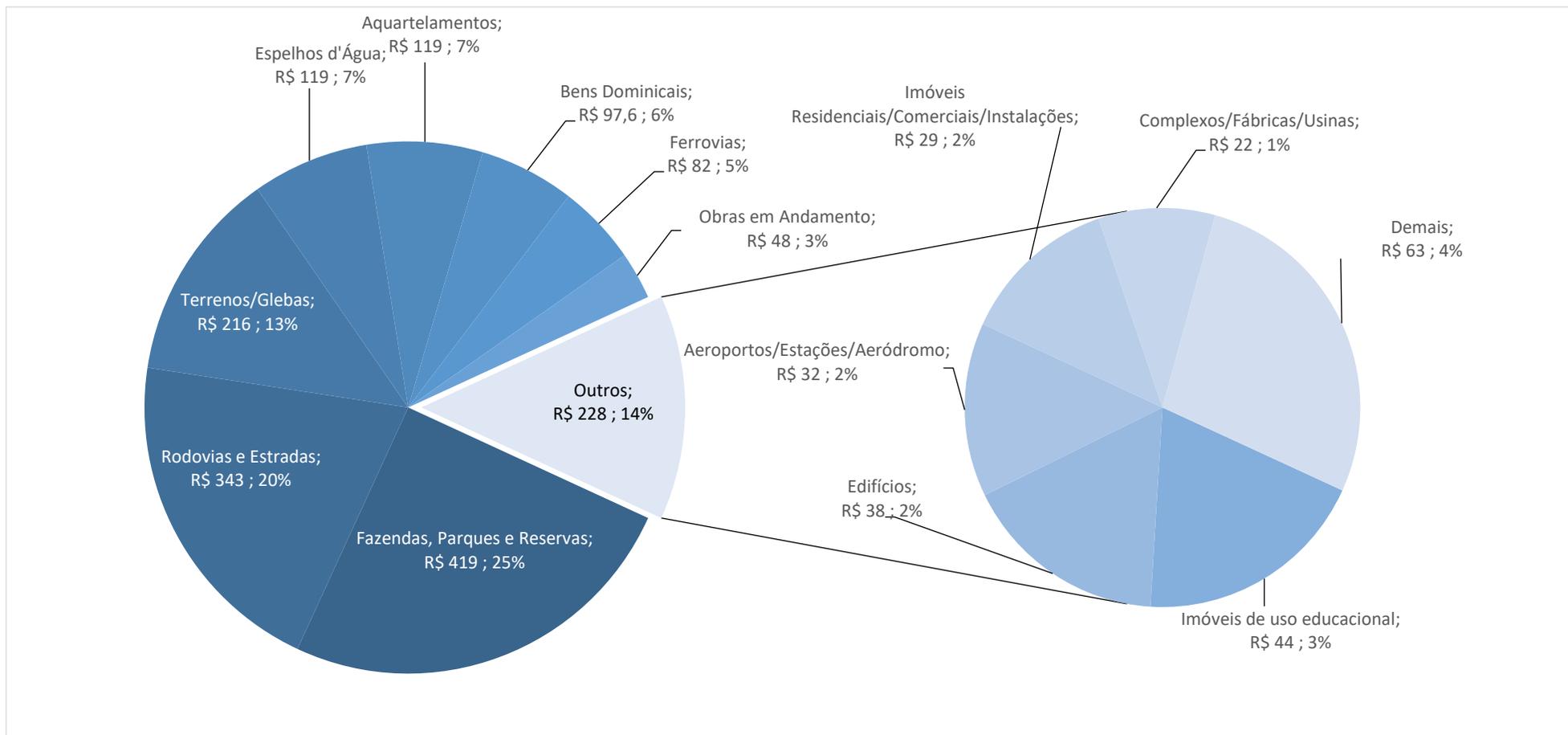
A tabela acima apresenta, ainda, R\$ 74,5 bilhões classificados como “Outros”, compostos principalmente por obras em andamento (R\$ 51,3 bilhões); ativos cujos serviços foram objeto de concessão pública (R\$ 15,8 bilhões); e Instalações, no valor de R\$ 5,2 bilhões.

A distribuição dos bens imóveis está detalhada no gráfico a seguir.

Gráfico 24 – Imóveis em 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



A variação de R\$ 144 bilhões do valor bruto dos bens imóveis é explicada por diversas adições e baixas ocorridas no período, sendo a maior parte decorrente das reavaliações.

O maior incremento no valor dos imóveis, em 2021, se deu em bens de uso especial, decorrente do reconhecimento de R\$ 101,3 bilhões no item “Espelho d’Água”, devido ao registro de área de mar territorial localizada no Município de Vitória/ES, totalizando um saldo patrimonial de R\$ 119,5 bilhões. Ainda sobre os bens de uso especial, as terras indígenas também tiveram os seus valores reavaliados e foram responsáveis por um incremento no montante de R\$ 39,7 bilhões.

Vale a pena dar destaque também para as estradas, rodovias e ferrovias que, juntas, incrementaram R\$ 62,5 bilhões no saldo de imóveis da União. Tais bens são classificados como bens de uso comum do povo.

Por outro lado, destaca-se o decréscimo de R\$ 88 bilhões referente à imóveis destinados à reforma agrária, após a identificação de glebas já doadas e registradas em duplicidade. No reconhecimento inicial desses imóveis, em 2017, foram listadas 1.740 glebas, no valor de R\$ 141,1 bilhões. Em 2019, essas glebas passaram a ser analisadas, o que envolveu o levantamento das áreas estimadas de cada gleba certificada, por município. Dessa forma, após a identificação das glebas já doadas e registradas em duplicidade, chegou-se a um resultado de 1.347 glebas, com o valor total de R\$ 53,1 bilhões.

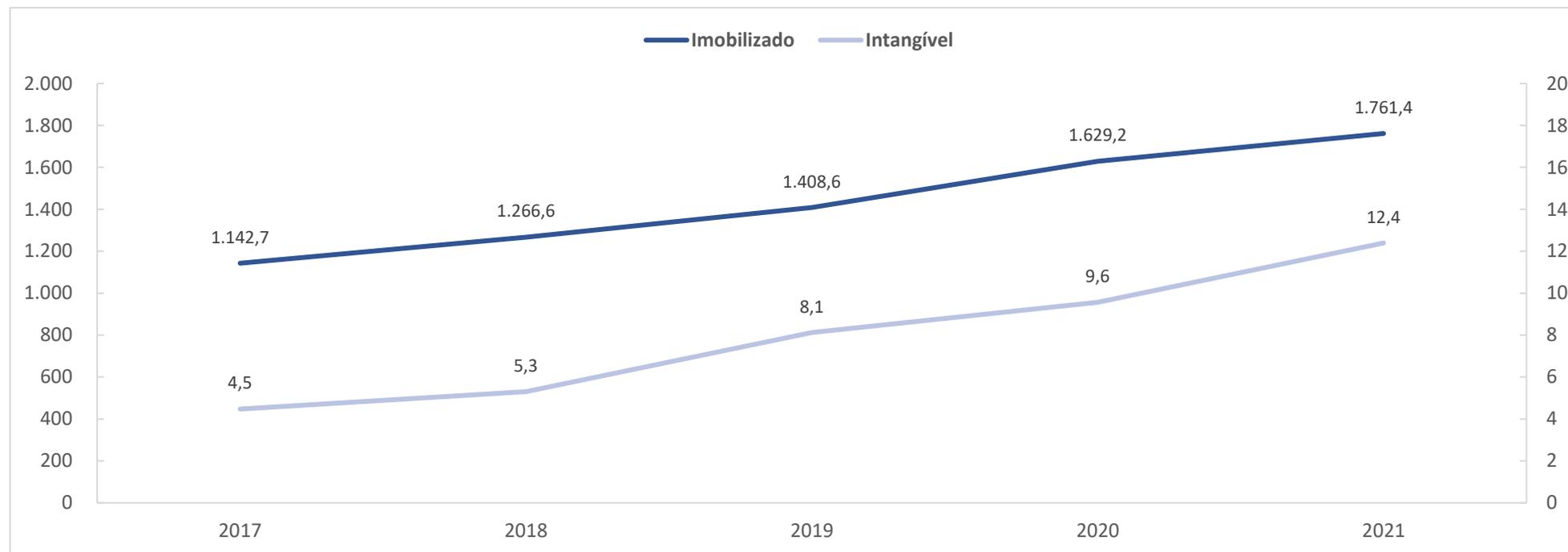
Os bens móveis estão concentrados principalmente no Ministério da Defesa, com R\$ 85,6 bilhões, que representam 59,78% dos bens móveis da União, desconsiderada a depreciação.

Por sua vez, os bens intangíveis totalizaram, em valores líquidos, R\$ 12,4 bilhões em 2021, apresentando um crescimento de 29,51% em relação a 2020, quando o total foi de R\$ 9,6 bilhões. O principal item desse grupo são as marcas, direitos e patentes industriais, que representam 54,69% do total. No gráfico abaixo, pode ser observada a evolução nos últimos cinco anos do ativo imobilizado e intangível.

Gráfico 25 – Saldo do imobilizado e do intangível em valores líquidos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



2.2. Passivos

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

Conforme definido pelo Comitê de Gerenciamento da Dívida Pública (COGED), instituído pela Portaria STN nº 426/2019, o objetivo da gestão da Dívida Pública Federal é “suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do Governo Federal, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos”.

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

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

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

Ademais, os títulos públicos federais são instrumentos financeiros de renda fixa emitidos pelo Governo Federal para a obtenção de recursos junto à sociedade, com o objetivo primordial de financiar o déficit público. Já os títulos em poder do Banco Central do Brasil (BCB) são utilizados como instrumentos de política monetária.

A tabela a seguir apresenta a evolução dos empréstimos e financiamentos contraídos pela União nos últimos cinco anos. Dos saldos de curto e longo prazos constantes em 2021, 96,48% referiram-se ao estoque da DPMFi, sob gestão do Tesouro Nacional, percentual este que não apresentou variações significativas nos últimos cinco anos.

Tabela 7 – Empréstimos e financiamentos contraídos¹⁷

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BGU 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)	5.119	5.552	5.998	6.691	7.377
Em mercado	3.448	3.745	4.097	4.765	5.348
Em carteira do BCB	1.671	1.807	1.901	1.926	2.029
Dívida Pública Federal Externa, em títulos e em contratos (DPFe)	125	149	168	247	269
Em títulos	112	134	151	223	229
Em contratos	13	15	17	25	40
Demais operações/financiamentos externos e internos	2	2	1	1	1
Total	5.246	5.703	6.167	6.939	7.647

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 STN¹⁸, 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.

Até o exercício de 2019, o estoque da DPF apresentado nas demonstrações contábeis era calculado pela metodologia por apropriação. Trata-se da demonstração dos saldos de valores atualizados mensalmente com base nos juros e deságios incorridos. As duas metodologias, TIR e por apropriação, convergem e têm valores idênticos quando do pagamento/vencimentos dos títulos.

Contudo, o estoque da DPF apresentado nas demonstrações contábeis a partir do exercício de 2020 passou a ser calculado e evidenciado pela metodologia baseada na TIR, alinhando, assim, a metodologia contábil com a utilizada nas estatísticas da dívida pública.

¹⁷ 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 desse relatório, pois são dívidas com outra entidade também pertencente ao ente econômico União.

¹⁸ Disponíveis em <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn> e <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/publicacoes-da-divida>.

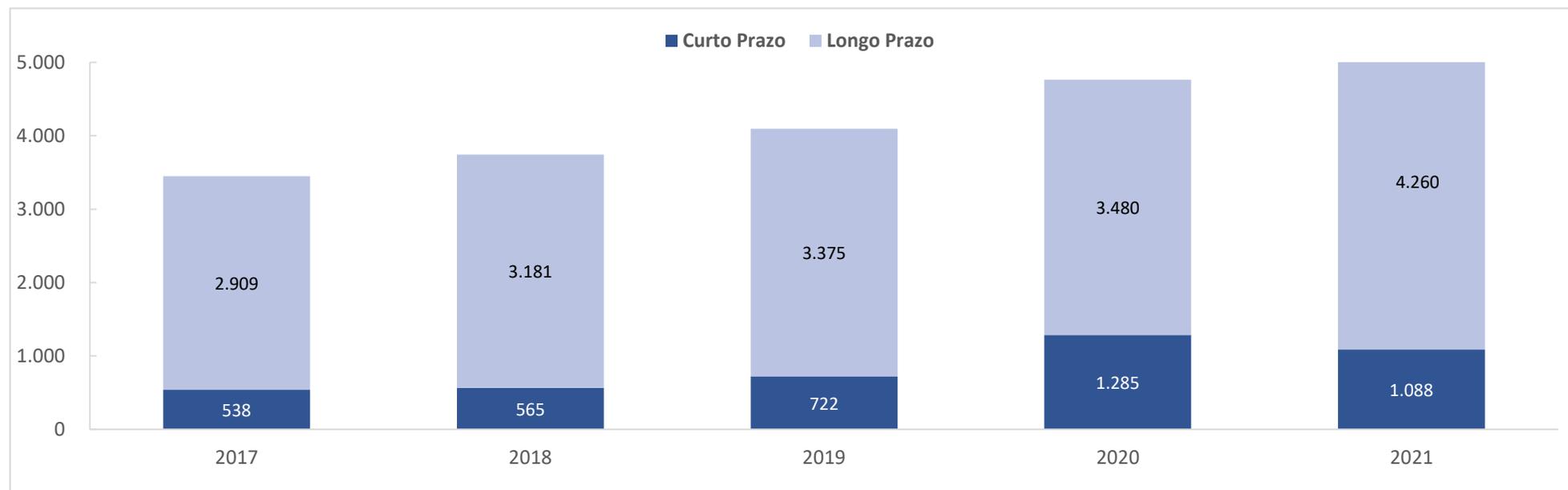
Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)

O gráfico a seguir apresenta a evolução da DPMFi em mercado, segregada em curto e longo prazos.

Gráfico 26 – DPMFi em mercado a curto e longo prazos¹⁹

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



O estoque da DPMFi em mercado encerrou o ano de 2021 em R\$ 5,348 trilhões. Em relação ao ano anterior, houve aumento de 12,23%. Na série de 2017 a 2021, a maior variação percentual da DPMFI ocorreu em 2020 (16,30%), ano em que o combate à pandemia de Covid-19 ampliou consideravelmente os gastos públicos, aumentando a necessidade de financiamento do Governo Federal. No mesmo ano, houve também redução dos prazos dos títulos públicos ofertados pelo Tesouro Nacional, resultando em maior concentração de dívida a vencer no curto prazo.

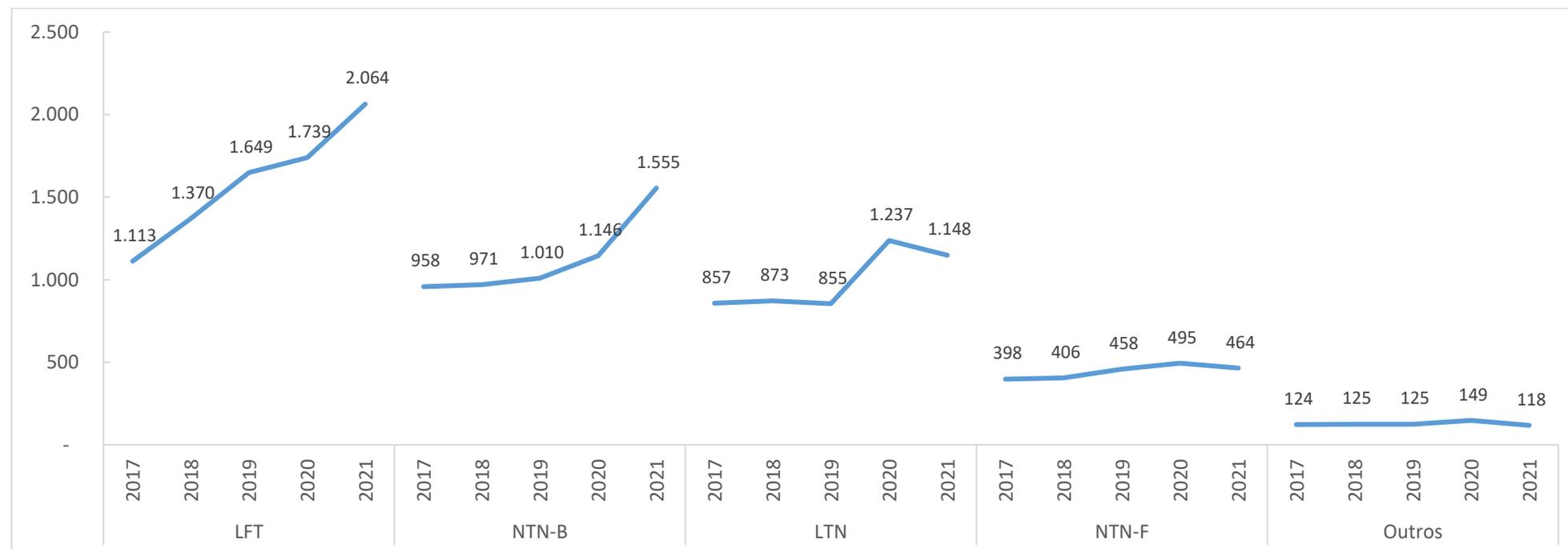
¹⁹ No contexto contábil, dívida com títulos a curto prazo é a que possui vencimento até 12 meses após a data base das demonstrações contábeis. Assim, dívida com vencimento acima de 12 meses após a data das demonstrações é classificada como longo prazo. Já no contexto de mercado, a dívida com títulos de vencimentos entre 1 e 5 anos são considerados como médio prazo. Sendo assim, somente os de vencimento acima de 5 anos são classificados como longo prazo. Tal critério não é utilizado para fins de elaboração de demonstrações contábeis e divulgação de informações baseadas nessas demonstrações.

Dos títulos públicos federais que compõem a Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) em mercado, destacam-se as Letras Financeiras do Tesouro (LFT), com remuneração indexada à taxa apurada no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic); as Notas do Tesouro Nacional – Série B (NTN-B), títulos indexados ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); as Letras do Tesouro Nacional (LTN) e as Notas do Tesouro Nacional – Série F (NTN-F), ambas com remuneração prefixada. O gráfico a seguir²⁰ demonstra a evolução do estoque da DPMFi em mercado, por tipo de título.

Gráfico 27 – DPMFi em mercado, por tipo de título

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Conforme explicitado no Relatório Anual da Dívida (RAD), o aumento do endividamento ocorrido em 2020 por conta do combate à pandemia implicou em mudanças no perfil tanto do estoque quanto das emissões de títulos públicos ao longo daquele exercício. A elevada necessidade de financiamento

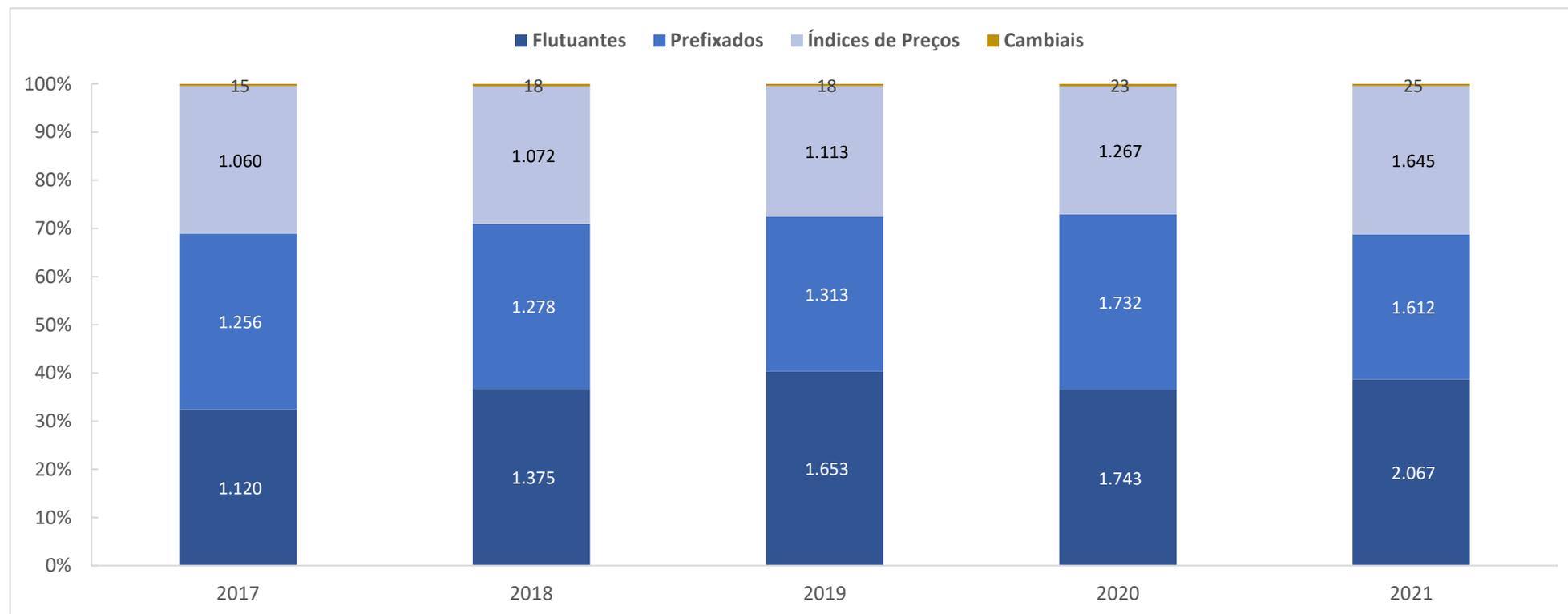
²⁰ Os Gráficos 27 e 28 não incluem o saldo dos Títulos da Dívida Agrária.

durante a pandemia contribuiu para a emissão de títulos prefixados de curto prazo (LTNs) e a taxas flutuantes (LFTs), usualmente preferidos pelos investidores em momentos de incerteza, conforme se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 28 – DPMFi em mercado, por grupo de indexadores

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



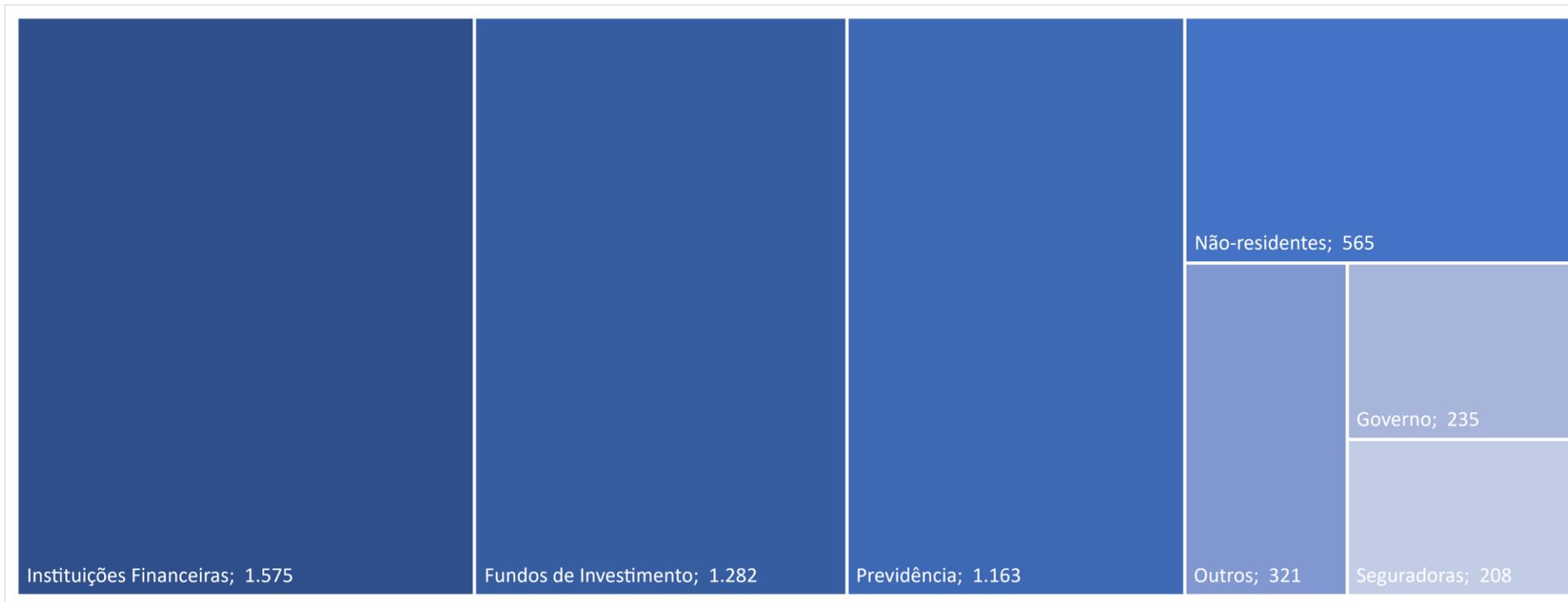
A partir do cálculo do estoque da dívida, é possível decompô-lo em categorias de acordo com os diferentes fatores de remuneração da dívida, que representam classes distintas de risco. Desta forma, a composição da DPF indica a participação relativa no estoque de cada uma dessas categorias, sendo elas: prefixados (não estão atrelados a nenhum indexador, sua remuneração é determinada pela taxa de emissão), índices de preços (títulos indexados à inflação), taxa flutuante (instrumentos com taxas de juros variáveis) e câmbio (dívida denominada ou referenciada em moeda estrangeira).

Na continuação, o gráfico a seguir contém a composição da carteira de títulos públicos federais em mercado por detentor, conforme informação extraída do RMD de dezembro de 2021.

Gráfico 29 – DPMFi em mercado em dezembro de 2021, por detentor

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Relatório Mensal da Dívida



2.2.2. Provisões e Passivos Contingentes

Provisões são obrigações já registradas pela entidade, mas que se diferem das dívidas comuns por necessitarem de estimativas para o cálculo do seu valor e se basearem em probabilidade de perda. Já os passivos contingentes representam possíveis obrigações, ainda não registradas como passivos, cuja existência será ou não confirmada, a depender da ocorrência de determinado evento. É importante ressaltar que os registros de provisões e passivos contingentes não promovem impactos orçamentários ou fiscais, visando somente demonstrar o impacto de prováveis desembolsos na situação patrimonial de uma entidade, em atendimento às normas contábeis.

Os saldos das provisões correspondem a aproximadamente 31% do total do passivo exigível da União (de R\$ 11,5 trilhões), sendo bastante representados pelas provisões matemáticas previdenciárias, como se pode observar na tabela a seguir.

Tabela 8 – Provisões de curto e longo prazos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2017	2018	2019	2020	2021
Provisões de curto prazo	56	57	69	73	170
Provisões matemáticas previdenciárias	-	-	-	-	72
Provisões decorrentes da atuação governamental	34	35	35	31	42
Benefícios com militares inativos e pensões	-	-	-	-	27
Requisição de pequeno valor	13	13	18	18	21
Outras provisões de curto prazo	9	9	17	24	8
Provisões de longo prazo	1.655	1.630	2.045	2.847	3.331
Provisões matemáticas previdenciárias	1.199	1.221	1.136	1.216	1.294
Perdas judiciais e administrativas	250	170	681	770	1.006
Benefícios com militares inativos e pensões	119	126	140	704	863
Provisões decorrentes da atuação governamental	32	66	54	110	124
Outras provisões de longo prazo	55	48	34	47	44
Total	1.710	1.687	2.114	2.921	3.501

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

2.2.2.1. Provisões Matemáticas Previdenciárias

As provisões matemáticas previdenciárias representam os valores líquidos (valores a pagar menos contribuições a receber) que o Governo espera desembolsar no futuro pelas aposentadorias e pensões dos servidores públicos que fazem parte do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Estes itens corresponderam, em 2021, a R\$ 1,366 trilhão, ou cerca de 39% do total das provisões da União.

Importante mencionar que essas provisões não englobam o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). 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 RGPS.

Recentemente, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) editou norma brasileira de contabilidade do setor público disciplinando a contabilização de benefícios sociais, cuja vigência se dará a partir de janeiro de 2024. Contudo, antecipando-se a essa data, a União apresentou valores relativos a obrigações com o RGPS, tendo como base a literalidade da norma contábil. Entretanto, o tema ainda requer aprofundamento de estudos e discussões ante a legislação previdenciária nacional, os quais estão sendo realizados por meio de eventos técnicos pelas entidades interessadas no tema, como o próprio CFC, os Estados e os Municípios.

Por esses motivos, não foi realizada a contabilização do passivo atuarial relacionado ao RGPS nas demonstrações contábeis da União. Tendo em vista a relevância das provisões relativas aos regimes previdenciários, a sua análise será feita especificamente no capítulo Previdência.

2.2.2.2. Provisões para Benefícios com Militares Inativos e Pensões

Em 2021, apurou-se provisões relativas ao Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), no total de R\$ 890 bilhões (R\$ 704 bilhões em 2019). Esse valor compreende R\$ 555 bilhões referentes aos benefícios com militares inativos e R\$ 335 bilhões referentes às pensões militares. Muito embora os benefícios com militares inativos não sejam enquadrados como um regime previdenciário, neste relatório eles serão abordados com mais detalhes no capítulo Previdência, haja vista suas características atuariais.

2.2.2.3. Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas

As provisões para perdas judiciais e administrativas compreendem os passivos de prazo ou de valor incertos relacionados a ações administrativas e judiciais ajuizadas contra a União, porém passíveis de serem estimadas de forma confiável. Em 2021, tais provisões representaram um montante de aproximadamente R\$ 1,0 trilhão (R\$ 770 bilhões em 2020).

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:

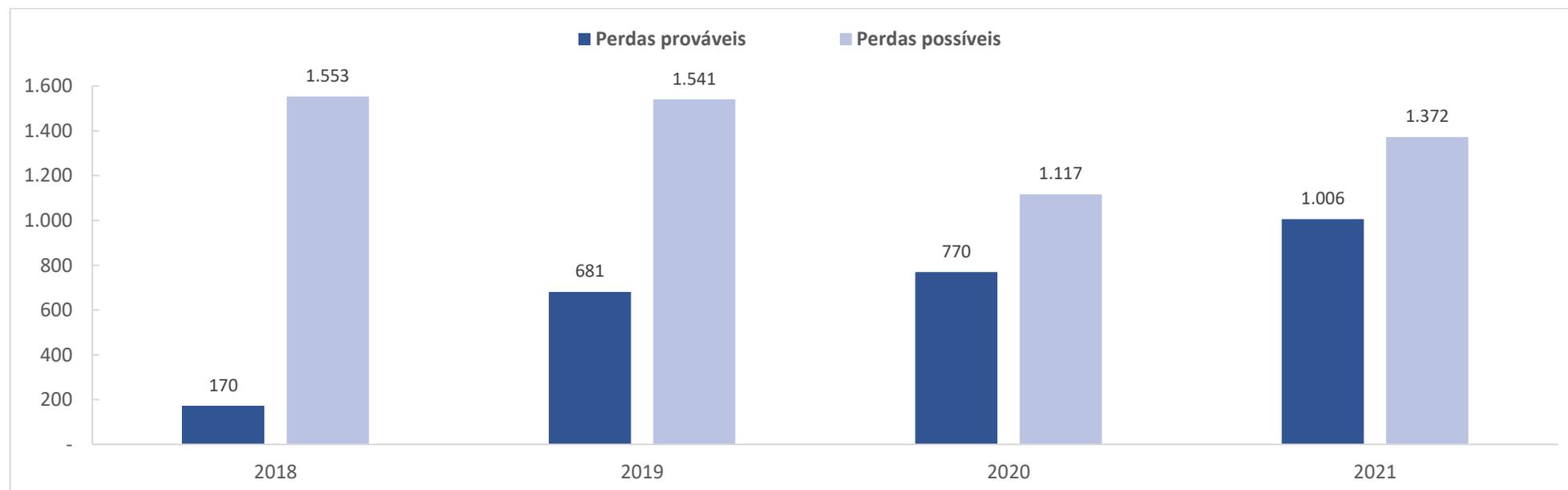
- I. **Risco provável:** quando a probabilidade de perda por parte da União é alta, ensejando registro do passivo no balanço patrimonial;
- II. **Risco possível:** quando a probabilidade de perda não é alta, mas ainda considerável. Esses valores são considerados passivos contingentes, não sendo reconhecidos no balanço patrimonial da União, mas tão somente mencionados nas notas explicativas às demonstrações contábeis; ou
- III. **Risco remoto:** quando a probabilidade de perda da ação é considerada remota, não sendo realizado nenhum registro e nem divulgação em notas explicativas.

Importante ressaltar a Portaria AGU nº 40/2015, alterada pelas Portarias AGU nº 318/2018 e 514/2019, estabelece os critérios e os procedimentos a serem observados na classificação de riscos sobre as ações ajuizadas contra a União. Considerando a classificação acima, o gráfico a seguir traz a evolução das perdas judiciais e administrativas, com risco provável e risco possível, entre os anos 2018 e 2021.

Gráfico 30 – Evolução das perdas judiciais e administrativas, por classificação de risco

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



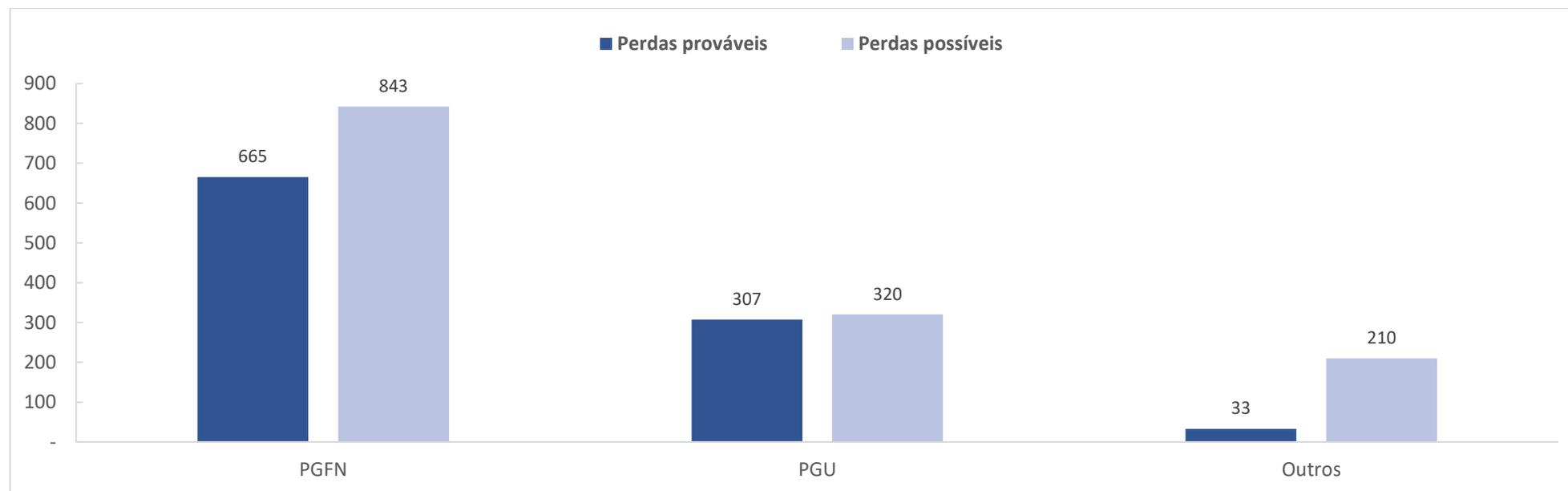
As variações observadas entre os exercícios 2018 e 2021 foram decorrentes da atualização e reestimativas dos valores das ações judiciais no decorrer dos anos.

Conforme demonstrado no gráfico abaixo, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é o órgão com mais ações defendidas em 2021.

Gráfico 31 – Perdas judiciais e administrativas em 2021, por Procuradoria

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Compete à PGFN as ações relativas à tributação federal, incluindo as 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 é fornecida pela Secretaria Especial da 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 uma estimativa conservadora do máximo de impacto ao erário, o qual pode não se concretizar em sua totalidade.

Compete à AGU, por intermédio da Procuradoria-Geral da União (PGU), a representação judicial e extrajudicial da União junto ao Poder Judiciário nas suas diferentes instâncias. É de responsabilidade da AGU atuar perante os órgãos judiciários para obter decisões judiciais que sejam favoráveis à Fazenda Pública no sentido de evitar a realização de pagamentos judiciais.

Mais detalhes podem ser obtidos na seção “Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios” deste relatório.

2.2.2.4. Provisão para Assunção de Garantias Concedidas aos Entes Federados

As provisões de curto e longo prazos decorrentes da atuação governamental totalizaram aproximadamente R\$ 166 bilhões (R\$ 141,7 bilhões em 2020), sendo que R\$ 76 bilhões se referem às garantias concedidas pela União aos entes federados. Essas provisões incluem ainda o montante referente ao abono salarial a ser pago aos trabalhadores, administrado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no valor de R\$ 48 bilhões, e o montante previsto para pagamentos de subvenções econômicas, no valor de R\$ 33 bilhões.

O saldo referente às garantias concedidas pela União aos entes federados inclui os valores do fluxo previsto de pagamentos (saldo devedor) para os estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, pelos argumentos descritos a seguir.

A partir de 2018, foram contabilizados como provisão os valores garantidos pela União referentes apenas aos Estados que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), estabelecido pela Lei Complementar nº 159/2017. Esse critério era utilizado porque, ao assinar os termos do acordo para a adesão no RRF, o Estado declara quais contratos deixarão de ser pagos e qual o período em que ele pretende fazer parte do regime. Dessa forma, os valores de provisão representavam as parcelas a vencer dos contratos garantidos do Estado do Rio de Janeiro, único estado a aderir, durante o RRF (até 2023). No exercício de 2020, entretanto, a metodologia foi alterada de maneira a incluir os valores do fluxo previsto de pagamentos (saldo devedor) dos estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, estados que são pretendentes a entrar no RRF.

A tabela a seguir detalha o montante da provisão para assunção de garantias por estado.

Tabela 9 – Provisões para Assunção de Garantias

Dados em: R\$ milhões

Fonte: BGU 2021

Unidade da Federação	2021	2020
Rio de Janeiro	37.636	37.577
Minas Gerais	26.104	26.257
Goiás	8.892	9.255
Rio Grande do Norte	1.986	1.881
Amapá	1.390	1.491
Total	76.008	76.461

2.2.3. Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS

O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS²¹) 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.

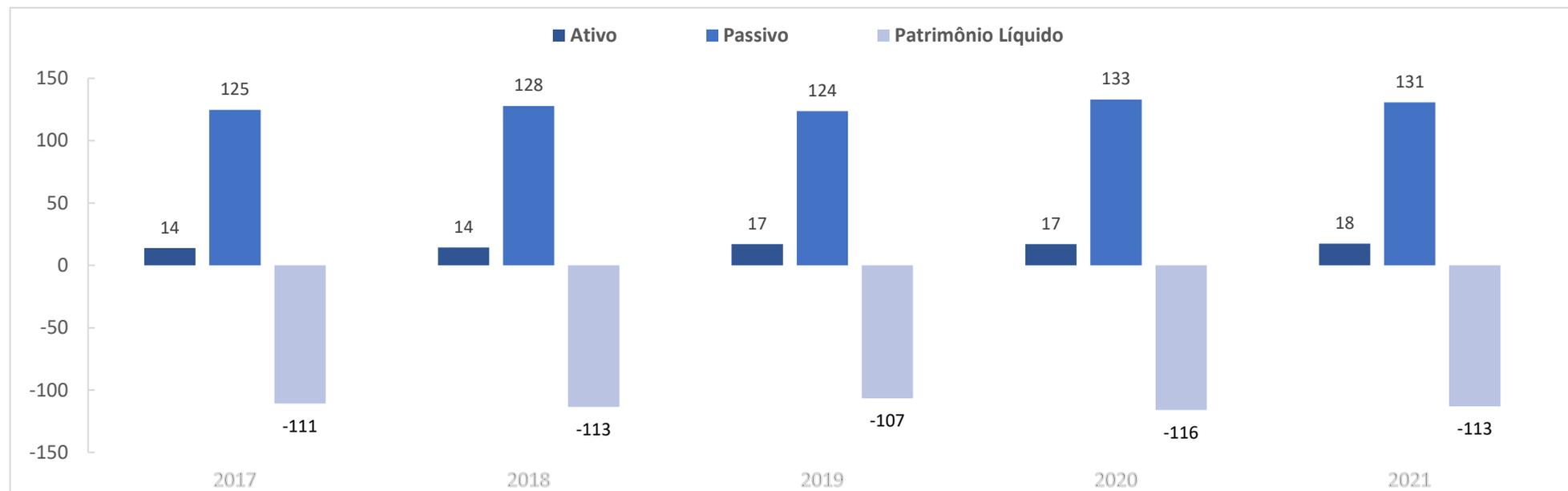
A assunção desses compromissos ocorreu ao longo do tempo sem a cobertura de recursos orçamentários. As sucessivas postergações do pagamento das obrigações do Fundo foram também decisivas para o alcance do alto nível de desequilíbrio existente entre os seus ativos e passivos (R\$ 113 bilhões em 2021), conforme demonstrado no gráfico abaixo. 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.

²¹ Para mais detalhes: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/ativos-da-uniao/fundos-governamentais/fundo-de-compensacao-de-variacoes-salariais-fcvs>

Gráfico 32 – Patrimônio do FCVS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Além da assunção dos compromissos decorrentes dos subsídios acima mencionados, com o Decreto-Lei nº 2.476/1988, o FCVS 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. 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, a contar de 1º de janeiro de 1997, de acordo com o previsto na Lei nº 10.150/2000.

A gestão do Fundo compete ao Ministério da Economia, e sua operacionalização compete à Caixa Econômica Federal.

Os ativos do FCVS são compostos principalmente por disponibilidades financeiras (83% do total de ativos) e recursos a receber (contribuições mensais e trimestrais em atraso ajustadas pelo valor provável de recebimento). 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 tabela a seguir mostra a distribuição desses contratos por agente financeiro.

Tabela 10 – Resíduos de Contratos Liquidados, por Agente Financeiro

Dados em: R\$ milhares

Fonte: Caixa

Agente Financeiro	Quantidade de Contratos	Vencido	Vincendo	31/12/2021	31/12/2020	AH (%)
Nacional Crédito Imobiliário S.A.	201.200	32.397.045		32.397.045	31.634.857	2,41
Caixa – Créditos Cedidos	177.703	11.987.971	7	11.987.978	11.242.912	6,63
EMGEA	150.600	11.470.781	61	11.470.842	11.265.608	1,82
Caixa	73.344	9.373.864	66	9.373.930	8.855.017	5,86
FGTS	61.721	6.222.312	6	6.222.318	5.953.673	4,51
Econômico	40.222	7.283.202		7.283.202	12.200.952	-40,31
Múltiplos bancos*	14.365	2.908.686		2.908.686	2.738.868	6,20
Bradesco S.A. Crédito Imobiliário	1.917	59.227		59.227	52.530	12,75
Banco Itaú Unibanco/Itaú	1.858	302.478		302.478	307.642	-1,68
Banco Santander/Real	1.301	202.079		202.079	242.234	-16,58
Outros agentes	398.426	16.246.974	57	16.247.031	16.236.975	0,00
Total Contratos Homologados	1.122.657	98.454.619	197	98.454.816	100.731.268	-2,26
Provisão para contratos em RNV				80.724	84.637	-4,62
Novações não processadas do SICVS**				-94.165	-382.760	75,40
Obrigações por Compromissos Assumidos				98.441.375	100.433.145	-1,98

* Banco do Brasil, Nossa Caixa e Nosso Banco S.A.

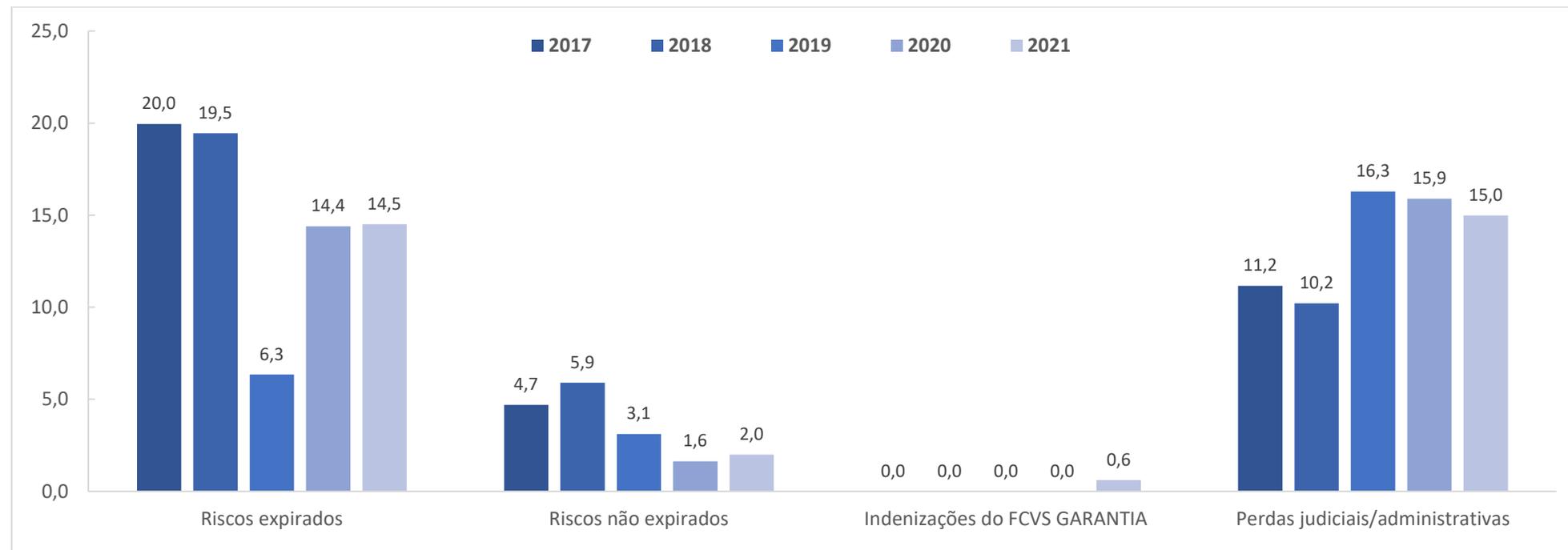
** Sistema do FCVS

Além disso, havia entre os passivos do FCVS, em 31/12/2021, R\$ 32,1 bilhões em provisões (R\$ 31,9 bilhões em 2019), que se referem aos contratos habitacionais ativos, bem como aos contratos expirados e habilitados ao FCVS, além de ações judiciais contra o fundo e contra as seguradoras referentes a operações garantidas pelo FCVS, como mostrado no gráfico abaixo.

Gráfico 33 – Provisões do FCVS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



O aumento no valor das provisões em 2021 se deu principalmente nas provisões para indenizações do FCVS GARANTIA, que são obrigações decorrentes de indenizações por morte ou invalidez permanente (MIP) retidos/represadas pelas seguradoras quando operavam com o extinto Seguro Habitacional (SH/SFH) e pela Administradora do FCVS, a partir de 2010, em decorrência do inadimplemento dos agentes financeiros com o recolhimento das contraprestações.

2.2.4. Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios

As principais ações judiciais defendidas pela PGFN e pela AGU, respectivamente, estão detalhadas por tema e por classificação de risco, conforme as tabelas a seguir.

Tabela 11 – Principais ações defendidas pela PGFN, por tema e por classificação de risco

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

Perdas prováveis	31/12/2021
PIS/Cofins. Base de cálculo, inclusão do ICMS	533
Conversão de tempo especial em comum – RPPS	30
Cebas – Lei nº 12.101/2009	29
Crédito-Prêmio de IPI	25
Outras ações	47
Total	665
Perdas possíveis	31/12/2021
Creditamento de insumos na base de cálculo do PIS/Cofins	473
PIS/Cofins das instituições financeiras	115
Inclusão do PIS/Cofins nas suas próprias bases de cálculo	66
PIS/Cofins. Base de cálculo, inclusão do ISS	35
Outras ações	154
Total	843

Tabela 12 – Principais ações defendidas pela AGU, por tema e por classificação de risco

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

Perdas prováveis	31/12/2021
Fundef	133
Omissão na implementação do Programa Renda Mínima (Lei nº 10.834/2004)	54
Ação Possessória	50
Indenização ao setor sucroalcooleiro	8
Outras ações	63
Total	307
Perdas possíveis	31/12/2021
Arbitragem	166
Setor Sucroalcooleiro - Responsabilidade civil do Estado	107
Ação de Desapropriação	24
Indenização em pecúnia por férias não gozadas por servidor ativo	4
Outras ações	19
Total	320

(a) Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV)

Precatórios e requisições de pequeno valor (RPV)²² são requisições expedidas pelos tribunais para que os entes públicos (neste caso, a União), façam os pagamentos a que foram condenados nos processos judiciais, sendo disciplinados pelo art. 100 da Constituição Federal. Os valores referentes aos precatórios precisam ser incluídos na Lei Orçamentária Anual para serem pagos. Se requeridos até 1º de julho²³ de cada ano, passam a compor a proposta

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

²³ A Emenda Constitucional nº 114/2021 alterou a data limite para 2 de abril, com vigência a partir de 2022.

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.

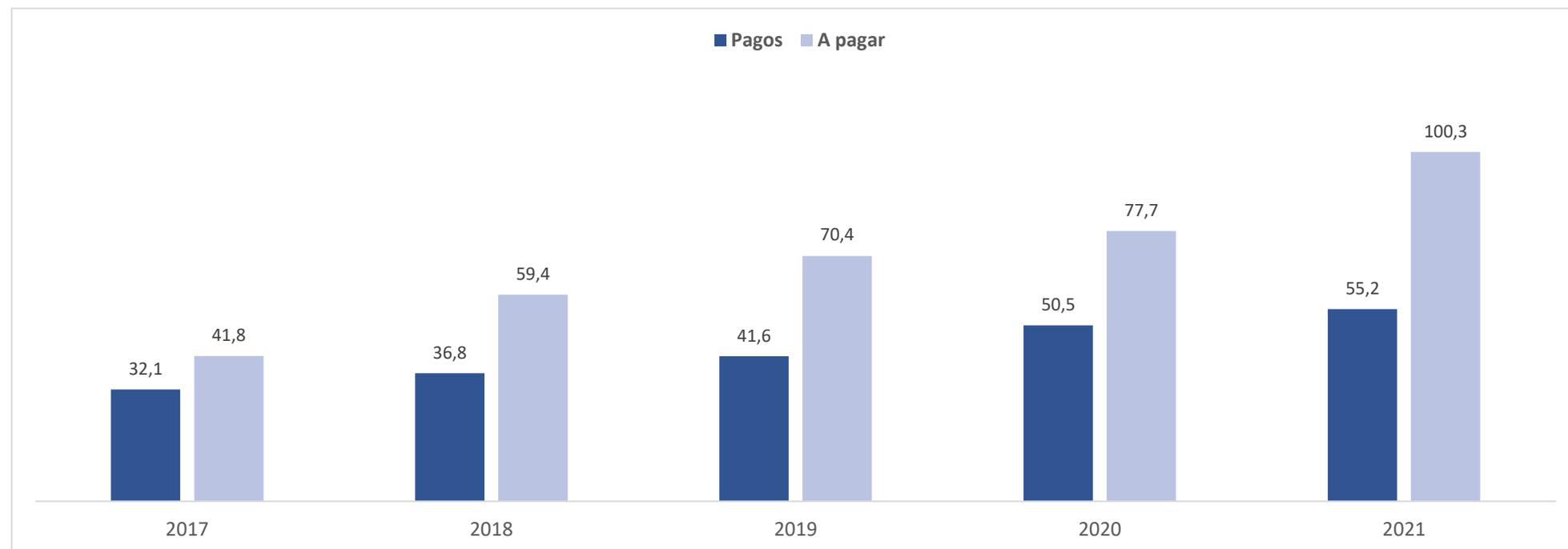
O pagamento dos precatórios federais usualmente é realizado pelos próprios tribunais nos quais houve o julgamento dos processos, e ocorre de acordo com calendário divulgado anualmente pelo Conselho da Justiça Federal (CJF). Uma exceção ocorre quando o INSS é condenado na Justiça Estadual, sendo o pagamento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

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

Gráfico 34 – Precatórios e RPV pagos e a pagar

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



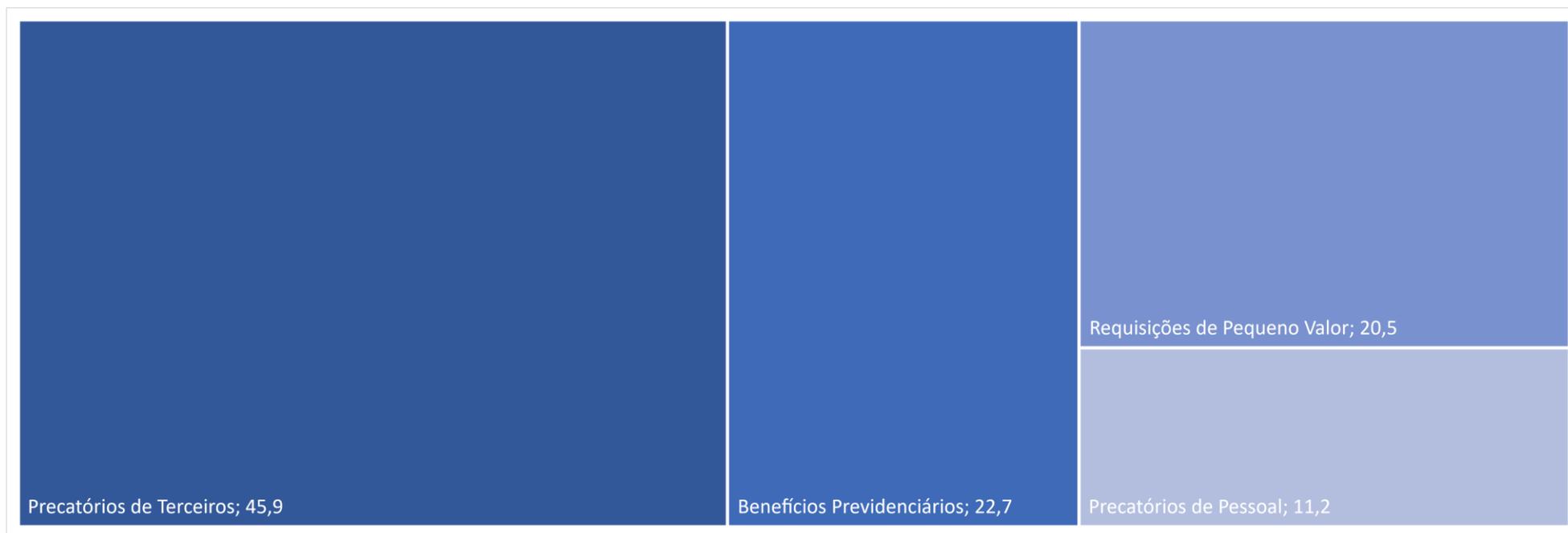
Observa-se que os valores pagos tiveram acréscimo de 9,2% em 2021, em relação a 2020, e de 71,8%, se comparado a 2017. Da mesma forma, os valores a pagar apresentaram um acréscimo de 29,2% em 2021, comparado a 2020, e de 140,2% ante 2017.

Do saldo de precatórios e RPV a pagar no encerramento de 2021 (R\$ 100,3 bilhões), os valores referentes a precatórios de terceiros e de benefícios previdenciários representaram juntos aproximadamente 68,4% do total, como demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 35 – Precatórios e RPV a pagar

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

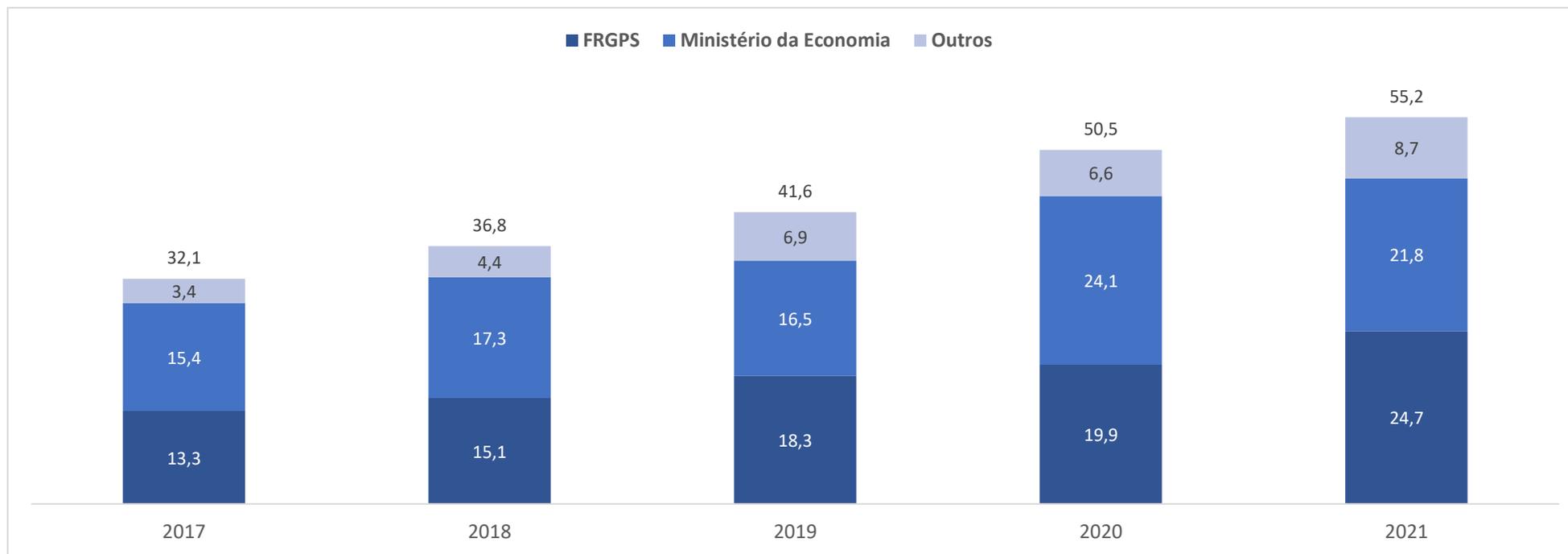


Conforme gráfico abaixo, as despesas são de responsabilidade, principalmente, do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) e do Ministério da Economia (ME), na quantia de R\$ 46,4 bilhões, representando juntos 84,2% do total (R\$ 55,2 bilhões).

Gráfico 36 – Precatórios e RPV pagos, por Órgão Responsável

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



2.2.5. Resultado do Banco Central do Brasil

Em 2021, o resultado do Banco Central do Brasil (BCB) foi apurado ao final do exercício, em atendimento à Lei Complementar nº 179/2021, que estabeleceu que o BCB deve elaborar seus balanços anualmente, abrangendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, inclusive para fins de destinação ou cobertura de seus resultados e constituição de reservas, observado o disposto na Lei nº 13.820/2019. Esta lei estabeleceu a autonomia do BCB e novas regras acerca das relações financeiras entre a União e o BCB, notadamente no que se refere à condução da política monetária.

Até o final do exercício de 2020, a apuração do resultado do BCB era semestral, sendo que até junho de 2019 a legislação brasileira determinava que o resultado positivo seria transferido à Conta Única do Tesouro Nacional, sendo os recursos destinados exclusivamente à amortização de dívida pública federal. Já o resultado negativo apurado devia ser coberto pelo Tesouro Nacional por meio de emissão de títulos públicos para a carteira do BCB.

Até então, havia dois tipos de resultados apurados pelo BCB e ambos faziam parte desse fluxo financeiro com o Tesouro Nacional: a) o resultado do balanço apurado, também chamado de resultado operacional; e b) o resultado das reservas, que é o fruto da variação cambial de suas reservas internacionais.

A partir de julho de 2019, com a edição da Lei nº 13.820/2019, foram estabelecidas novas regras que disciplinam as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil. Desde então, o resultado positivo apurado no balanço do Banco Central do Brasil, após a constituição de reservas, continua a ser considerado obrigação daquela entidade com a União, devendo ser objeto de pagamento até o décimo dia útil subsequente ao da aprovação do balanço. Tais valores serão destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMF).

No entanto, o resultado financeiro positivo de suas operações com reservas cambiais e das operações com reservas cambiais por ele realizadas no mercado interno passou a constituir reserva para cobertura de resultados negativos futuros.

Por outro lado, quando o resultado apurado no balanço do Banco Central for negativo, será coberto, sucessivamente, mediante:

- I – Reversão da reserva de resultado positivo apurado no balanço; e
- II – Redução do patrimônio institucional do Banco Central do Brasil.

Cumpra registrar que a cobertura do resultado negativo em referência ocorrerá na data do balanço do BCB, e a redução do patrimônio só pode ocorrer até que este atinja o limite mínimo de 1,5% do ativo total existente na data do balanço. Nos casos em que a reversão de reservas e redução patrimonial forem insuficientes para fazerem face ao saldo negativo, o saldo remanescente será considerado obrigação da União com o BCB, a ser coberta por meio da emissão de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) adequados aos fins de política monetária, com características definidas pelo Ministro de Estado da Economia.

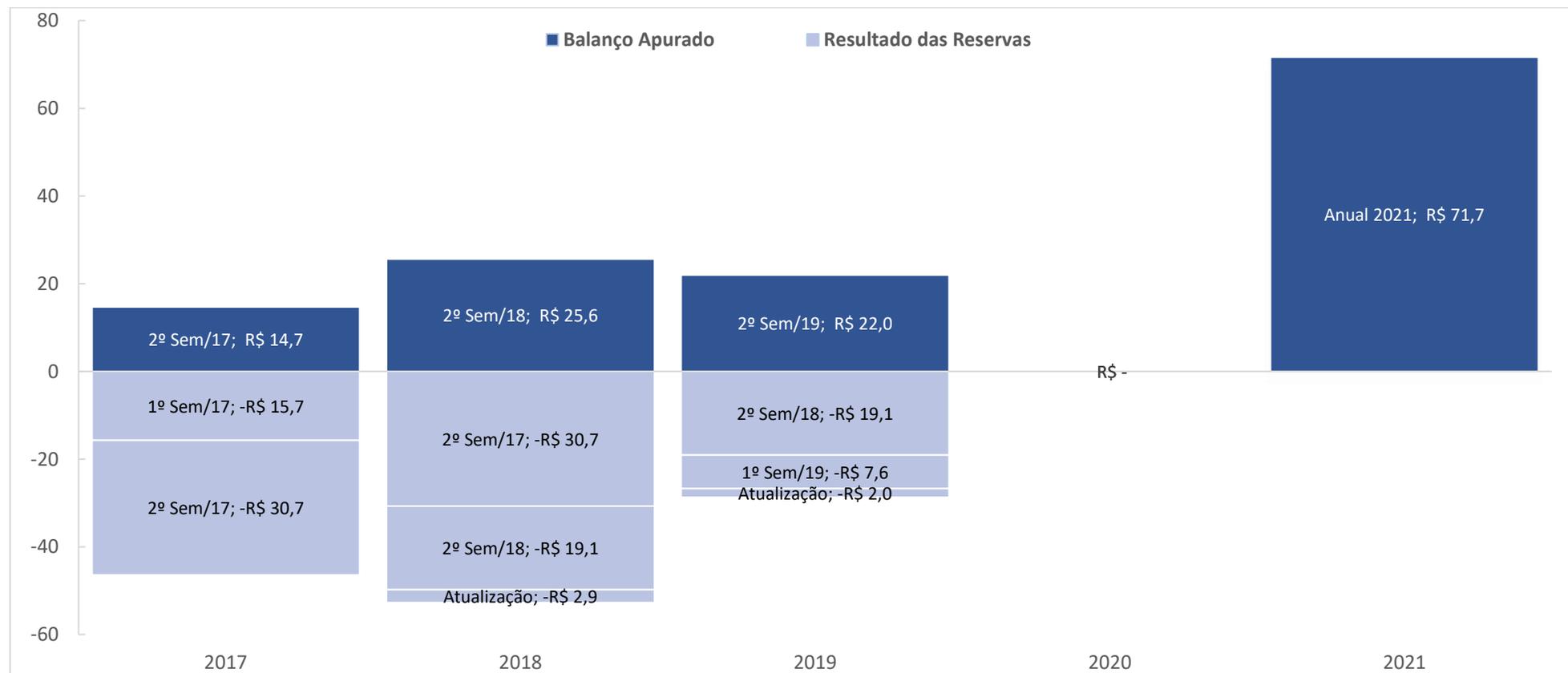
Acrescente-se a isso que as obrigações, tanto do BCB com a União quanto desta com aquela instituição, deverão ser remuneradas pela taxa média aritmética ponderada da rentabilidade intrínseca dos títulos da DPF interna em poder do BCB até a data do seu pagamento.

O gráfico abaixo demonstra o saldo no final no balanço patrimonial da União de cada exercício, dos direitos e/ou obrigações do Tesouro relacionados aos resultados do Banco Central do Brasil, bem como a composição desses saldos.

Gráfico 37 – Resultado do BCB – Composição dos saldos de ativos e passivos da União

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Ao longo de 2021, o Tesouro Nacional não recebeu transferências do BCB.

A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (CODIV/STN/ME), registra os lançamentos tanto no passivo, em função de obrigação decorrente do resultado negativo do BCB, quanto em contas do ativo em função do resultado positivo. No exercício de 2021, o BCB apurou resultado patrimonial positivo preliminar de R\$ 85,9 bilhões, composto por:

- I. Resultado com Reservas e Derivativos Cambiais: R\$ 14,2 bilhões, o qual é destinado à constituição de Reserva de Resultado do BCB, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 13.820/2019; e
- II. Resultado das Demais Operações: R\$ 71,7 bilhões, sobre o qual é constituído um passivo do Banco Central do Brasil para com a União, na forma do art. 2º da Lei nº 13.820/2019.

Com isso, o saldo contábil de Resultado Positivo do BCB é de R\$ 71,7 bilhões em 31/12/2021, que representa um direito a receber do Tesouro Nacional e uma obrigação do BCB.

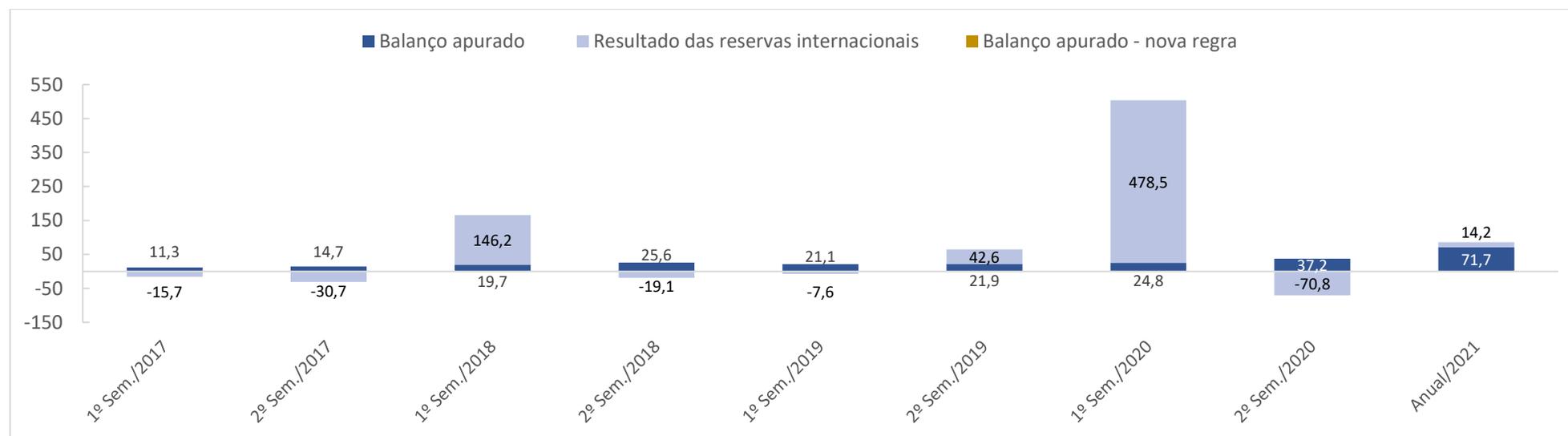
Por oportuno, ressalta-se que os valores contabilizados são preliminares e encaminhados para aprovação pelo CMN em meados de fevereiro do ano seguinte ao da apuração.

O gráfico a seguir, por sua vez, demonstra o resultado do BCB ao longo dos semestres.

Gráfico 38 – Resultado semestral do BCB apurado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



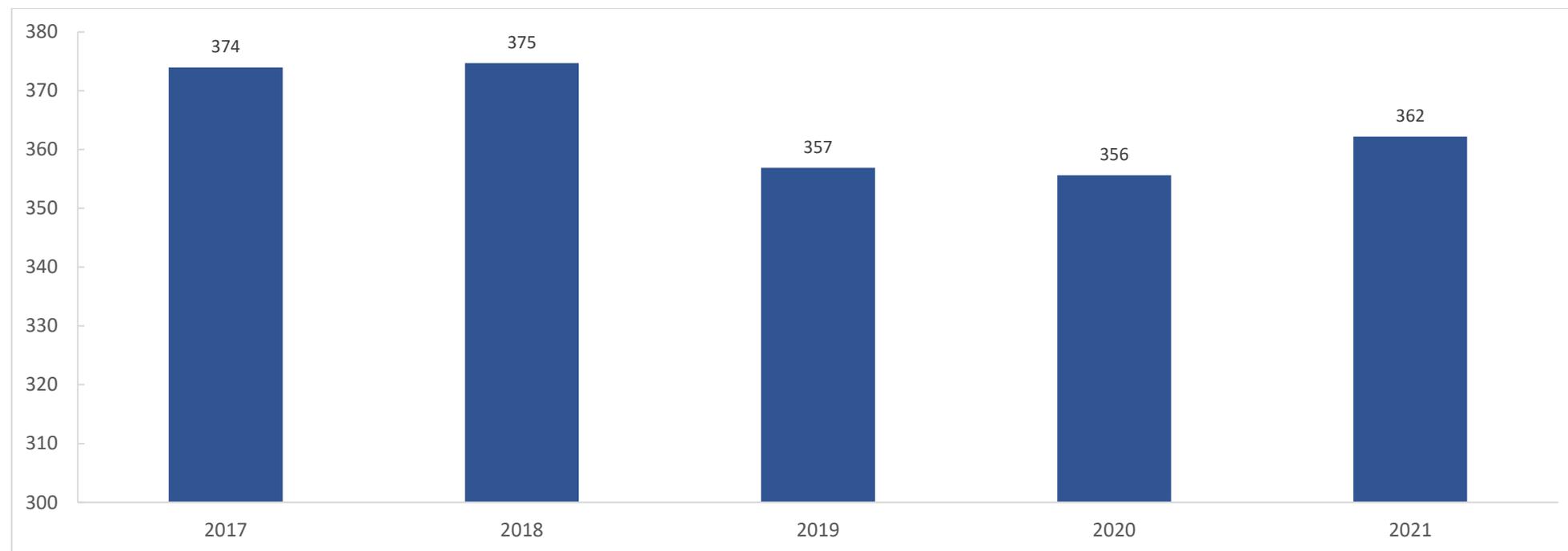
A respeito da dinâmica do resultado das reservas internacionais do BCB, vale destacar que o BCB é responsável por assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e por manter um sistema financeiro sólido e eficiente. Para evitar variações bruscas no valor do real, a autoridade monetária utiliza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

As reservas internacionais no encerramento do exercício de 2021, por exemplo, totalizaram US\$ 362 bilhões, conforme o gráfico abaixo.

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 norte-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.

3. Superávit Financeiro

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, o superávit financeiro corresponde à diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. Ele é apurado a partir do Balanço Patrimonial do exercício anterior, e constitui fonte de recursos para abertura de créditos adicionais.

A referida lei estabelece que ativo financeiro compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários; e que passivo financeiro compreende as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária.

Devido à pandemia de Covid-19, foi decretado pelo Congresso Nacional, por iniciativa do Presidente da República, estado de calamidade pública de âmbito nacional, adotando-se regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes. Nesse contexto, o inciso I do artigo 167-F da Constituição Federal²⁴, incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021, permitiu que o superávit financeiro pudesse ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública e ao pagamento da dívida pública. A tabela a seguir demonstra a apuração do superávit financeiro no período de 2017 a 2021.

Tabela 13 – Superávit financeiro por ano

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BGU 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Ativo Financeiro (I)	1.208	1.512	1.636	1.650	1.943
Passivo Financeiro (II)	230	330	282	337	354
Superávit Financeiro (I – II)	978	1.181	1.354	1.313	1.590

Durante esse período, houve crescimento do superávit financeiro, atingindo o patamar de R\$ 1,590 trilhão em 2021 pelo aumento do ativo financeiro em maior proporção em relação ao passivo financeiro. Isso se deve, principalmente, aos recursos vinculados à dívida pública, que em 2021

²⁴ De acordo com o § 2º do referido artigo, a destinação a esse tipo de despesa não se aplica às fontes de recursos (i) decorrentes de repartição de receitas a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios; (ii) decorrentes das vinculações estabelecidas pelos artigos 195, 198, 201, 212, 212-A e 239 da Constituição Federal; e (iii) destinadas ao registro de receitas oriundas da arrecadação de doações ou de empréstimos compulsórios, de transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas ou das receitas de capital produto de operações de financiamento celebradas com finalidades contratualmente determinadas.

representaram 73,80% do total. Nesse grupo, o superávit passou de R\$ 841,7 bilhões em 2020 para R\$ 1,173 trilhão em 2021 impulsionado pelo crescimento da reserva (ou colchão) de liquidez da dívida²⁵ e pelo aumento de recursos provenientes de dividendos.

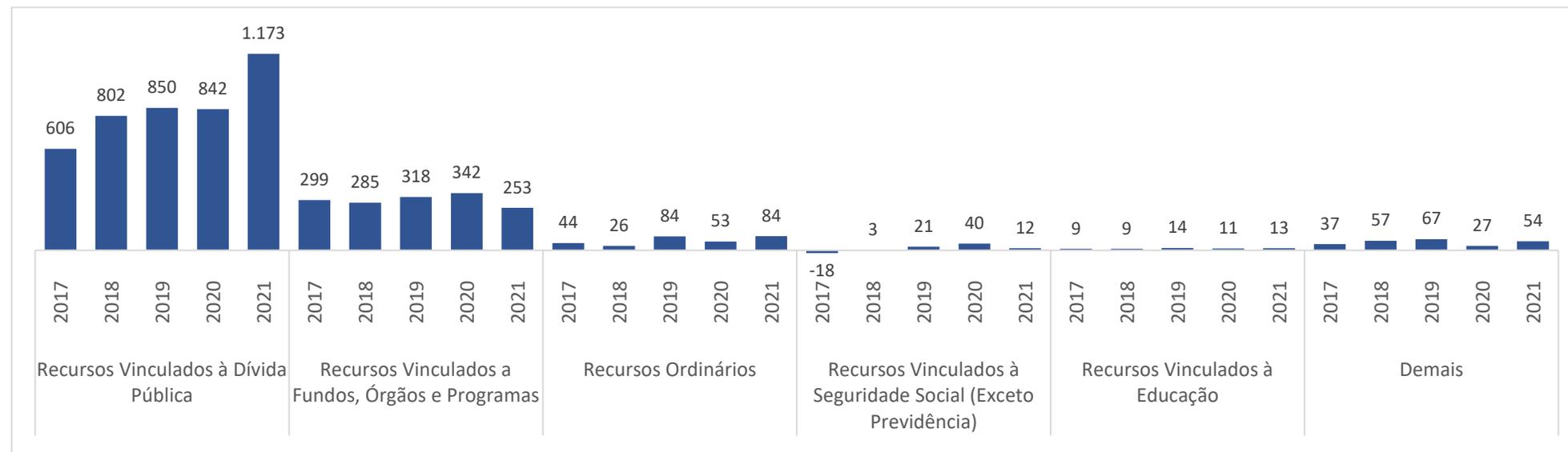
O segundo maior grupo destinação é o de recursos vinculados a fundos, órgãos e programas, que correspondeu a R\$ 253,3 bilhões ou 15,94% do total em 2021. O superávit do grupo, nesse exercício, sofreu uma queda de 25,87% em relação ao ano anterior, influenciado pela desvinculação do superávit financeiro de fundos públicos do Poder Executivo do exercício de 2020, o qual foi destinado à amortização da dívida pública. Conforme art. 5º da EC nº 109/2021, desvinculações semelhantes poderão ser realizadas até o final de 2023.

O gráfico a seguir evidencia a evolução do superávit ao longo tempo, detalhado por grupo de destinação de recursos²⁶.

Gráfico 40 – Superávit financeiro por grupo de destinação de recursos, por ano

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



²⁵ Para mais informações sobre dívida pública e reserva de liquidez da dívida, sugere-se a leitura do Relatório Anual da Dívida – RAD, disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-anual-da-divida-rad>

²⁶ O detalhamento por grupo de destinação de recursos de 2017 a 2020 foi ajustado pela metodologia atual (de 2021). Portanto, os valores daquele período apresentados neste relatório podem ser diferentes dos originalmente divulgados nas demonstrações contábeis.

A tabela a seguir demonstra a amortização da Dívida em 2021 com recursos desvinculados do superavit financeiro dos fundos, apurado em 2020:

Tabela 14 – Amortização da Dívida Pública com Recursos Desvinculados

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BGU 2021

	2021
Fundo Social (FS)	49.264
Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC)	26.216
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)	25.424
Fundo da Marinha Mercante (FMM)	23.953
Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET)	9.367
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)	6.503
Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	4.442
Fundo Nacional da Cultura (FNC)	3.863
Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR)	3.640
Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDDD)	3.198
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC)	2.418
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel)	2.162
Fundo de Imprensa Nacional (Funin)	1.882
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	1.761
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM)	1.672
Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA)	233
Fundo Geral do Turismo (Fungetur)	200
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	16
Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas (FAHFA)	4
Total	166.217

4. Receitas e Despesas da União

4.1. Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL)²⁷ 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 esse indicador serve como base para o cumprimento de uma série de limites e condições, entre eles os gastos com pessoal, a concessão de garantias e as operações de crédito. A tabela abaixo mostra o histórico da RCL da União desde 2012.

Tabela 15 – Receita corrente líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Corrente Bruta	1.135	1.220	1.243	1.283	1.361	1.408	1.536	1.691	1.514	1.986
Receita Tributária	348	376	400	425	459	465	507	546	517	711
Receita de Contribuições	590	643	671	688	730	800	844	853	826	1.001
Demais Receitas Correntes	197	201	172	170	172	143	184	292	171	274
Deduções	518	564	602	608	651	681	730	786	862	924
Transferências Constitucionais e Legais	184	203	218	214	239	240	267	298	378	367
Contribuição do Empregador e Trabalhador para a Seguridade Social	274	298	319	326	342	361	380	405	396	454
Outras Deduções	60	63	65	68	70	80	84	83	87	103
Receita Corrente Líquida (RCL)	617	656	642	675	710	727	805	905	652	1.063

O gráfico a seguir demonstra a evolução da RCL da União, apontando um crescimento nominal durante a maior parte dos últimos 10 anos, mas com queda em 2020. Essa queda foi decorrente dos impactos causados pela pandemia de Covid-19, que provocou tanto queda na receita bruta como

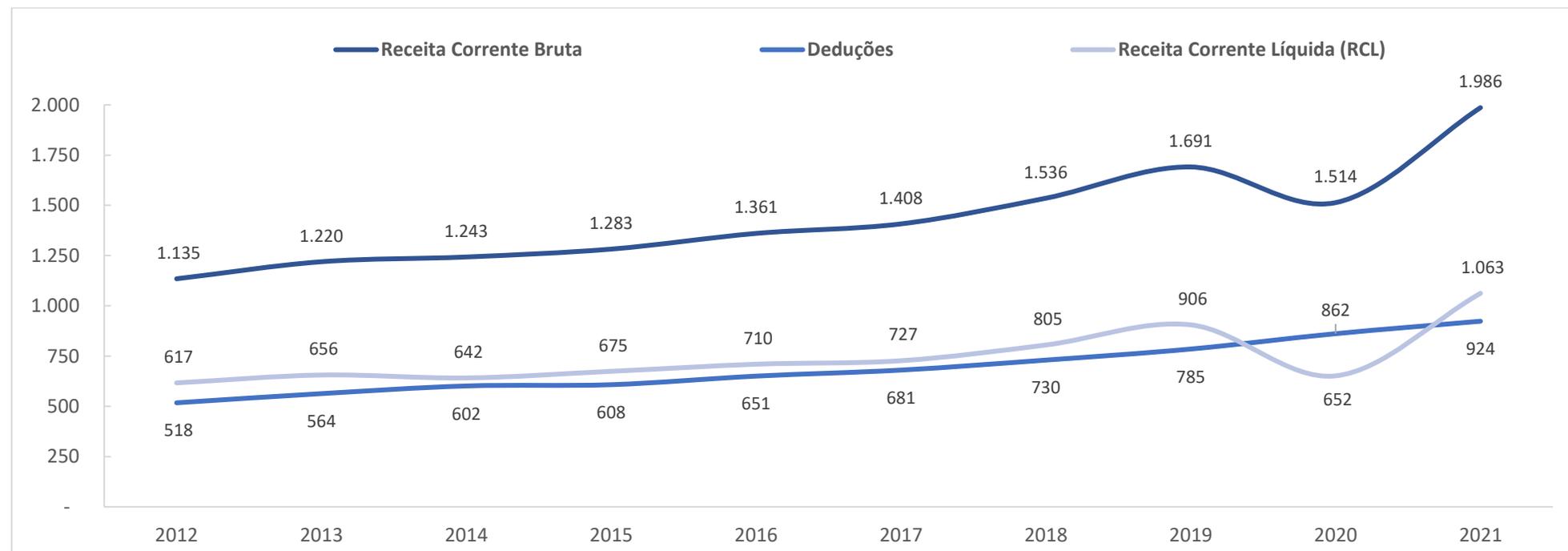
²⁷ São deduções da Receita Corrente Líquida (RCL) as Transferências Constitucionais e Legais, a Contribuição do Empregador e Trabalhador para a Seguridade Social, a Contribuição dos Servidores para o RPPS, a Compensação Financeira entre os Regimes de Previdência, a Contribuição para o Custeio das Pensões Militares e as Contribuições para o PIS/PASEP.

aumento nas deduções de transferências aos estados, Distrito Federal e municípios relativas à Lei Complementar nº 173/2020 e à Medida Provisória nº 938/2020 (convertida na Lei nº 14.041/2020), tendo retornado à trajetória de crescimento em 2021. Com o fim das consequências desses dispositivos legais, a RCL voltou a crescer em 2021, chegando ao maior valor da série.

Gráfico 41 – Evolução da receita corrente e suas deduções

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO e IBGE

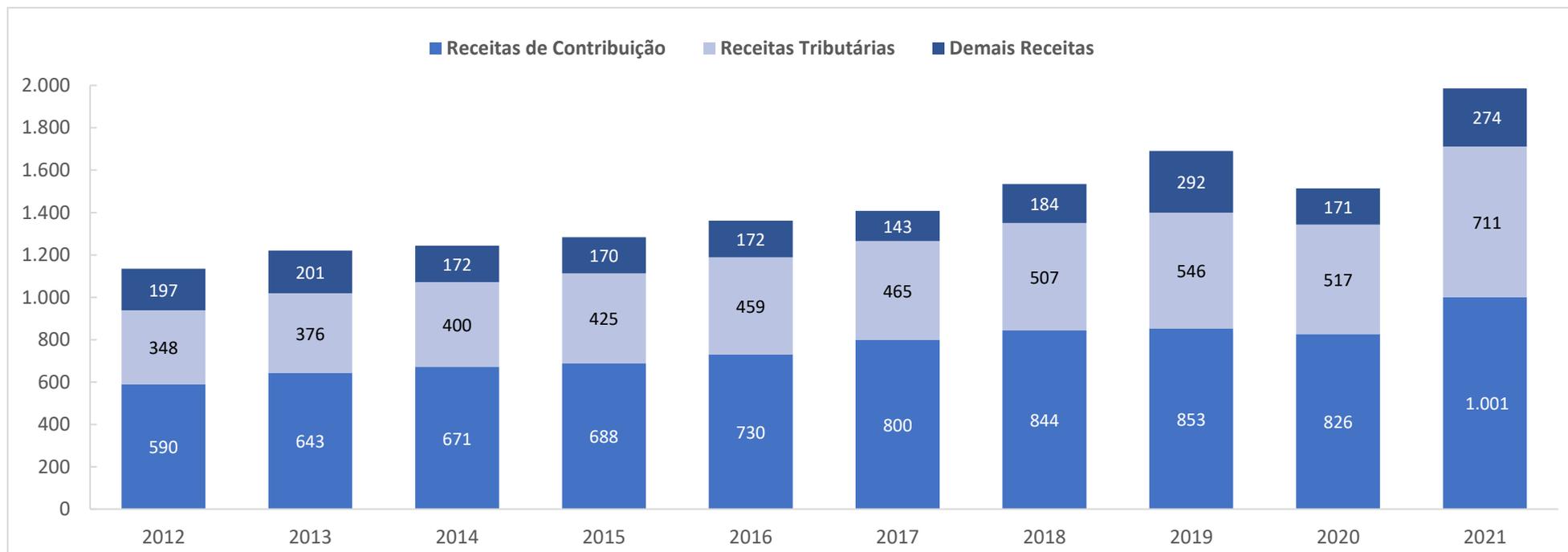


O gráfico abaixo apresenta os principais componentes das receitas correntes arrecadadas desde 2012 e mostra que a redução da arrecadação também explica o resultado em 2020. Basicamente, houve queda em todos os principais componentes da receita corrente bruta. Em 2021, houve um aumento em todos os componentes, em relação ao ano anterior, sendo de 38% nas receitas tributárias, 21% nas receitas de contribuições e 60% nas demais receitas.

Gráfico 42 – Composição da receita corrente bruta

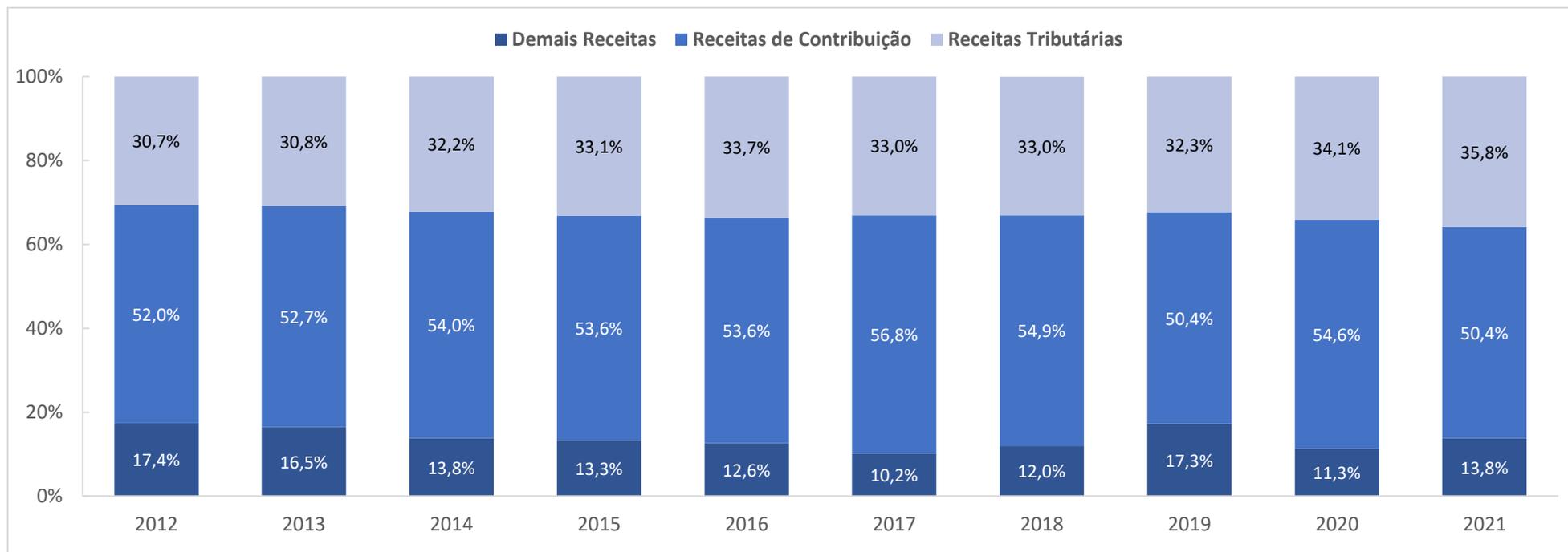
Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



No gráfico seguinte, temos a participação dos componentes na receita corrente bruta. O peso de cada um tem se mantido relativamente constante, com uma pequena queda nas receitas de contribuições e demais receitas, com um aumento na participação das receitas tributárias.

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

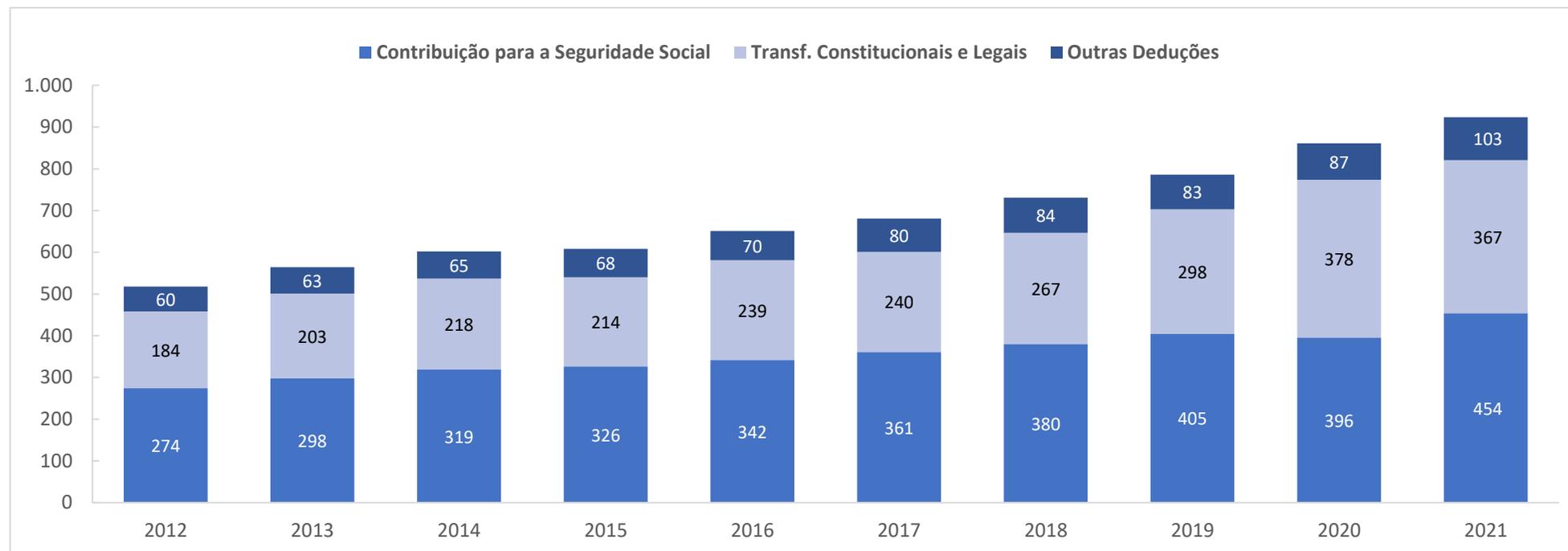


Nas deduções da receita de 2021, destaca-se a redução nas transferências constitucionais e legais, com decréscimo de R\$ 11 bilhões, em relação ao ano anterior, bem como o aumento nas contribuições para a seguridade social, com acréscimo de R\$ 58 bilhões, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 44 – Composição das deduções da receita

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



A retomada do crescimento econômico favoreceu ao aumento da RCL em 2021, recuperando-se da queda em 2020, devido em grande parte aos efeitos da pandemia de Covid-19 na atividade econômica e no aumento das transfêrencias aos Estados. Em 2021, com o crescimento econômico, a receita tributária foi beneficiada pelo aumento nas receitas de impostos sobre pessoas jurídicas e IOF; e as receitas de contribuições pela arrecadação do Cofins e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

4.2. Despesas Orçamentárias por Grupo

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

Nos últimos 10 anos, as despesas orçamentárias cresceram 5,27% ao ano, sendo que as despesas correntes cresceram 6,97% ao ano e as de capital reduziram-se a taxa de - 0,37% ao ano.

Tabela 16 – Execução por grupo de despesa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	% 2021/2012	% 2021/2020
Despesas Correntes	1078	1189	1331	1.473	1.581	1.647	1.816	1.884	2.407	2.114	96%	-12%
Pessoal e Encargos Sociais	189	205	221	237	256	282	295	294	301	308	63%	2%
Juros e Encargos da Dívida	135	142	171	208	205	203	280	285	347	256	90%	-26%
Outras Despesas Correntes	754	842	940	1028	1120	1162	1242	1.305	1.759	1.550	105%	-12%
Transferências a Estados, DF e Municípios	249	269	288	293	317	320	350	391	502	495	99%	-1%
Benefícios Previdenciários	310	349	391	429	496	546	590			-	-100%	0%
Demais Despesas Correntes	194	224	260	306	307	296	302	914	1258	1054	443%	-16%
Despesas de Capital	442	252	321	285	381	430	448	390	485	426	-4%	-12%
Investimentos	67	67	56	38	38	45	44	42	47	46	-31%	-2%
Inversões Financeiras	54	67	73	65	71	65	68	72	127	75	39%	-41%
Amortização da Dívida	322	118	192	182	272	320	336	276	311	305	-5%	-2%
Total	1.520	1.440	1.652	1.758	1.962	2.077	2.264	2.274	2.892	2.541	67%	-12%

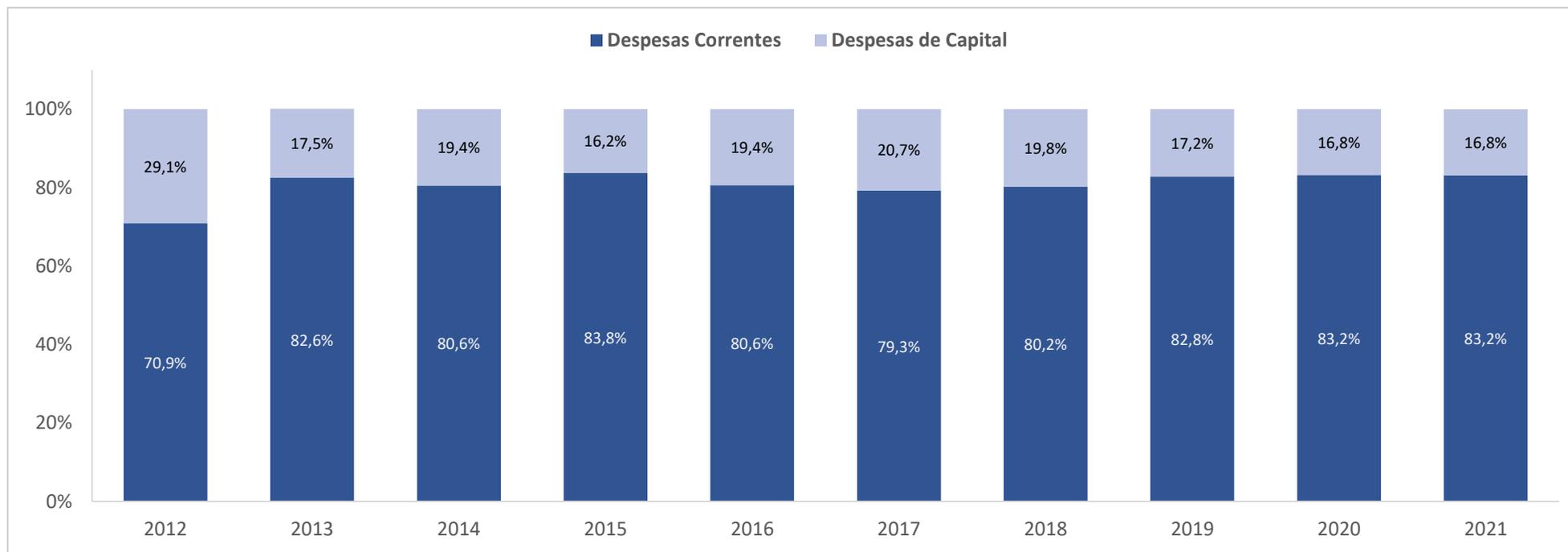
Nota: Excluídos o Refinanciamento da Dívida e as despesas intra-orçamentárias

A participação das despesas corrente e de capital em relação ao total das despesas orçamentárias oscilou nos últimos 10 anos. As despesas correntes passaram de 70,9% em 2012 para 83,2% em 2021, enquanto as despesas de capital caíram de 29,1% para 16,8%, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 45 – Despesas Empenhadas por Categoria Econômica

Dados em: percentual sobre o total

Fonte: RREO

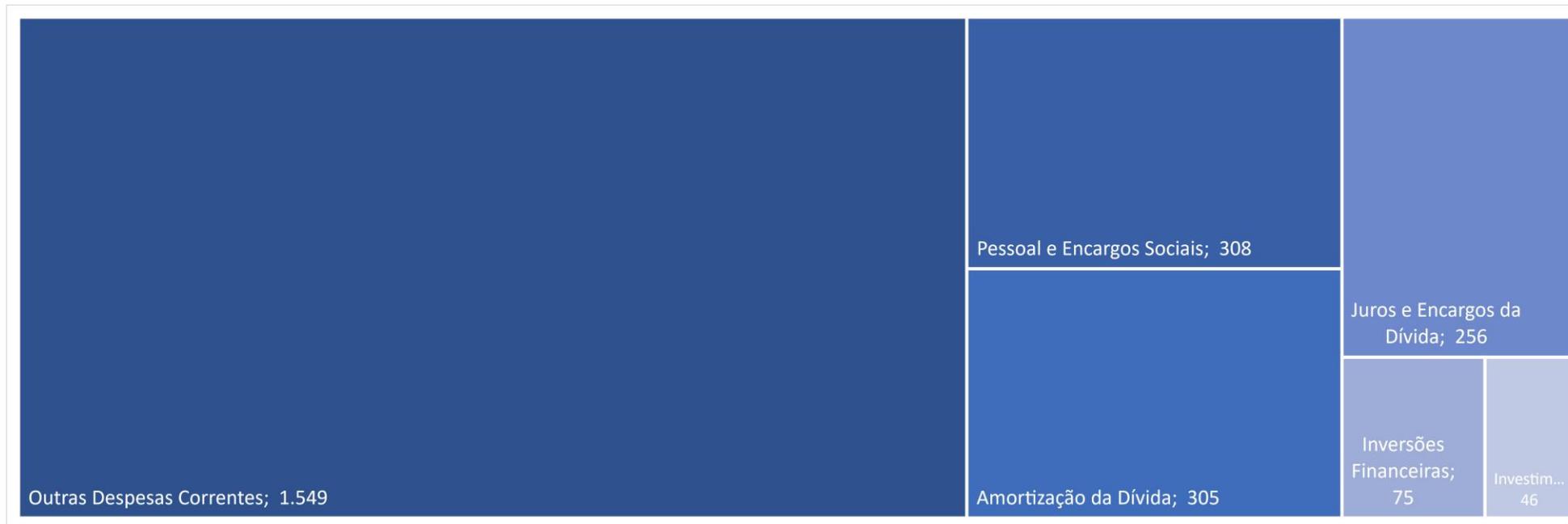


As despesas correntes são a categoria de despesa com maior participação orçamentária. Dentro dessa categoria, destacam-se as Outras Despesas Correntes, que são gastos com o custeio da máquina pública e com transferências constitucionais e legais. O gráfico a seguir mostra a participação de cada grupo de despesas em 2021, no qual se verifica que 61,0% do total dos gastos se deu com despesas de custeio. Investimentos e Inversões Financeiras, ao contrário, apresentam baixa participação.

Gráfico 46 – Despesas Empenhadas por Grupo de Despesa, em 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



4.3. Despesas com Pessoal

A despesa com pessoal compreende o somatório das despesas brutas com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF²⁸. 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 RCL²⁹, 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 a seguir apresenta a evolução da despesa com pessoal da União, em relação à receita corrente líquida.

Tabela 17 – Evolução das despesas com pessoal da União em relação à receita corrente líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Despesa Total com Pessoal (DTP)	169,1	189,1	202,4	218,0	225,4	256,1	277,2	286,4	285,3	290,4
Receita Corrente Líquida (RCL)	616,9	656,1	641,6	674,5	722,5	727,3	805,3	905,7	651,9	1.062,5
% DTP/RCL	27,4%	28,8%	31,6%	32,3%	31,2%	35,2%	34,4%	31,6%	43,8%	27,3%

Ao longo dos últimos dez anos, a despesa com pessoal da União apresentou tendência em toda a série, variando 1,79% em 2021, em relação ao ano anterior. O ano de 2020 apresenta o maior percentual da DTP em relação à RCL, tendo em vista a queda brusca da RCL ocorrida naquele ano, por conta dos reflexos da pandemia de Covid-19. Já 2021, ao contrário, apresenta o menor percentual da relação DTP/RCL, principalmente pela forte recuperação da RCL ocorrida naquele ano. No gráfico abaixo, apresenta-se a evolução da DTP e de seu percentual em relação à RCL nos últimos dez anos.

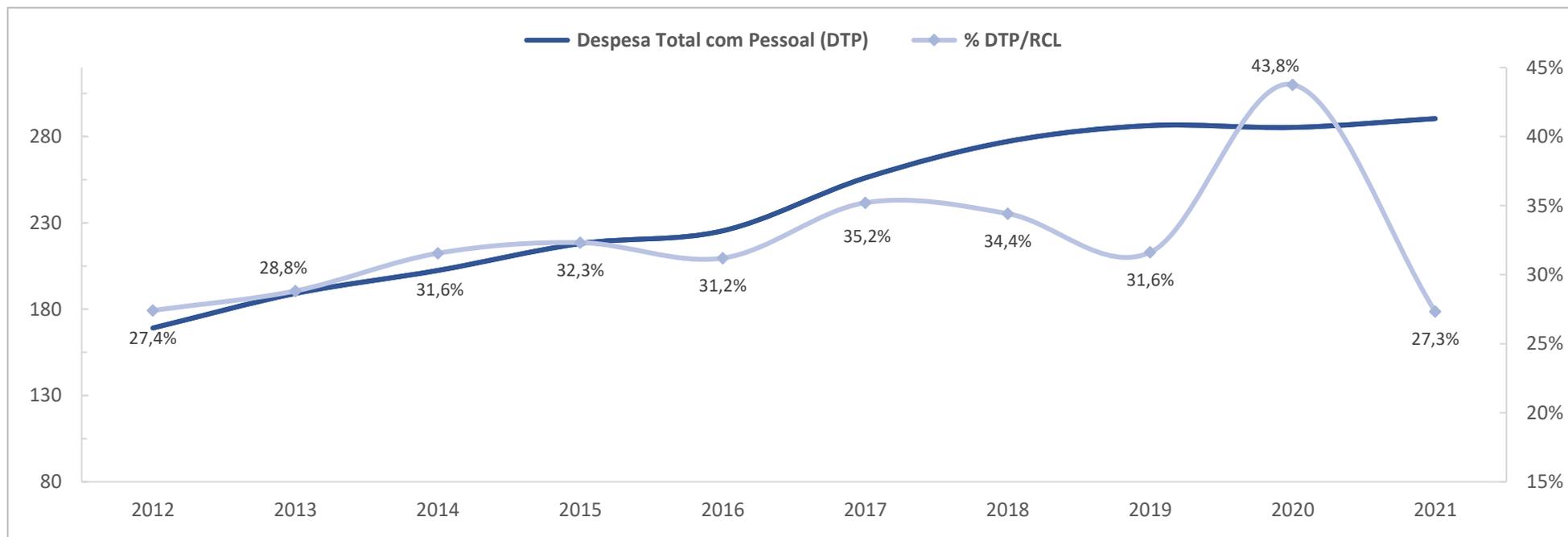
²⁸ São deduzidas da despesa bruta com pessoal: (i) indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária; (ii) decorrentes de decisão judicial; (iii) despesas de exercícios anteriores; e (iv) inativos e pensionistas com recursos vinculados. Para mais informações, consultar demonstrativos do RGF, disponíveis em <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/uniao/demonstrativos-fiscais>.

²⁹ LRF, art. 20, inciso I.

Gráfico 47 – Despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida (segundo conceito da LRF)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



4.4. 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 1 apresenta informações sobre receitas e despesas relacionadas à Seguridade Social, no período de 2012 a 2021.

Tabela 18 – Receitas e despesas relacionadas à Seguridade Social

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO/Siafi

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas da Seguridade Social*	525	587	623	646	635	675	713	750	820	979
RGPS	277	308	338	352	360	379	395	415	406	462
RPPS	23	25	27	29	31	33	33	33	40	41
Inativos e Pensionistas Militares	2	2	2	2	2	2	2	3	7	8
Demais Receitas	224	253	257	263	242	260	282	299	367	467
Despesas da Seguridade Social	601	669	741	797	875	953	994	1.054	1.471	1.267
RGPS	319	359	402	440	510	561	590	628	670	712
RPPS	53	57	61	65	69	78	80	92	95	96
Militares Inativos e Pensões Militares**	27	29	32	35	17	19	21	23	23	25
Saúde	80	83	92	100	106	115	117	122	162	179
Assistência Social	57	65	70	73	80	85	89	96	424	169
Abono Salarial	12	15	16	10	18	16	17	18	19	10
Seguro-desemprego	28	32	36	38	38	38	36	37	40	36
Demais Despesas	26	30	32	34	36	41	44	39	39	41
Resultado	-76	-83	-118	-151	-239	-278	-281	-304	-652	-288

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 16,0% ao ano, com aumento de 114,1% só em 2020 (em relação ao ano anterior), conforme a tabela abaixo. Enquanto as receitas cresceram de 2012 a 2021 a uma média de 7,2% ao ano, o crescimento médio das despesas foi de 8,6% ao ano. Nesse período, houve um incremento nominal acumulado das receitas de 86%. Contudo, as despesas acumularam um crescimento de 111%, de modo que o déficit aumentou 279% no período. Não obstante, há que se ressaltar que em 2021 o déficit diminuiu para mais que a metade do ano anterior.

Tabela 19 – Variação anual dos componentes da Seguridade Social

Dados em: percentual

Fonte: Tesouro Gerencial/Siafi

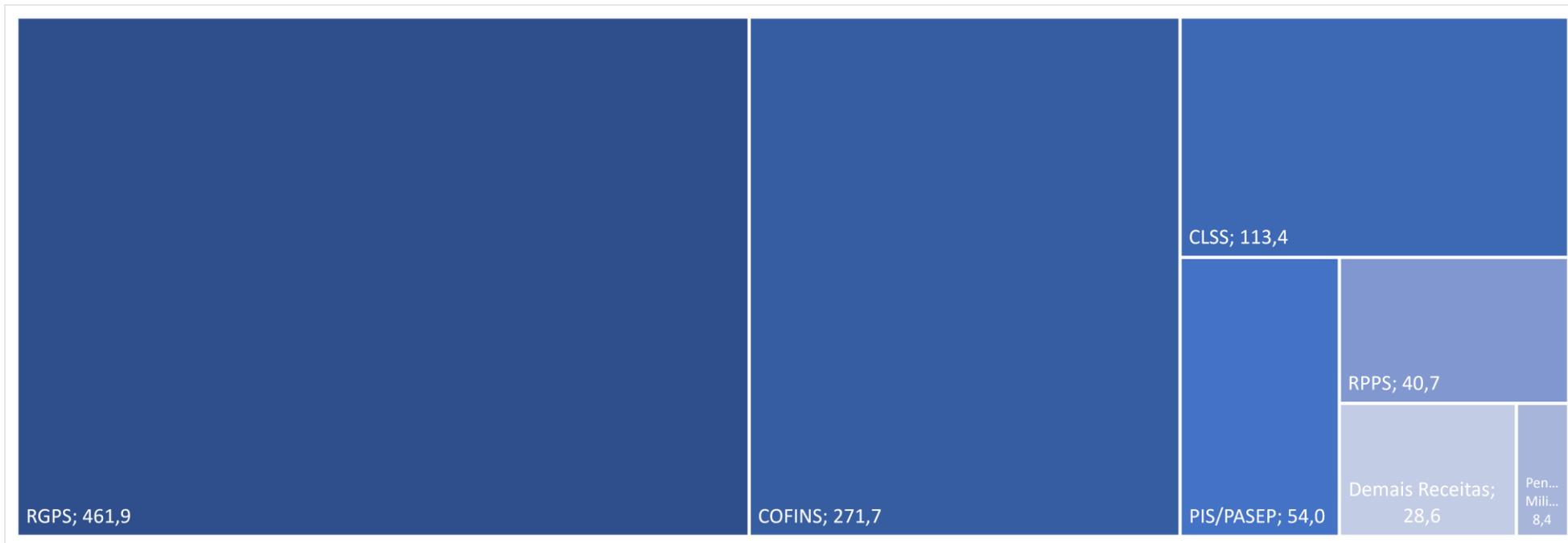
Seguridade Social	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Média Anual	Variação Acumulada
Receitas	11,6%	11,7%	6,2%	3,7%	-1,7%	6,3%	5,6%	5,2%	9,3%	19,4%	7,2%	86%
Despesas	12,6%	11,4%	10,7%	7,5%	9,8%	9,0%	4,2%	6,1%	39,5%	-13,9%	8,6%	111%
Resultado	19,4%	8,7%	42,4%	27,9%	59,0%	16,2%	0,9%	8,4%	114,1%	-55,7%	16,0%	279%

Em 2021, das receitas da Seguridade Social, 47,2% foram arrecadadas no âmbito do RGPS. As Contribuições para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), sobre Lucro Líquido (CSLL) e aquelas realizadas no âmbito do PIS/PASEP somaram, respectivamente, R\$ 271,7 bilhões, R\$ 113,4 bilhões e R\$ 54,0 bilhões. Em seguida, as receitas do RPPS e de pensões militares representaram 4,2% e 0,9% do total, respectivamente. As demais receitas totalizaram 2,9%.

Gráfico 48 – Receitas da Seguridade Social em 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

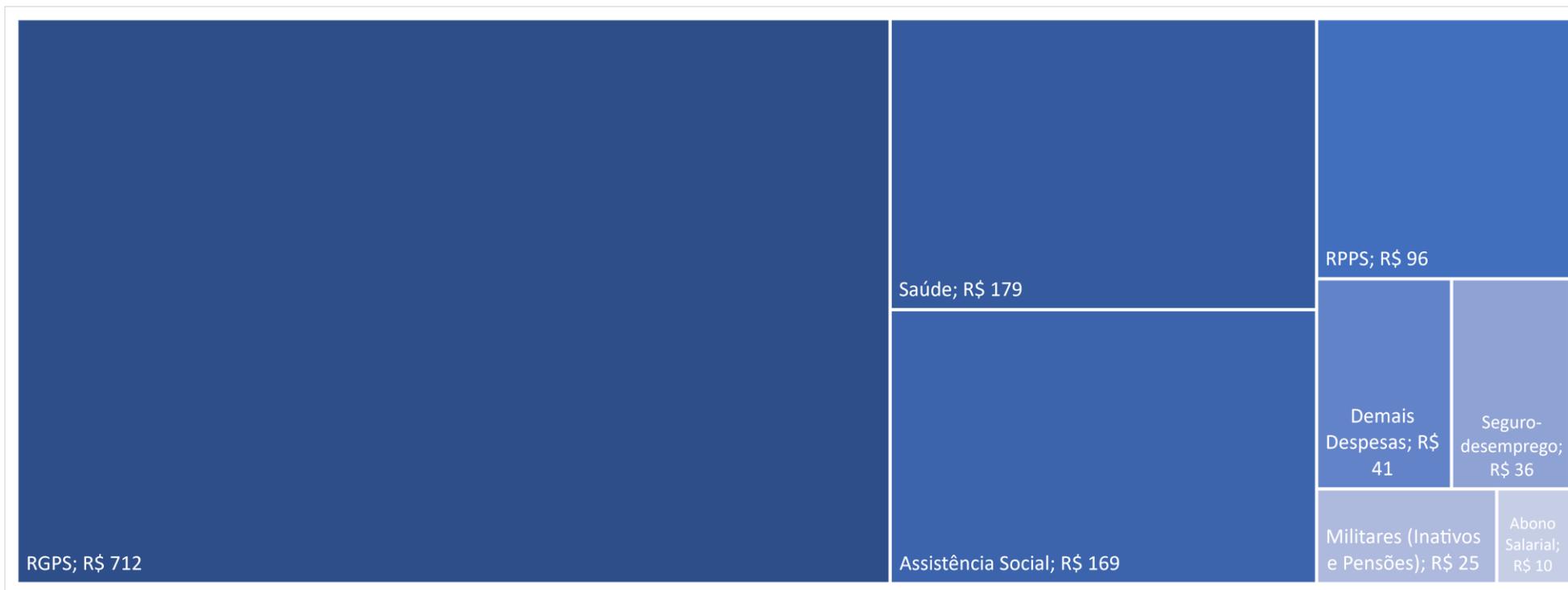


Na execução das despesas com seguridade em 2021, 56,2% ocorreram com o RGPS, seguidas de Saúde (14,1%), Assistência Social (13,3%) e RPPS (7,5%). Outras despesas não representaram 8,8% do total da Seguridade Social, dentre elas os gastos com Seguro-desemprego, que representaram 2,9% do total executado.

Gráfico 49 – Despesas da Seguridade Social em 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



Vale mencionar que na metodologia de apuração do resultado da Previdência Social (superávit ou déficit) 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 que se segue.

Tabela 20 – Análise do resultado da Seguridade Social, com priorização da Previdência Social

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

Seguridade Social	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas da Seguridade Social	646,0	635,3	675,2	713,1	750,1	819,7	978,7
Despesas com Previdência Social	540,7	596,8	658,8	690,8	743,4	787,7	832,1
Pagando PRIORITARIAMENTE a Previdência, sobraría apenas:	105,3	38,5	16,4	22,3	6,7	32,1	146,5
Para custear a soma das demais despesas da Seguridade Social:	255,9	277,9	294,5	302,9	311,0	683,7	435,0
Despesas com Saúde	100,1	106,2	114,7	116,8	122,0	161,5	179,1
Despesas com Assistência Social e Outros Gastos de Seguridade	155,8	171,7	179,8	186,1	189,0	522,1	255,9

Em 2021, foram destinados cerca de R\$ 44 bilhões para as despesas com o auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia de Covid-19, excluindo essas despesas das metas de resultado primário, conforme Emenda Constitucional nº 109/2021.

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

4.4.1. 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 8.080/1990 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 Produto Interno Bruto (PIB), conforme disposto pelo art. 5º da Lei Complementar nº 141/2012. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 86/2015 estabeleceu o percentual mínimo de 13,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União para o exercício de 2016, aumentando para 15% da RCL para os anos subsequentes. Contudo, a Emenda Constitucional nº 95/2016 alterou novamente a regra, definindo que o cálculo do mínimo passaria a ser atualizado pelo IPCA a partir de 2017. A tabela a seguir apresenta a evolução das despesas e o cumprimento dos mínimos constitucionais no período de 2012 a 2021.

Tabela 21 – Despesas com ações e serviços públicos de saúde e o cumprimento dos mínimos constitucionais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

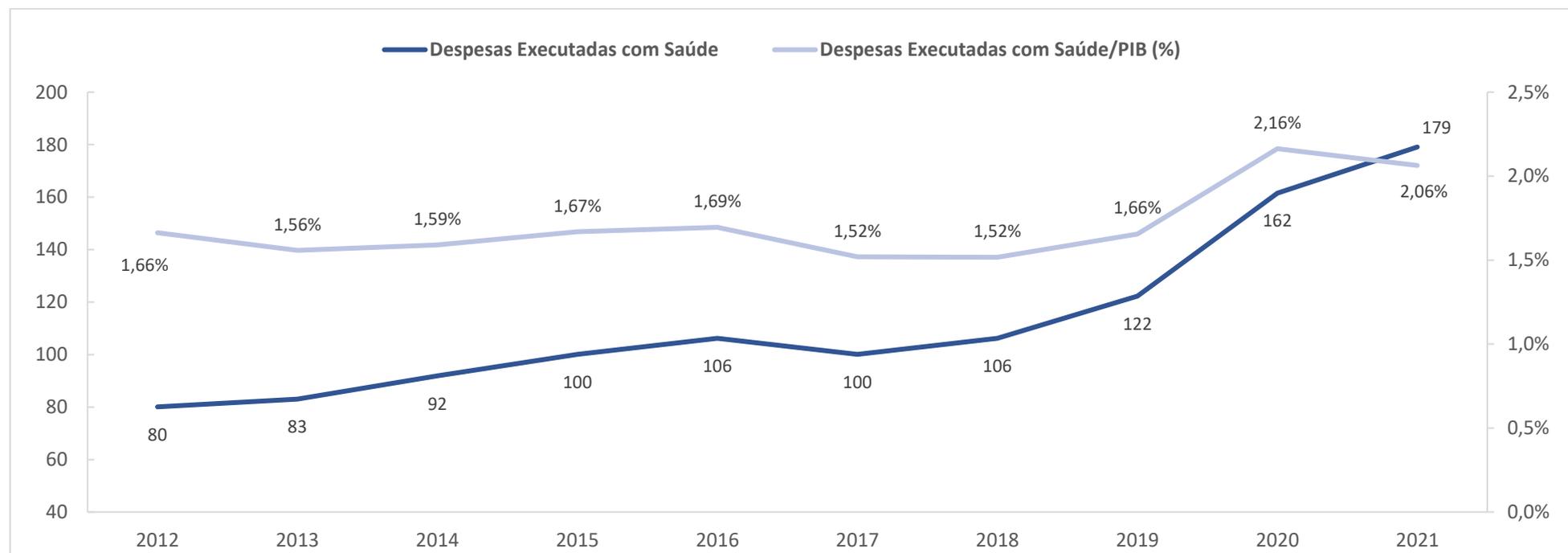
Limite de Saúde	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Despesas Executadas com Saúde	80,1	83,1	91,9	100,1	106,2	100,1	106,2	122,3	161,5	179,1
Mínimo Constitucional	79,5	82,9	91,6	98,3	95,4	98,3	95,4	117,3	121,2	127,0
Despesa Excedente ao Mínimo (no ano)	0,6	0,1	0,3	1,7	10,9	1,7	10,9	5,0	40,3	52,0

O gráfico abaixo apresenta o total de despesas executadas com a saúde e o percentual dessas despesas em relação ao PIB. Ao longo do período, a relação se manteve constante, em torno de 1,6%, porém em 2020 e 2021, essa relação passou de 2% do PIB, refletindo o aumento de despesas para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Gráfico 50 – Despesas executadas com saúde em relação ao PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO e IBGE

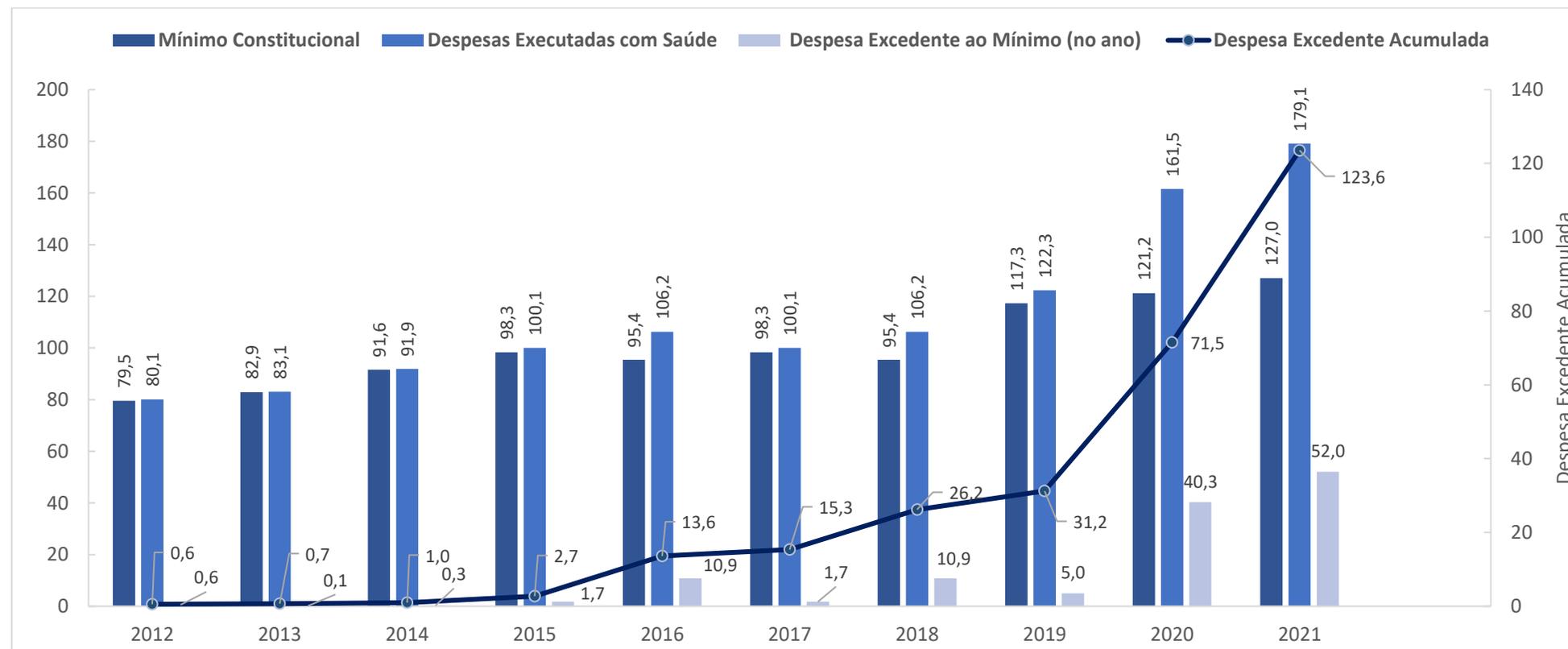


O gráfico a seguir mostra o cumprimento do mínimo constitucional de aplicação em despesas com saúde em todos os anos do período. De 2012 a 2021, as despesas com saúde cresceram em média 9,3% ao ano, e 123,6% em todo o período. Em todo o período, foram aplicados no período R\$ 123,6 bilhões além do mínimo legalmente exigido.

Gráfico 51 – Mínimos e despesas executadas com saúde

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



4.4.2. Assistência Social e Outras Despesas com Seguridade Social

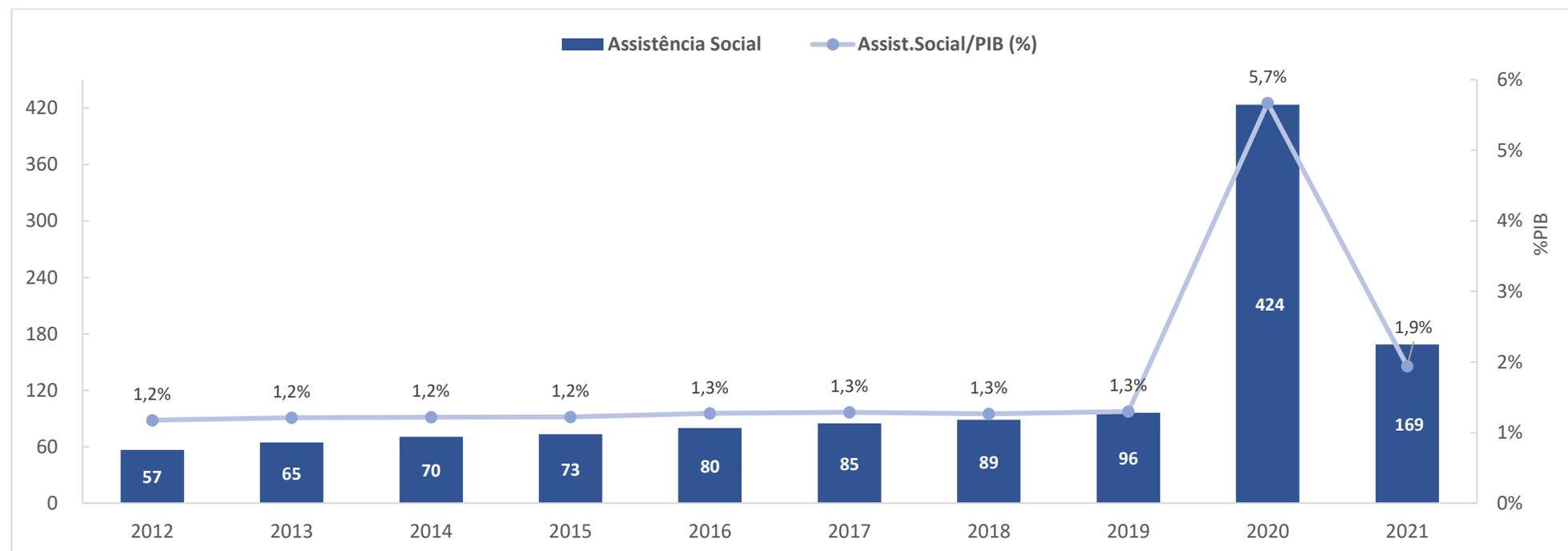
A assistência social encontra suporte no art. 203 da Constituição Federal, o qual prevê que ela será prestada a quem necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social. O artigo 4º da Lei nº 8.212/1991 a define como o conjunto de políticas de atendimento de necessidades básicas, como a proteção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

A assistência social em relação ao PIB cresceu de forma contínua, porém não acelerada, entre 2012 e 2019, porém em 2020 teve uma forte alta, chegando a 5,67%. Em 2021, a relação caiu, mas ainda está em um patamar elevado de 1,94%, como pode ser observado no gráfico abaixo. Esse comportamento pode ser explicado pelas medidas de combate aos efeitos da pandemia, que refletiram em um forte aumento de gastos de assistência em 2020, diminuindo um pouco em 2021, mas ainda elevado em relação aos demais anos da série histórica.

Gráfico 52 – Despesas com assistência social em valores absolutos e em relação ao PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi e IBGE



4.5. Educação

Conforme estabelecido pelo art. 212 da Constituição Federal, a União deve aplicar, anualmente, no mínimo dezoito por cento da Receita Líquida de Impostos (RLI)³⁰ na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Contudo, assim como nas despesas com ações e serviços públicos de saúde, a Emenda Constitucional nº 95/2016 alterou a regra do mínimo de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), definindo que o cálculo do mínimo passaria a ser atualizado pelo IPCA a partir de 2017. A tabela abaixo 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 2012 a 2021.

Tabela 22 – Despesas com educação e cumprimento do limite mínimo constitucional

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Limite de Educação	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Líquida de Impostos (RLI)	218,8	239,1	245,5	259,0	258,8	272,1	299,2	322	304,5	426,7
Despesas Executadas com Educação	56,0	53,9	56,8	59,0	66,7	63,2	64,4	63,0	69,9	76,3
Mínimo Constitucional	39,4	43,0	44,2	47,0	46,6	49,0	50,5	52,7	54,4	57,0
Despesa Excedente ao Mínimo	16,6	10,9	12,6	12,0	20,1	14,2	14,0	10,4	15,5	19,3

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

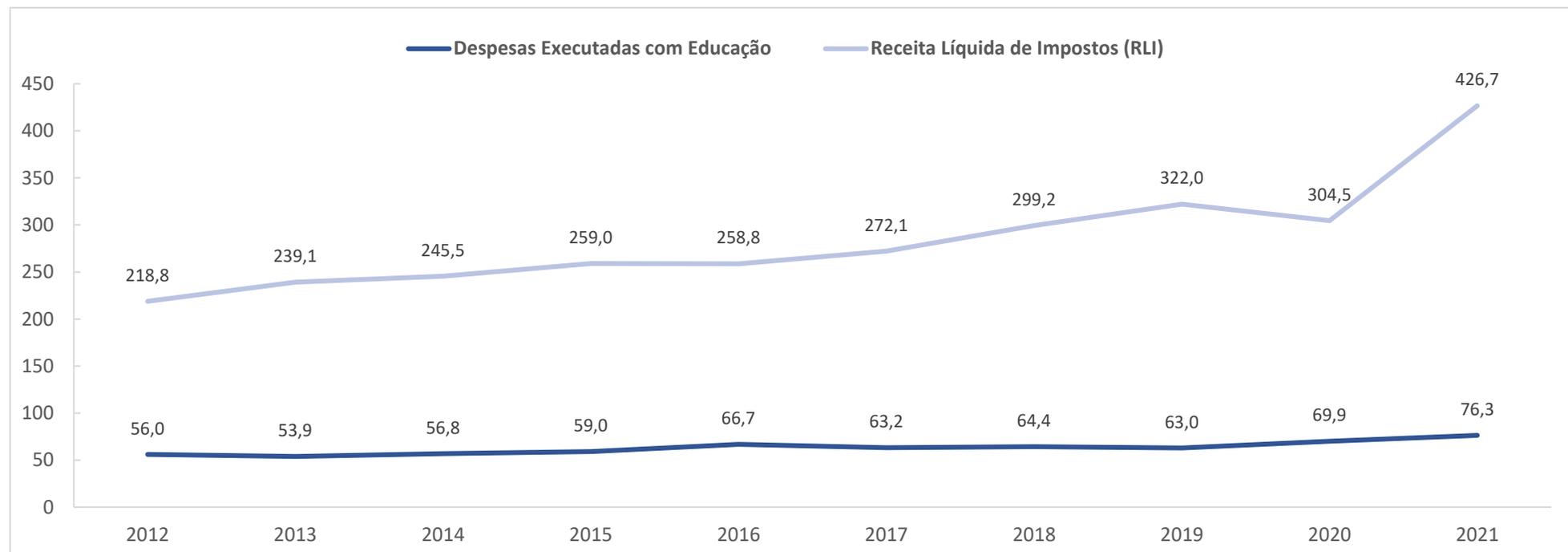
A base de cálculo do mínimo com Educação cresceu aproximadamente 4,20% ao ano nesse período e as despesas com MDE aumentaram em média 3,49% ao ano, totalizando um crescimento de aproximadamente 36,25%, indo de R\$ 56,0 bilhões em 2012 para R\$ 76,3 bilhões em 2021, conforme o gráfico a seguir.

³⁰ 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 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, as transferências constitucionais concedidas a Estados, Distrito Federal e Municípios decorrentes da repartição de impostos, a saber: (i) Fundo de Participação dos Estados (FPE); (ii) Fundo de Participação dos Municípios (FPM); (iii) IPI – Exportação, repassado aos Estados e Distrito Federal; (iv) IOF – Ouro, repassado aos Estados, Distrito Federal e Municípios; (v) Parcelas de FPE, FPM, e IPI – Exportação destinadas ao Fundeb; e (vi) ITR, repassado aos Municípios.

Gráfico 53 – 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 mínimo constitucional. Entre 2012 e 2021, essas despesas estiveram entre 15,1% e 44% maior em relação aos gastos com ações típicas de MDE, o que pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 23 – Despesas com educação para cumprimento do limite mínimo constitucional X Despesas totais com educação

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Limite de Educação	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Despesas com Educação (Mínimo Constitucional)	56,0	53,9	56,8	65,5	66,7	63,2	76,3	63,0	69,9	76,3
Despesas com Educação (Todas as Fontes)	64,5	62,5	70,0	77,9	78,1	75,8	83,0	90,7	92,1	104,3
% de Despesas com Educação acima do Mínimo Constitucional	15,1%	16,0%	23,3%	18,9%	17,2%	20,0%	8,7%	44,0%	31,6%	36,7%

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 mínimo constitucional. Desse modo, as despesas totais com educação sempre são maiores que aquelas consideradas para o cumprimento do mínimo. Em 2021, por exemplo, elas foram 36,7% maiores.

5. Regimes Previdenciários e Sistema de Proteção Social dos Militares

5.1. 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 (RPPS) e o resultado do Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), estabelecido pela Lei nº 13.954/2019, 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 da União.

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, este capítulo apresenta uma análise de cada regime, demonstrando ser inequívoca a existência de déficits relevantes nos regimes geral e próprio de previdência dos servidores, bem como no Sistema de Proteção Social dos Militares. É importante explicar que existem dois tipos de déficit, o orçamentário (que representa a diferença entre as receitas e despesas desses regimes no ano de 2021) e o patrimonial (que representa o valor presente estimado com base em cálculo atuarial dos fluxos futuros já contratados de ingressos e desembolsos, posicionado em 31/12/2021). As seções a seguir apresentarão informações sobre essas duas abordagens.

5.2. Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) refere-se à política previdenciária dos 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, em 2017, 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 abaixo conforme esse alinhamento, aproximando as informações divulgadas pelos dois órgãos.

Tabela 24 – Receitas e despesas relacionadas ao RGPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

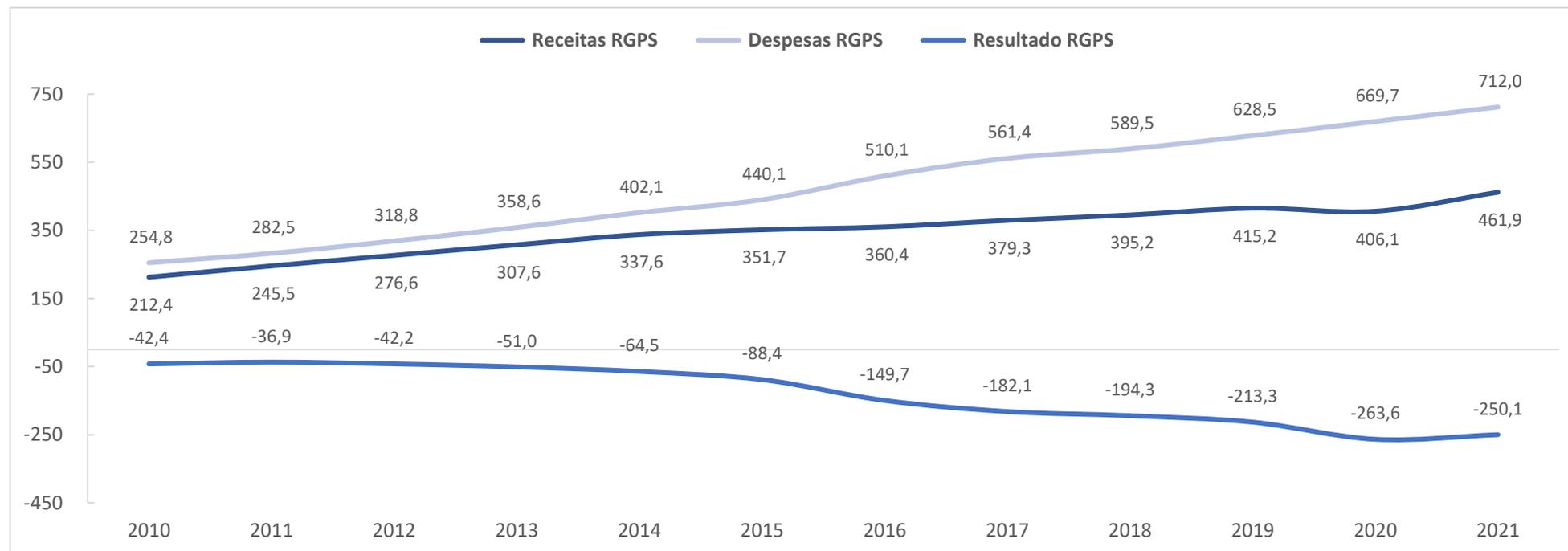
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas RGPS	212,4	245,5	276,6	307,6	337,6	351,7	360,4	379,3	395,2	415,2	406,1	461,9
Despesas RGPS	254,8	282,5	318,8	358,6	402,1	440,1	510,1	561,4	589,5	628,5	669,7	712,0
Resultado RGPS	-42,4	-36,9	-42,2	-51,0	-64,5	-88,4	-149,7	-182,1	-194,3	-213,3	-263,6	-250,1

Assim, verifica-se que, entre 2010 e 2020, houve forte crescimento do déficit previdenciário, passando de R\$ 42,4 bilhões para R\$ 263,6 bilhões, o que representa um crescimento nominal de 521,4%. Em 2010 e 2011 houve oscilação do déficit, porém a partir de 2012 o resultado negativo se acentuou progressivamente. Nesse período, as despesas cresceram R\$ 414,9 bilhões (crescimento nominal de 162,8%), enquanto as receitas cresceram R\$ 193,7 bilhões (crescimento nominal de 91,2%). Em 2021, ocorreu uma inflexão e o déficit reduziu para R\$ 250,1 bilhões, uma variação de - 5,12%.

Gráfico 54 – Receitas e despesas relacionadas ao RGPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

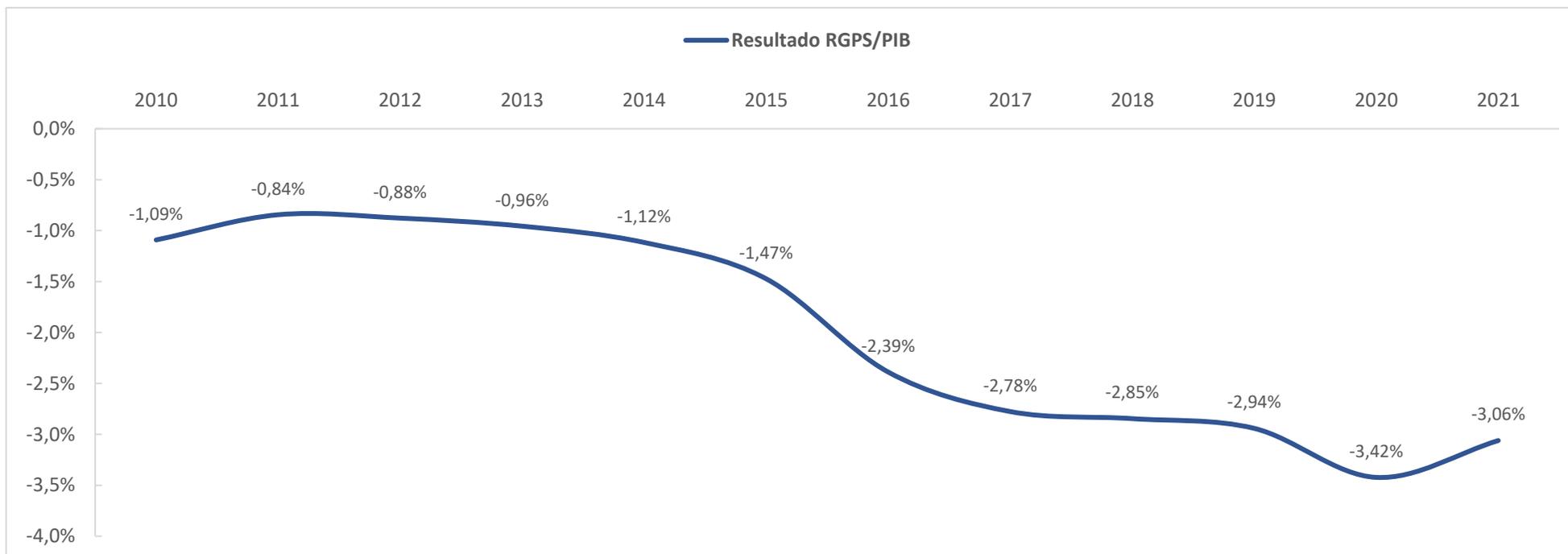


O gráfico abaixo apresenta o resultado do RGPS em relação ao PIB. Verifica-se que o déficit diminuiu até 2011, crescendo a partir de então, sendo mais fortemente a partir de 2015. Em 2020, ocorreu a pior relação Resultado RGPS/PIB, mas em 2021 foi revertida a tendência.

Gráfico 55 – Resultado do RGPS em relação ao PIB

Dados em: percentual sobre o PIB

Fonte: RREO e SPPS/MF



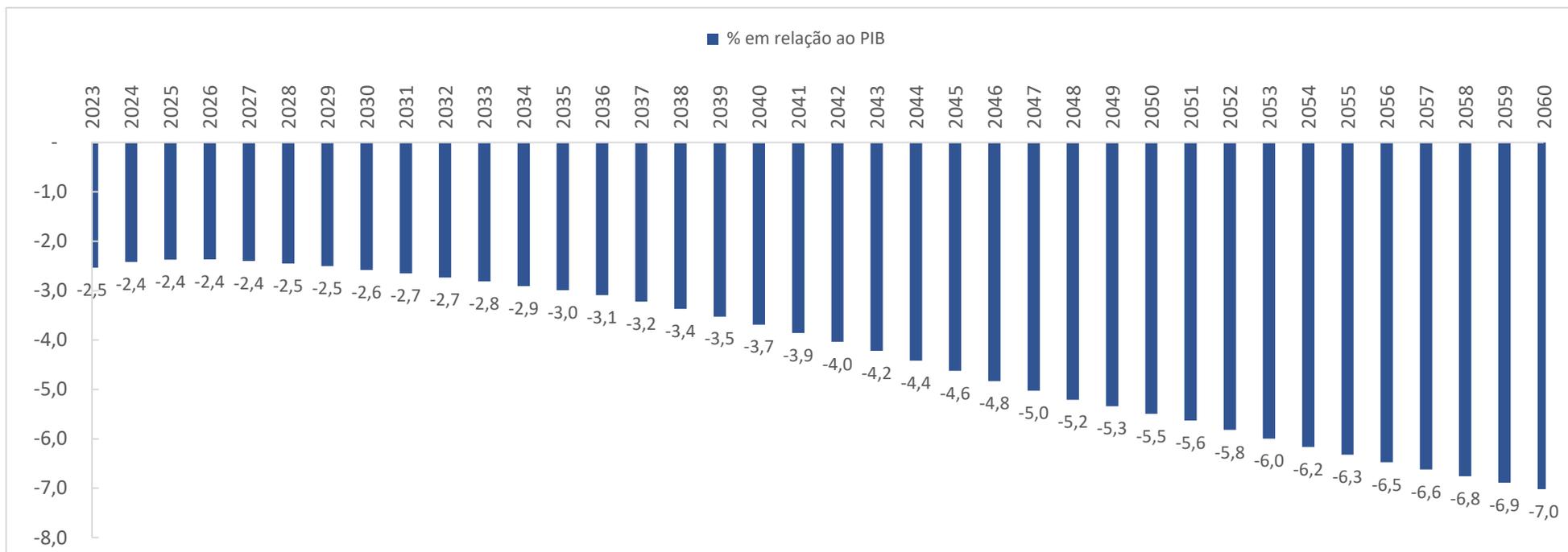
A projeção do déficit previdenciário do RGPS em relação ao PIB até 2060³¹ é apresentada no gráfico seguinte.

³¹ A projeção para um horizonte de 39 anos é baseada na taxa de crescimento da população, a evolução de seu perfil etário e a taxa de urbanização.

Gráfico 56 – Projeção do resultado previdenciário – RGPS

Dados em: % em relação ao PIB

Fonte: SPREV/MTB



Conforme pode ser observado pelo gráfico acima, a projeção atuarial do déficit previdenciário para 2023 é de 2,50% e poderá chegar a 7,00% em 2060. Para efeitos de comparação, o relatório divulgado anteriormente à reforma da previdência estimava um déficit de 11,64% para o ano de 2060. Ou seja, a reforma da previdência amenizou, mas não conteve o crescimento do déficit previdenciário projetado do Regime Geral.

A projeção observada no gráfico acima 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 previdenciário para um horizonte de 39 anos podem ser observados na Nota Projeção Atuarial do Regime Geral de Previdência Social do BGU 2021, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual>.

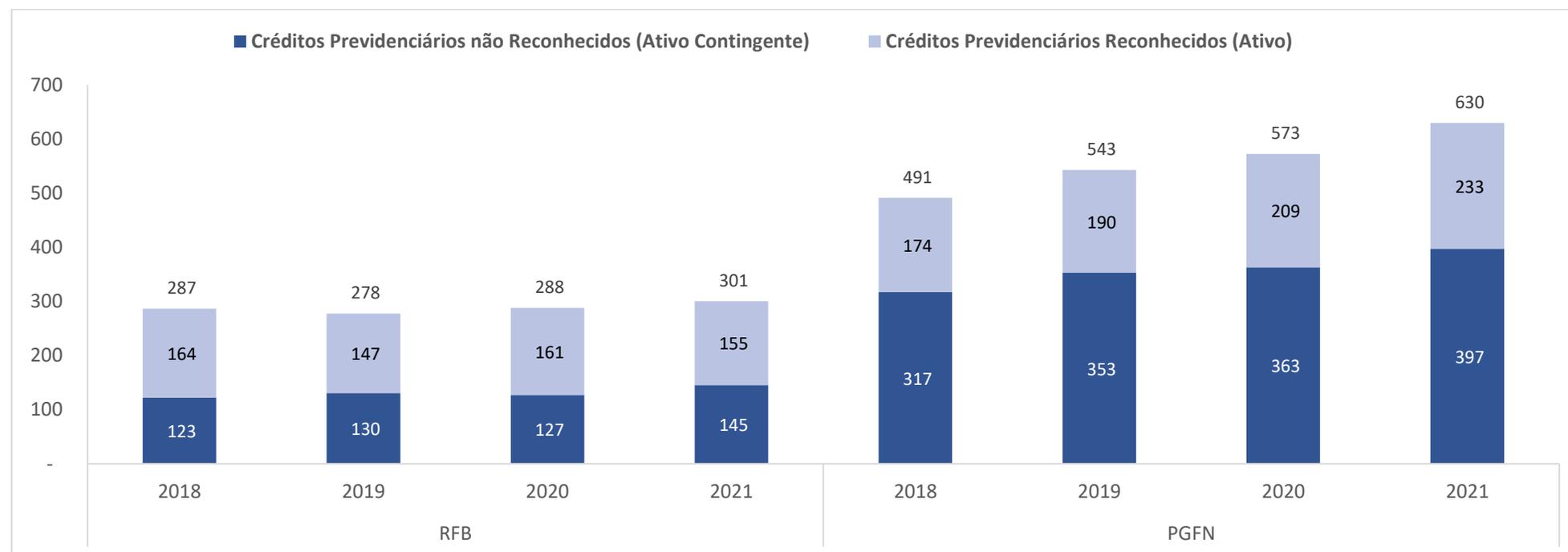
Aqui cabe um destaque quanto à gestão dos créditos previdenciários que a União contabiliza em relação aos contribuintes devedores. Assim como os demais créditos tributários, eles são administrados pela RFB ou pela PGFN, dependendo do estágio em que se encontra a cobrança (iniciam na RFB e são encaminhados para a PGFN, para inscrição em dívida ativa³²).

O gráfico a seguir demonstra os montantes de créditos previdenciários sob gestão da RFB e da PGFN, mas dessa vez comparando os totais brutos, ou seja, somando 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 previdenciários na RFB e na PGFN

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RFB/ME e Siafi



³² Para mais informações, vide subseção 2.1.2 (Créditos Tributários e Dívida Ativa) deste relatório.

Em 2021, a PGFN administra um total de R\$ 630 bilhões em créditos, sendo que apenas R\$ 233 bilhões foram reconhecidos no ativo, enquanto R\$ 397 bilhões eram ativos contingentes (que não são reconhecidos como ativos da União por não terem expectativa de recebimento). Em relação à RFB, R\$ 155 bilhões estavam registrados no ativo, enquanto os outros R\$ 145 bilhões eram ativos contingentes.

No entanto, mesmo entre os créditos da RFB reconhecidos no ativo (R\$ 155 bilhões), estima-se, com base em dados históricos, que nem todos serão efetivamente recebidos. Em 31/12/2021, R\$ 38 bilhões estavam lançados como ajuste para perdas³³, representando esses valores com baixa expectativa de recebimento. Dessa forma, os valores líquidos contabilizados no ativo da RFB, em 31/12/2021, referentes a créditos previdenciários, são da ordem de R\$ 117 bilhões, conforme apresentado no gráfico a seguir.

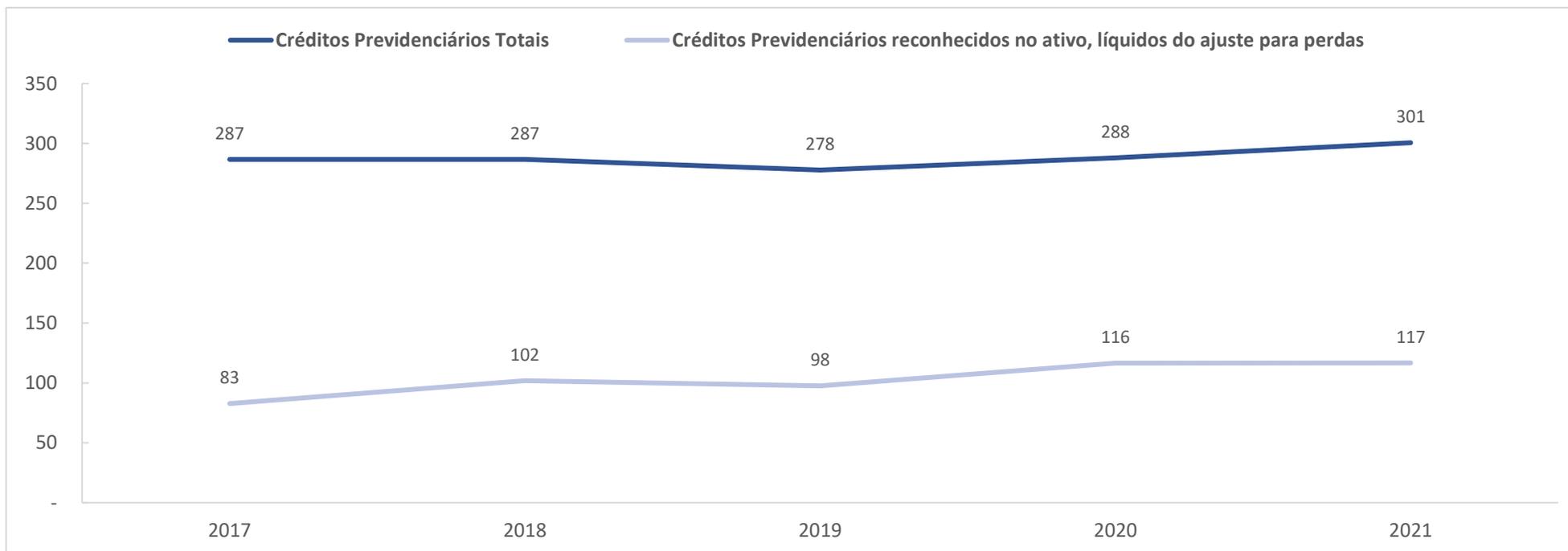
Importante mencionar a diferença entre ativos contingentes e ajustes para perdas. Conforme a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP) 03, o ativo contingente é um ativo possível que resulta de eventos passados, e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não ocorrência de um ou mais eventos futuros incertos não completamente sob o controle da entidade, portanto, não devem ser reconhecidos. Já os ajustes para perdas refletem uma expectativa de não recebimento de créditos que são exigíveis, uma vez que nem todos serão pagos.

³³ Vide subseção 2.1.2 (Créditos Tributários e Dívida Ativa) deste relatório para mais detalhes sobre metodologia de ajuste para perdas dos créditos tributários de competência da RFB.

Gráfico 58 – Evolução dos créditos previdenciários na RFB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RFB/ME e Siafi



Já aos créditos previdenciários inscritos em dívida ativa, ou seja, sob gestão da PGFN, totalizaram R\$ 630 bilhões em valores brutos em 31/12/2021. 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 25 – Composição dos créditos tributários previdenciários em dívida ativa na PGFN

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

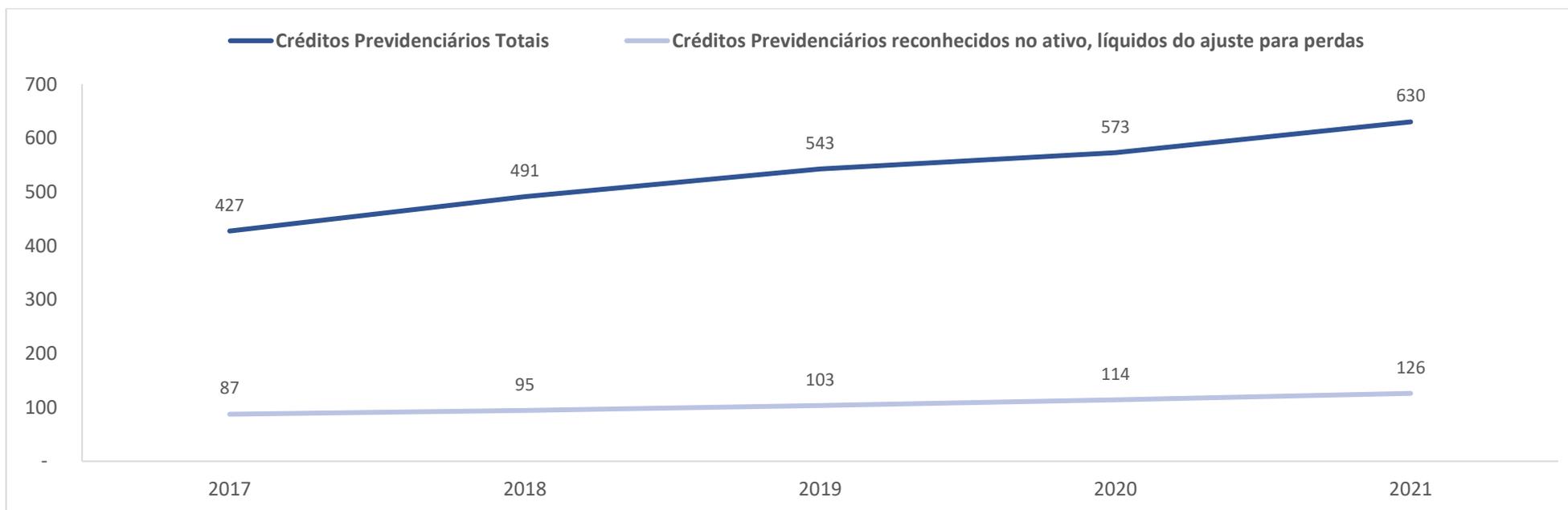
	Saldo Total	Valor Contabilizado	Ajuste para Perdas	Valor Líquido Contabilizado
Classe A	48	48	14	34
Classe B	185	185	92	92
Classe C	121	-	-	-
Classe D	276	-	-	-
Total	630	233	107	126

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, 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.

5.3. Regime Próprio de Previdência Social

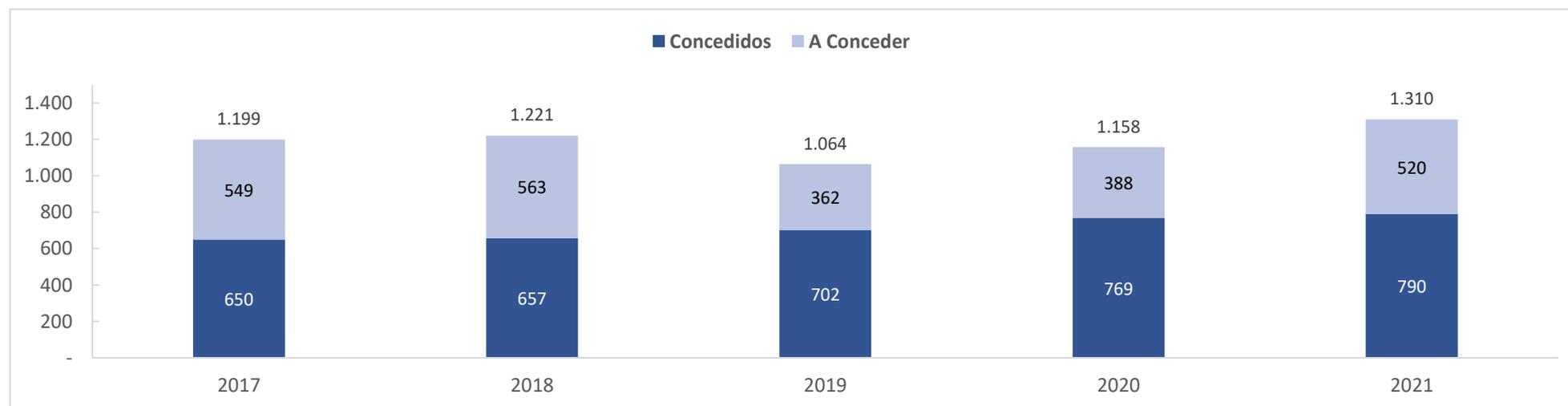
O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no âmbito da União, busca assegurar aos servidores titulares de cargos efetivos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos na Constituição Federal.

Os valores da provisão³⁴ relativa aos benefícios pós emprego (déficit atuarial) do RPPS passaram a ser registrados no Balanço Patrimonial da União a partir de 2014, com atualização anual. O gráfico a seguir apresenta a sua evolução nos últimos cinco 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



³⁴ Vide conceito de provisão na subseção 2.2.2 (Provisões e Passivos Contingentes) 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 Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência (SPREV/MTP). 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.³⁵

Em 2021, a provisão previdenciária do RPPS aumentou R\$ 152 bilhões em relação ao ano anterior. Esse aumento decorreu da mudança nas premissas atuariais e econômicas consideradas no cálculo atuarial do passivo além da mudança metodológica descrita a seguir.

Até 2020, utilizava-se a metodologia de financiamento designada por “Método Ortodoxo”, que considera como custo normal as alíquotas de contribuição instituídas em lei e estabelece contribuições suplementares, visando garantir pelo menos a cobertura dos benefícios relativos aos riscos prioritários da massa de servidores.

O método Crédito Unitário Projetado (*Projected Unit Credit* – PUC) foi adotado a partir de 2021. É característica do método PUC que seus custos normais (e alíquotas normais a serem cobradas) tendam a ser crescentes ano após ano, podendo, entretanto, apresentar estabilização temporária se houver, por exemplo, afluxo de novos entrantes. O impacto dessa mudança metodológica, comparando o cálculo pelos dois métodos de apuração na mesma data base, 31/12/21, é de R\$ 95,2 bilhões.

A tabela abaixo apresenta a evolução das provisões de benefícios concedidos e a conceder do RPPS nos últimos cinco anos, com destaque para o aumento entre os anos de 2020 e 2021 no total das provisões (13,13%), ocorrido principalmente pela variação no valor das aposentadorias, pensões e outros benefícios concedidos e por ajustes nas contribuições do ente e do ativo nos benefícios a conceder.

³⁵ Para mais detalhes sobre os parâmetros utilizados para o cálculo da provisão previdenciária do RPPS, vide BGU 2021, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual>.

Tabela 26 – Provisão Previdenciária - RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2017	2018	2019	2020	2021
Provisões de benefícios concedidos	650	657	702	769	790
Aposentadorias, pensões e outros benefícios concedidos	688	697	761	833	855
(-) Contribuições do inativo	-31	-31	-48	-52	-52
(-) Contribuições do pensionista	-8	-8	-11	-12	-13
Provisões de benefícios a conceder	549	563	362	388	520
Aposentadorias, pensões e outros benefícios a conceder	830	840	720	743	729
(-) Contribuições do ente	-162	-158	-208	-205	-102
(-) Contribuições do ativo	-81	-79	-104	-102	-66
(-) Contribuições do inativo e pensionista a conceder	-38	-39	-46	-48	-41
Total provisão RPPS	1.199	1.221	1.064	1.158	1.310

As provisões do FCDF, relacionadas aos benefícios futuros dos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal e dos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal totalizaram R\$ 56,4 bilhões em 31/12/2021.

Quanto aos fluxos do RPPS, cabe mencionar 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 União³⁶, 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.

³⁶ 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 de Grupo de Trabalho³⁷ criado para avaliar e aperfeiçoar as metodologias de apuração do resultado financeiro e atuarial do RPPS dos servidores públicos da União.

Desse modo, as tabelas e os 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 2010 a 2021.

Tabela 27 – Receitas e Despesas do RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas RPPS	20,8	22,6	23,0	24,6	26,9	29,5	30,6	33,5	33,4	33,2	39,4	40,7
Despesas RPPS	39,1	42,2	52,7	57,1	60,7	65,5	69,4	78,3	79,9	86,3	88,0	88,9
Resultado	-18,3	-19,6	-29,7	-32,5	-33,8	-36,0	-38,7	-44,8	-46,5	-53,1	-48,6	-48,2

A tabela acima mostra a evolução do RPPS da União, cujo déficit de R\$ 18,3 bilhões em 2010 foi para R\$ 48,2 bilhões em 2021, um crescimento nominal de 163%. No entanto, observa-se significativa reversão desse crescimento a partir de 2020, com a queda do déficit de R\$ 53,1 bilhões para R\$ 48,2 bilhões, fundamentalmente em função da reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019).

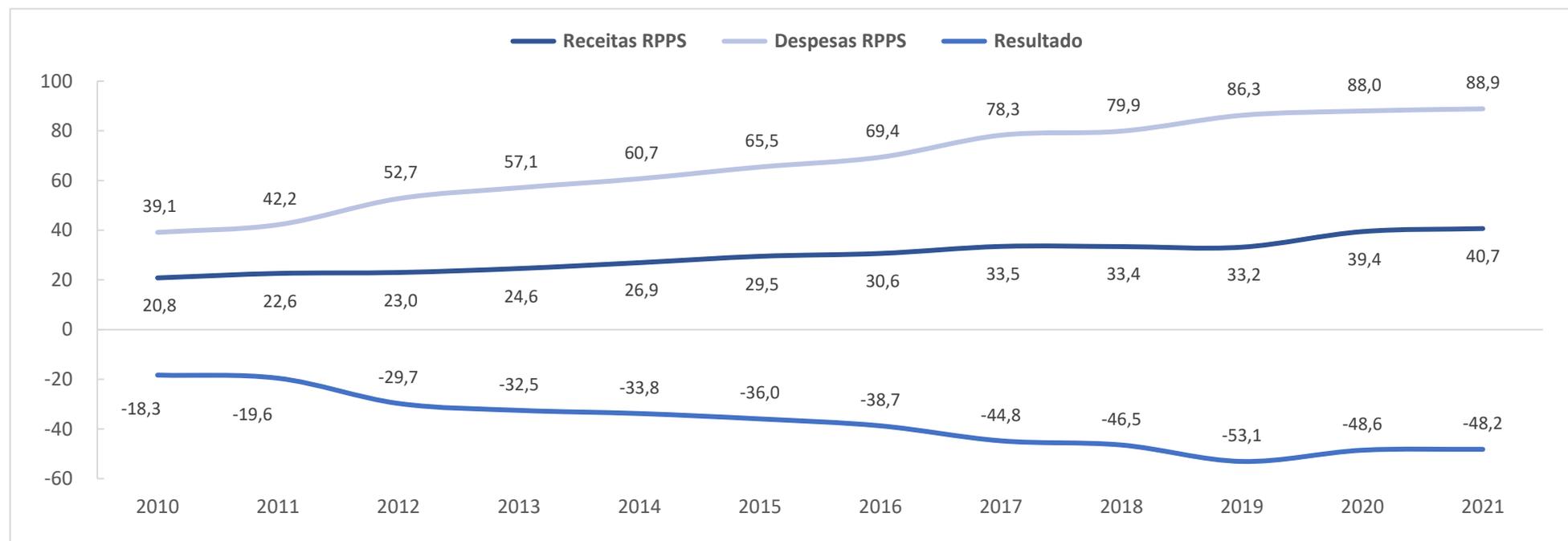
A evolução do resultado previdenciário do RPPS pode ser mais bem apreciada no gráfico a seguir, com as informações da tabela abaixo.

³⁷ 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/>.

Gráfico 61 – Receitas arrecadadas e despesas executadas com o RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



Como mencionado anteriormente, 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 28 – Receitas e Despesas Previdenciárias do FCDF

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

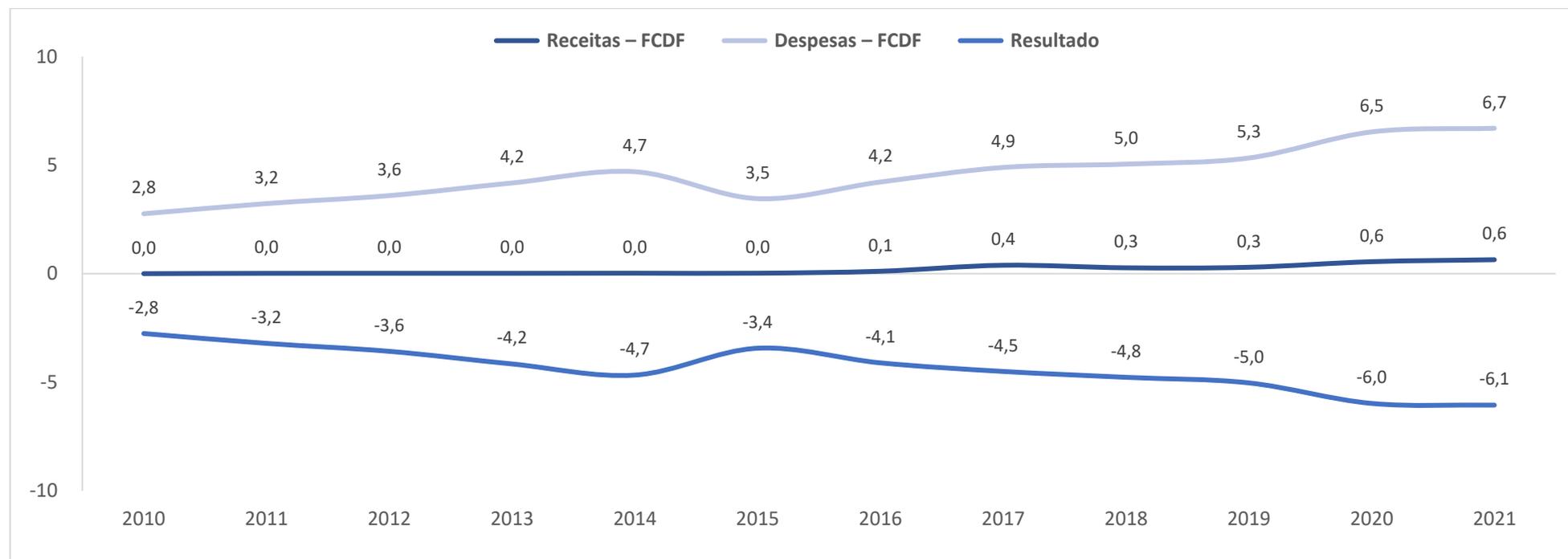
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas – FCDF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,3	0,3	0,6	0,6
Despesas – FCDF	2,8	3,2	3,6	4,2	4,7	3,5	4,2	4,9	5,0	5,3	6,5	6,7
Resultado	-2,8	-3,2	-3,6	-4,2	-4,7	-3,4	-4,1	-4,5	-4,8	-5,0	-6,0	-6,1

O déficit previdenciário do FCDF passou de R\$ 2,8 bilhões em 2010 para R\$ 6,1 bilhões em 2021, um crescimento de 119,4%. O resultado negativo do FCDF correspondeu a 12,5% do déficit total do RPPS em 2020. O gráfico abaixo também apresenta essa evolução.

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



5.4. Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas

Em 2021, apurou-se provisões relativas ao sistema de proteção social dos militares da União, no total de R\$ 890,2 bilhões. Esse valor compreende R\$ 555,0 bilhões referentes aos benefícios com militares inativos e R\$ 335,2 bilhões referentes às pensões militares.

No que tange aos benefícios com militares inativos, a avaliação abrangeu as provisões matemáticas dos benefícios a conceder, referentes aos militares de carreira e temporários em atividade, quando da sua transferência para a inatividade e/ou reforma incapacidade, respectivamente, e as provisões matemáticas dos benefícios concedidos, relativas aos militares constantes da reserva remunerada e os reformados. O valor calculado com data-base 31/12/2021 foi de R\$ 555,0 bilhões (R\$ 405,8 bilhões em 31/12/2020).

Em relação às pensões militares, a provisão considera tanto as pensões já concedidas como aquelas a conceder. Em 31/12/2021, o valor da provisão para pensões militares somou R\$ 335,2 bilhões, enquanto, em 31/12/2020, perfazia R\$ 298,1 bilhões.

Após o encerramento das demonstrações contábeis, ocorreram eventos que evidenciaram condições já existentes em 31/12/2021, e que ensejaram ajustes contábeis. Tais eventos decorreram de achados preliminares da auditoria financeira realizada pelo TCU. Dentre os ajustes efetuados, as provisões com militares inativos passaram de R\$ 555,0 bilhões para R\$ 456,4 bilhões, impactando positivamente o patrimônio líquido da União no montante de R\$ 98,6 bilhões. As provisões com pensões militares também foram ajustadas aumentando o saldo da conta de R\$ 335,2 bilhões para R\$ 335,9 bilhões, portanto um aumento de R\$ 665 milhões. Mais detalhes sobre os ajustes podem ser encontrados na Nota Eventos Subsequentes do BGU 2021.

Os aprimoramentos metodológicos mencionados na subseção anterior também se refletiram no cálculo dos valores dos resultados orçamentários relacionados ao sistema de proteção social dos militares. Na tabela a seguir, os valores dos anos anteriores foram recalculados conforme a metodologia mais atual, ressaltando um crescimento do déficit, que foi de R\$ 23,3 bilhões em 2010, para R\$ 45,7 bilhões em 2021, um crescimento nominal de 96,1%. Contudo, assim como no RPPS, observa-se significativa reversão do crescimento do déficit desse sistema a partir de 2020, com a queda de R\$ 47,0 bilhões para R\$ 45,7 bilhões, que já representa resultado da sua reforma, principalmente em relação às receitas, conforme tabela a seguir.

Tabela 29 – Receitas e Despesas Associadas aos Militares Inativos e seus Dependentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

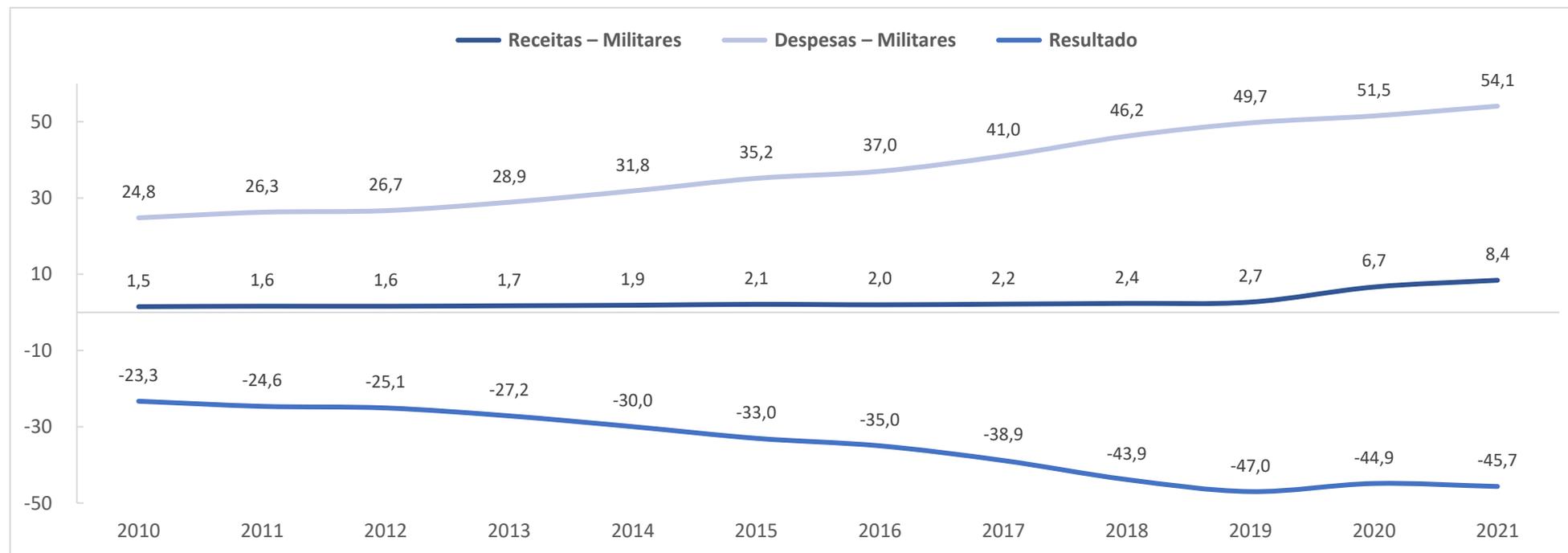
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas – Militares	1,5	1,6	1,6	1,7	1,9	2,1	2,0	2,2	2,4	2,7	6,7	8,4
Despesas – Militares	24,8	26,3	26,7	28,9	31,8	35,2	37,0	41,0	46,2	49,7	51,5	54,1
Resultado	-23,3	-24,6	-25,1	-27,2	-30,0	-33,0	-35,0	-38,9	-43,9	-47,0	-44,9	-45,7

O gráfico abaixo reforça a tabela acima, mostrando a tendência de aumento do déficit associado ao sistema de proteção social dos militares, com início da reversão em 2020.

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



6. Dívida Consolidada Líquida

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

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

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

Tabela 30 – Dívida Consolidada Líquida

Dados em: R\$ bilhões

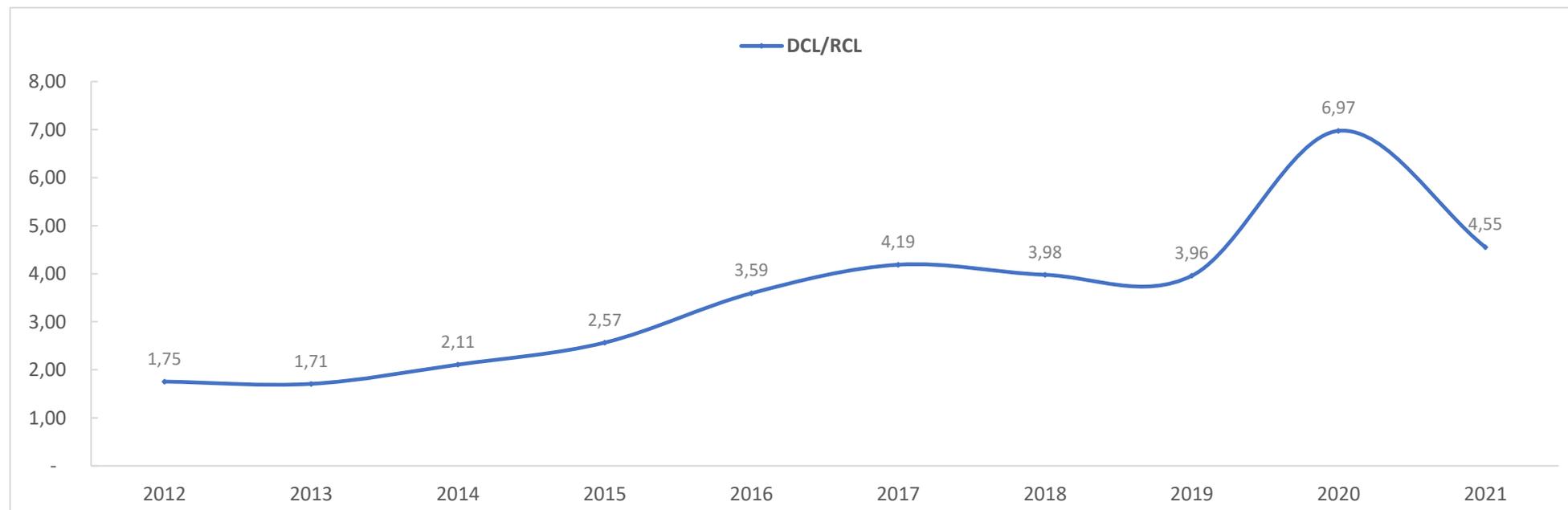
Fonte: RGF

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dívida Consolidada Bruta	2.948	3.131	3.453	4.074	4.885	5.378	5.765	6.201	6.961	7.613
Dívida Mobiliária	2.891	3.067	3.396	4.053	4.648	5.228	5.684	6.146	6.910	7.602
Dívida Mobiliária Interna (em mercado)	1.896	2.013	2.164	2.625	2.993	3.437	3.736	4.089	4.756	5.340
Dívida Mobiliária Interna (BCB)	904	957	1.119	1.287	1.526	1.671	1.807	1.900	1.925	2.029
Dívida Mobiliária Externa	79	86	104	132	117	112	134	151	223	229
Outras Dívidas Mobiliárias	12	11	9	9	12	9	6	6	6	4
Operações de Equalização Cambial (Equalização STN x BCB)	10	10	0	0	169	87	27	7	0	0
Dívida Contratual	41	40	44	7	48	54	45	40	44	74
Demais Dívidas	1.132	1.768	1.938	1.705	20	8	9	8	7	-62
Deduções	1.866	2.011	2.100	2.343	2.333	2.332	2.561	2.617	2.414	2.775
Dívida Consolidada Líquida	1.083	1.120	1.352	1.731	2.552	3.045	3.204	3.584	4.547	4.839

O indicador DCL/RCL é um dos mais importantes para avaliar a solvência de um ente estatal. Pelo gráfico a seguir, a sua evolução na União, no período analisado, mostra uma forte tendência de crescimento. Até 2014, a DCL representava um valor próximo ao dobro da RCL. Contudo, a DCL ultrapassou o patamar de três vezes a RCL em meados de 2015 e de quatro vezes em 2017. Em 2020, o indicador DCL/RCL atingiu o maior patamar da série histórica, influenciado pelos efeitos da pandemia de Covid-19. Contudo, em 2021, com o crescimento da RCL, o indicador diminuiu acentuadamente, mantendo-se por volta de quatro vezes o valor da RCL, como pode ser verificado no gráfico abaixo.

Gráfico 64 – Relação da Dívida Consolidada Líquida com a Receita Corrente Líquida

Fonte: RGF



7. 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 Ouro³⁸ 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 (despesas 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 (gastos com a geração presente).

Vale destacar que, na apuração das operações de crédito em um determinado exercício, é levada em consideração a variação da subconta da dívida da conta única do Tesouro Nacional, o chamado colchão de liquidez da dívida pública, ocorrida em função dos acúmulos ou resgates de seus recursos. Explicando melhor, conforme define a Resolução do Senado nº 48/2007, 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 despesas. Assim, na verificação do valor efetivo das operações de crédito utilizadas no exercício financeiro, a variação positiva na subconta da dívida reduz o impacto dessas operações na apuração da regra de ouro e a sua variação negativa aumenta o impacto.

Também é importante mencionar que a avaliação do cumprimento da regra de ouro ocorre legalmente ao final de cada exercício fechado (janeiro a dezembro de cada ano), sendo as despesas de capital são consideradas executadas quando do seu empenho, isto é, no encerramento do exercício financeiro apura-se o montante de despesas empenhadas, inclusive as inscritas em restos a pagar não processados (despesas empenhadas e não liquidadas).

A tabela a seguir apresenta a apuração do resultado da regra de ouro no ano de 2021.

³⁸ Veja o Painel de Monitoramento da Regra de Ouro, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>.

Tabela 31 – Apuração Regra de Ouro – 2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

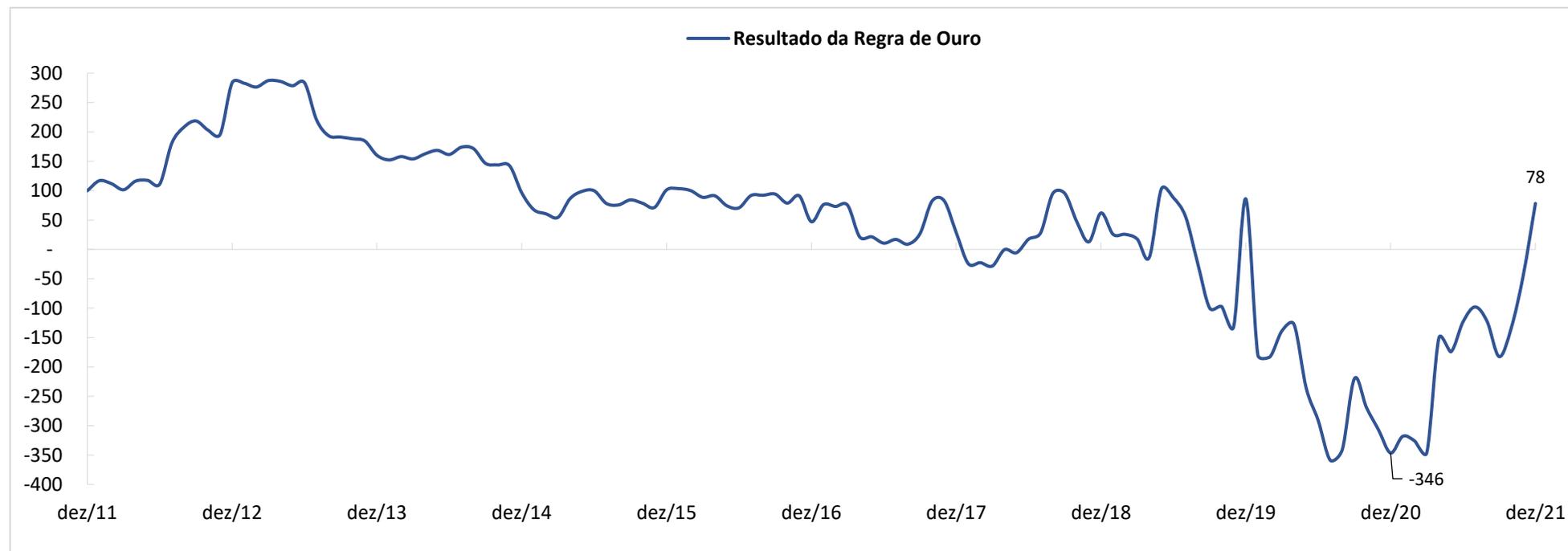
Discriminação	31/12/2021
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a - b - c - d)	1.712,6
Receitas de Operações de Crédito do Exercício (a)	2.031,3
Varição de Saldo da subconta da Dívida (b)	277,1
Dedução da EC nº 109/2021 (c)	41,6
Dedução da EC nº 113/2021 (d)	-
Despesas de Capital (II = e + f + g)	1.832,3
Investimentos (e)	46,1
Inversões Financeiras (f)	76,2
Amortizações (g)	1.710,0
Margem da Regra de Ouro (III = I - II)	119,7

O gráfico abaixo mostra a avaliação da margem de suficiência para o cumprimento da regra de ouro desde 2011 (despesas de capital menos receitas de operações de crédito consideradas), com base móvel dos últimos 12 meses, sem levar em consideração os efeitos da ressalva constitucional e as deduções das Emendas Constitucionais nº 109/2021 e 113/2021, que serão comentadas a seguir.

Gráfico 65 – Avaliação da suficiência para cumprimento da regra de ouro

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Durante o período apresentado no gráfico, houve momentos em que, durante o exercício, as receitas de operações de crédito consideradas superaram o valor das despesas de capital. No entanto, o ano de 2019 foi o primeiro da série no qual houve insuficiência de cumprimento no encerramento do exercício, sendo necessária autorização prévia do Congresso Nacional para utilização de créditos suplementares, conforme previsto pelo inciso III do art. 167 da Constituição. Naquele exercício, foram utilizados R\$ 240,7 bilhões oriundos da ressalva constitucional, o que levou a um resultado positivo de R\$ 55,4 bilhões na apuração da regra de ouro, após computo dos referidos créditos.

O ano de 2020 foi outro exercício excepcional, ainda que distinto de 2019, uma vez que houve dispensa do cumprimento da regra de ouro pela Emenda Constitucional nº 106/2020, que tratou de medidas de emergência necessárias para o combate à pandemia. Naquele ano, foi necessário captar elevado montante de recursos para lidar com a situação emergencial, de modo que as receitas de capital terminaram o exercício em R\$ 1,559 trilhão. As despesas de capital no mesmo período somaram R\$ 1,213 trilhão, gerando um resultado deficitário de R\$ 346,4 bilhões em 2020, que foi justificado pela dispensa do cumprimento da regra dada pela supracitada emenda constitucional. Com a recuperação econômica de 2021, o resultado voltou a ficar positivo em

R\$ 78 bilhões, desconsiderando as Emendas Constitucionais n° 109/2021 e 113/2021, e positivo em R\$ 119,7 bilhões, quando consideradas as citadas reformas ao texto Magno.

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.

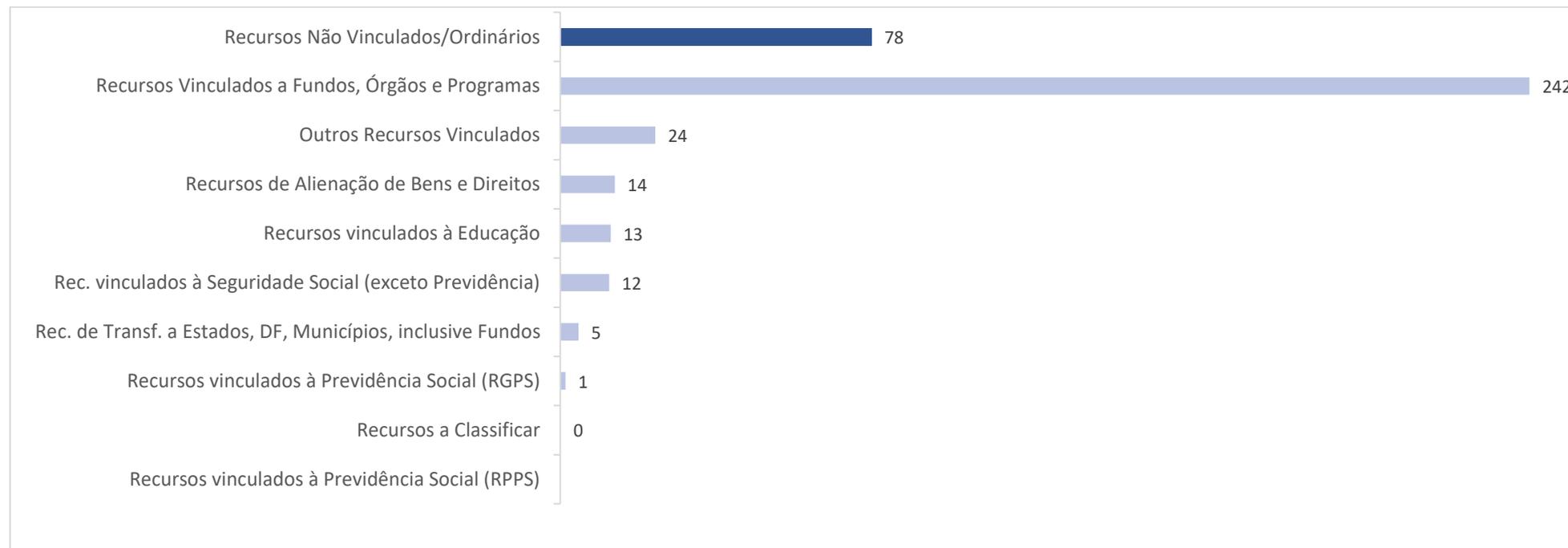
Nesse sentido, é importante destacar que os recursos recebidos pelo governo são classificados em fontes. Existem fontes de recursos que são vinculadas a despesas específicas (como aos fundos), fontes que podem ser usadas livremente (recursos ordinários) e fontes decorrentes das operações de crédito.

Excluindo-se o colchão de liquidez da dívida e demais receitas financeiras, as disponibilidades do Tesouro Nacional são excessivamente vinculadas a finalidades específicas, isto é, são “carimbadas”, conforme demonstrado no gráfico abaixo. Esse fato dificulta a administração financeira da União.

Gráfico 66 – Disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo federal em 31/12/2021 (exceto recursos de operações de crédito e de receitas financeiras)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Em regra, os recursos legalmente vinculados, como é o caso daqueles geridos por meio de fundos públicos, devem ser utilizados exclusivamente para atender às despesas a que estão vinculados. Contudo, a promulgação da Emenda Constitucional nº 109/2021 possibilitou o uso do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo para o pagamento da dívida pública em 2021, sendo amortizado o montante de R\$ 140,8 bilhões com os recursos desvinculados.

Ressalte-se que tal medida não é permanente, mas temporária, podendo ser aplicada até o final do ano de 2023, e não atinge os fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional, e nem aqueles descritos no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, ou seja, fundos relativos à participação de Estados, Distrito Federal e Municípios na arrecadação de tributos, à aplicação em ações e serviços públicos de saúde, à manutenção e desenvolvimento do ensino e à realização de atividades da administração tributária.

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 facilitar o cumprimento da regra de ouro, o que contribui também para a gestão da dívida pública.

Desse modo, o cumprimento da regra de ouro é fundamental na promoção de uma gestão fiscal equilibrada. Em períodos de déficits fiscais elevados, a União precisa otimizar a administração de suas disponibilidades, de maneira que possam ser utilizadas na redução da necessidade de financiamento. No entanto, se mesmo com essas medidas os déficits na regra de ouro persistem, torna-se necessária a contenção do crescimento das despesas correntes obrigatórias, o que somente pode ocorrer por meio de adoção de medidas legislativas estruturantes.

8. 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 e os gráficos a seguir analisam a evolução das inscrições, cancelamentos e saldos de restos a pagar e pagos, no período de 2010 a 2021, permitindo uma maior percepção a respeito das obrigações contraídas pela União e as suas realizações posteriores.

Tabela 32 – Restos a pagar por ano de inscrição/execução, por grupo de despesa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

Ano de Inscrição/Execução no ano seguinte	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Restos a Pagar Processados												
Inscritos	25,5	24,1	26,3	33,6	38,5	45,2	22,9	26,8	59,7	72,4	74,0	74,7
Outras Despesas Correntes	15,7	16,4	18,7	20,6	27,1	33,7	17,4	21,4	38,7	41,5	46,0	49,3
Investimentos	8,7	5,9	4,7	7,7	8,4	10,0	4,4	3,6	3,4	11,6	7,3	6,0
Pessoal e Encargos Sociais	0,5	0,8	0,5	1,4	1,0	0,5	0,5	0,7	16,4	17,0	17,1	17,7
Inversões Financeiras	0,4	1,0	2,3	3,9	1,9	0,9	0,6	1,1	1,2	2,3	3,6	1,7
Juros e Encargos da Dívida	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortização/Refinanciamento da Dívida	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cancelados	1,5	0,9	0,9	0,7	1,7	0,7	0,4	0,8	0,6	1,4	1,8	
Pagos	19,8	18,2	20,5	27,9	32,2	40,1	18,7	23,0	56,3	62,2	64,5	
A Pagar	4,2	5,0	4,9	5,0	4,6	4,3	3,8	3,0	2,8	8,8	7,7	74,7

Ano de Inscrição/Execução no ano seguinte	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Restos a Pagar Não Processados												
Inscritos	103,4	117,1	150,7	185,5	189,5	140,5	125,3	128,5	129,9	108,7	153,9	158,9
Pessoal e Encargos Sociais	1,3	1,4	1,5	1,5	1,8	1,6	1,3	0,9	1,2	1,2	1,4	1,2
Juros e Encargos da Dívida	0,4	0,1	1,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3	0,1
Outras Despesas Correntes	42,3	51,8	58,3	82,8	92,6	53,3	52,4	54,1	54,2	48,0	89,8	85,6
Investimentos	48,5	51,5	67,4	79,6	72,7	65,8	56,3	60,7	59,1	41,9	46,9	54,4
Inversões Financeiras	10,2	12,0	20,9	21,6	21,3	19,8	15,1	12,7	15,0	17,2	14,2	12,2
Amortização/Refinanciamento da Dívida	0,7	0,3	1,6	0,0	1,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	1,2	5,4
Cancelados	15,1	11,8	16,3	20,5	32,9	20,5	16,6	18,5	29,2	17,0	38,4	
Pagos	54,3	61,3	68,2	83,9	89,3	65,5	57,5	60,0	58,6	55,6	75,3	
A Pagar	34,1	44,0	66,2	81,1	67,3	54,6	51,2	49,9	42,0	36,2	40,2	158,9
Total de Restos a Pagar - Processados e Não Processados												
Inscritos	128,9	141,2	177,0	219,1	228,0	185,7	148,2	155,3	189,6	181,2	227,9	233,6
Cancelados	16,6	12,7	17,2	21,2	34,6	21,2	17,1	19,4	29,8	18,4	40,2	
Pagos	74,1	79,5	88,7	111,8	121,6	105,6	76,2	83,0	114,9	117,8	139,8	
A Pagar	38,3	49,0	71,1	86,1	71,9	58,9	55,0	53,0	44,8	44,9	47,8	233,6

Gráfico 67 – Execução dos Restos a pagar processados no ano seguinte ao da inscrição

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

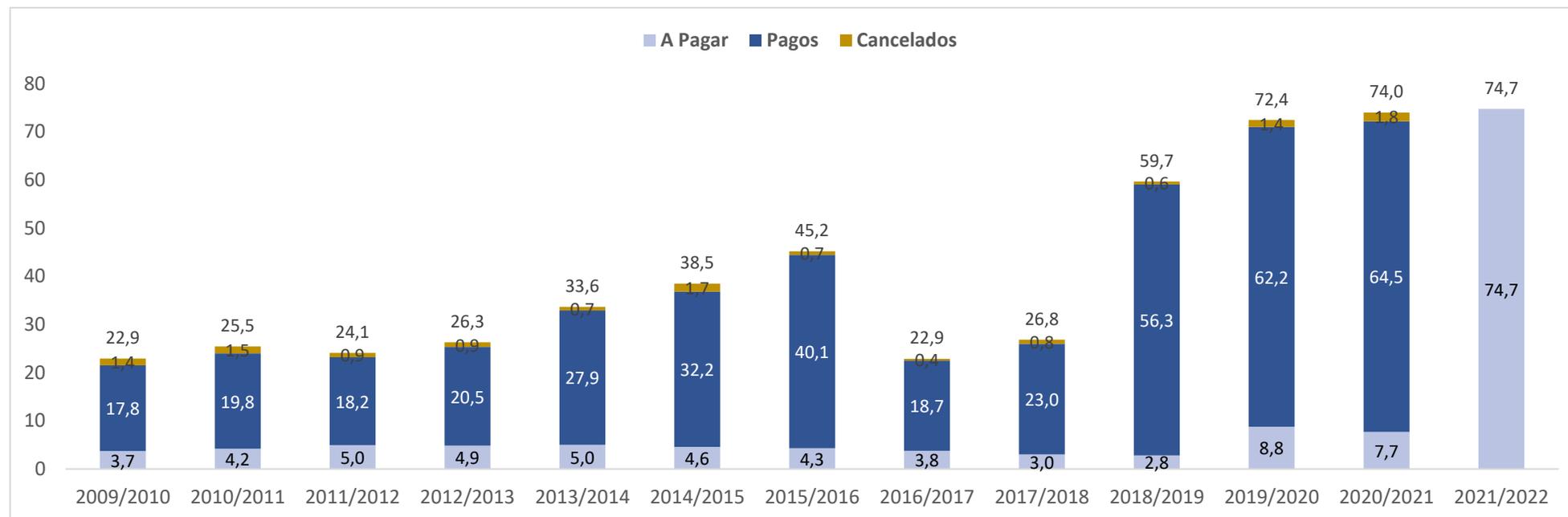
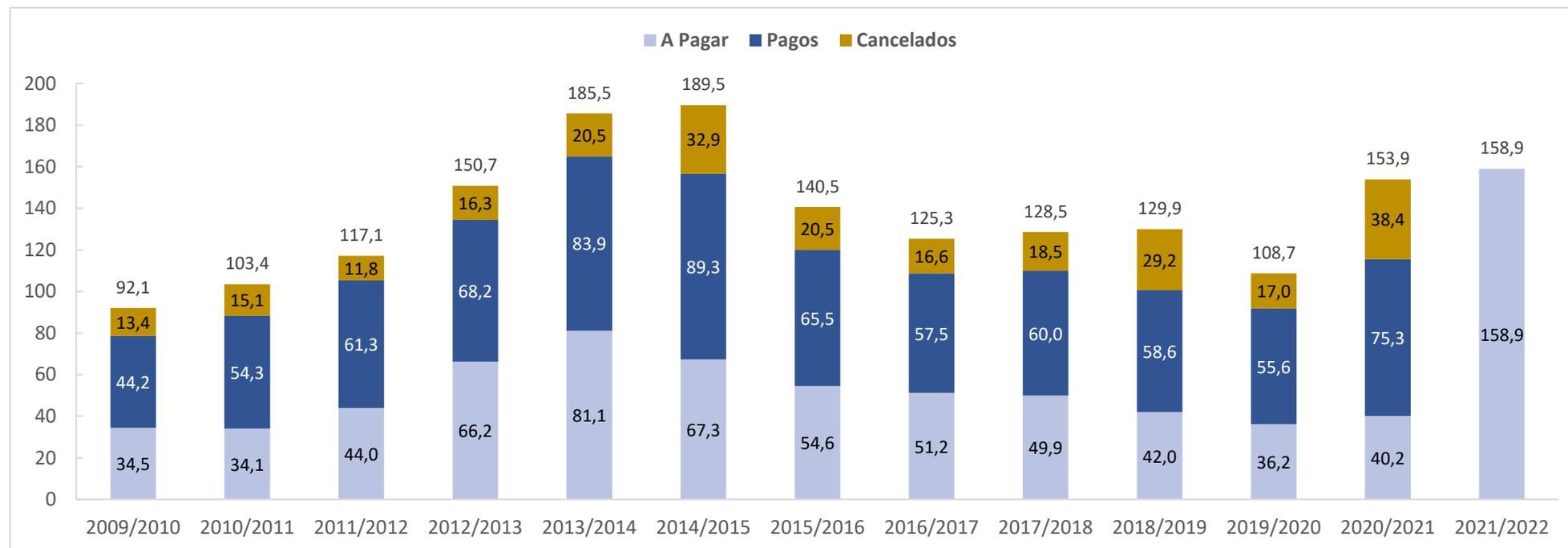


Gráfico 68 – Execução dos Restos a pagar não processados no ano seguinte ao da inscrição

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

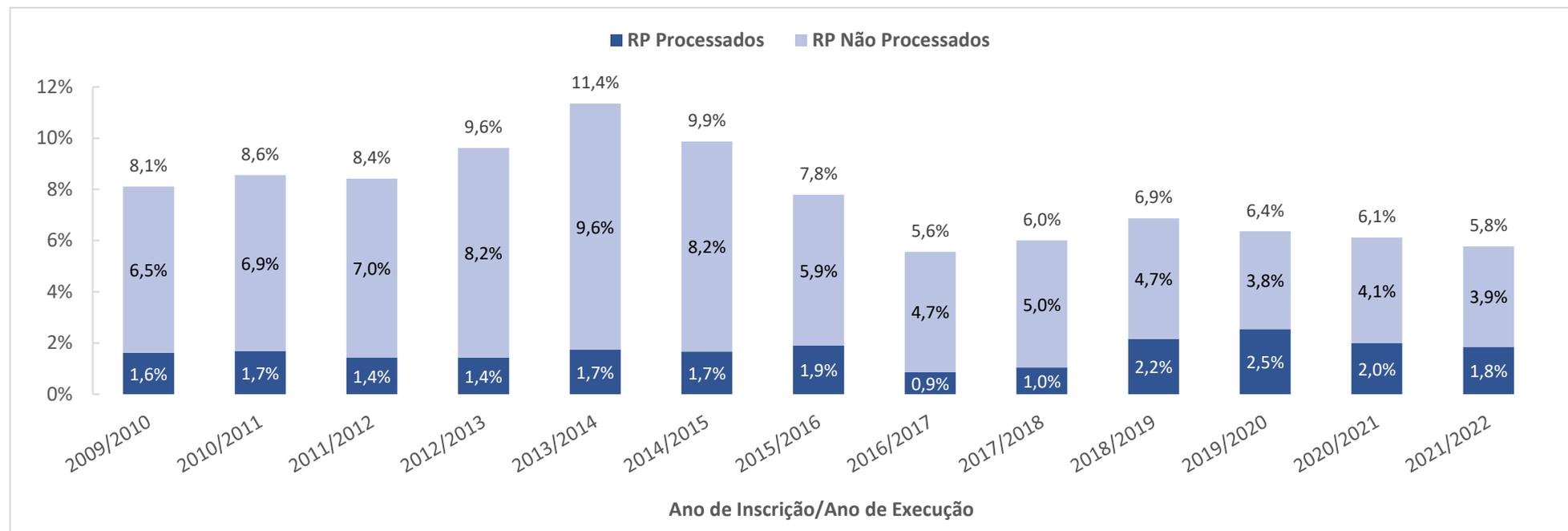


Pelo gráfico abaixo, verifica-se que entre 2011 e 2014 houve uma tendência de crescimento na inscrição de restos a pagar em relação ao total empenhado, revelando dificuldades na execução de obrigações e pagamentos no orçamento dentro desses exercícios. A partir de 2014, as restrições financeiras obrigaram o Governo a impor maior controle sobre os gastos, refletindo em um claro declínio nos restos a pagar não processados inscritos até o ano de 2019. O aumento de gastos em 2020 para enfrentar a Covid-19 resultou em uma maior inscrição de restos a pagar em 2021.

Gráfico 69 – Inscrição de restos a pagar como percentual das despesas empenhadas no ano

Dados em: percentual

Fonte: Siafi



O gráfico abaixo mostra o estoque de restos a pagar no final do exercício de 2021, que serão executados ao longo de 2022. Como podemos observar, 79,5% do valor corresponde a empenhos de 2021, sendo que o restante pertence a exercícios anteriores, que ainda aguardam pagamento. É interessante observar que 2,6% do estoque de restos a pagar, ou R\$ 6,1 bilhões, são do período de 2002 a 2016, isto é, foram inscritos a mais de cinco anos.

Gráfico 70 – Estoque de restos a pagar (processados e não processados) em 2021, por ano de emissão do empenho

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



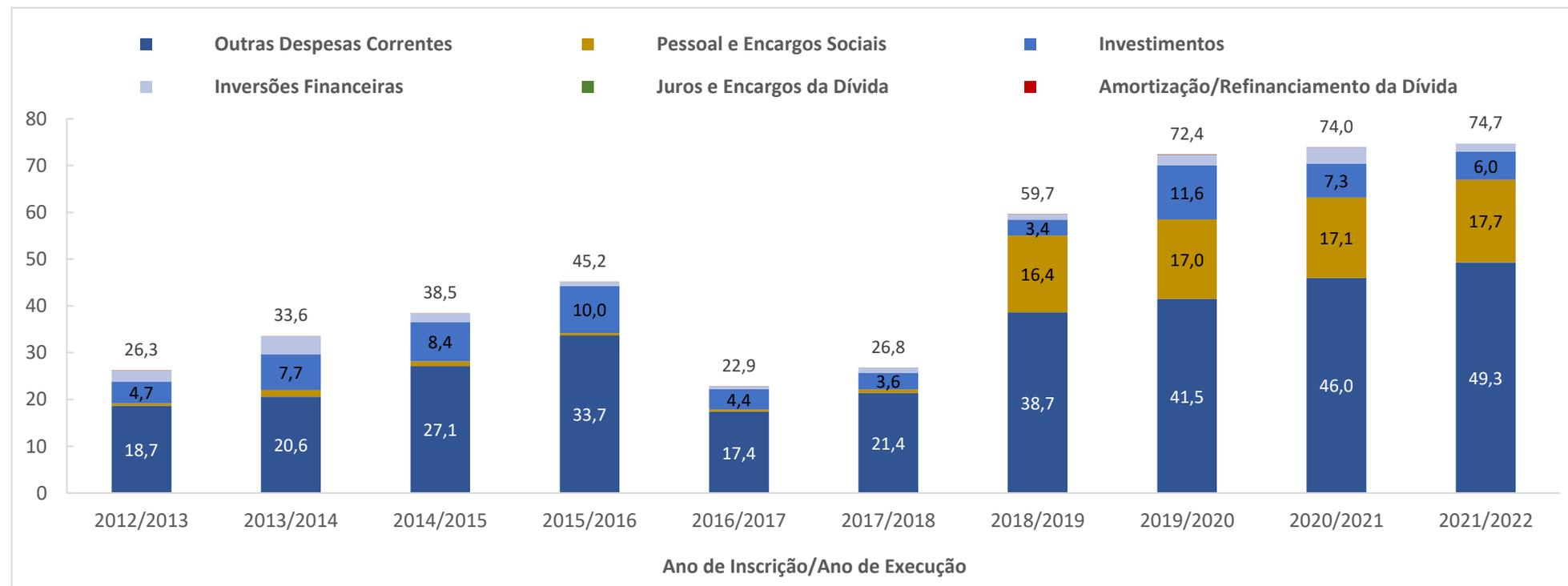
8.1. Inscrição de Restos a Pagar Processados

No gráfico a seguir, observa-se que os valores inscritos em restos a pagar processados são constituídos, em sua maioria, de Outras Despesas Correntes e Pessoal e Encargos Sociais. No último exercício, esses dois grupos corresponderam a quase 90% do total. Ressalta-se que o aumento na inscrição de restos a pagar processados de Pessoal e Encargos Sociais, ocorrido a partir de 2018, se refere à mudança na sistemática de emissão da ordem bancária – documento que registra a maior parte dos pagamentos das despesas. A partir dessa alteração, as despesas da folha de pessoal e de benefícios previdenciários relativas a dezembro passaram a ser sacadas da conta única no primeiro dia do ano seguinte, sendo necessário realizar a inscrição de tais despesas em restos a pagar processados, o que anteriormente não ocorria.

Gráfico 71 – Restos a pagar processados inscritos por grupo de despesa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



8.2. Inscrição de Restos a Pagar Não Processados

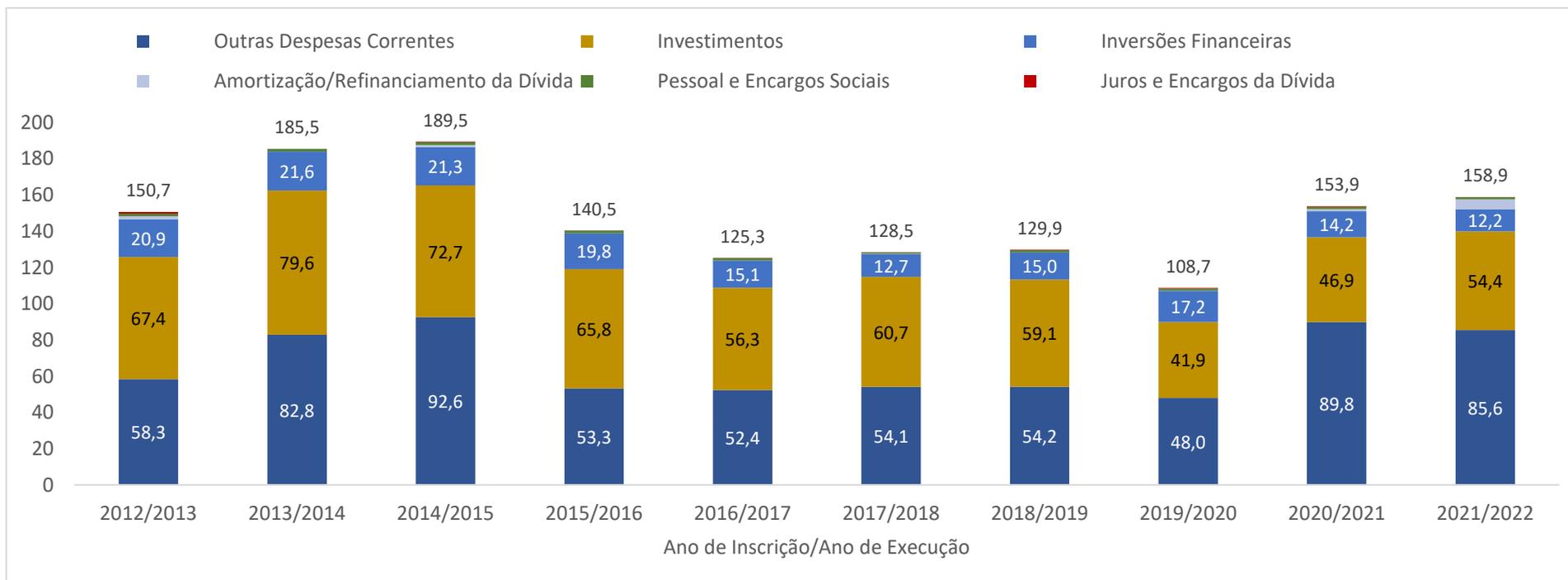
O gráfico abaixo revela uma concentração dos restos a pagar não processados inscritos em outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras. Inversões Financeiras é o grupo que possui menor representação dentre esses três, e compreende a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização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

No gráfico seguinte também é possível observar um volume crescente de inscrição de restos a pagar não processados, no período de 2011 a 2014, reduzindo significativamente a partir de 2015. O crescimento em 2021 está associado ao aumento dos gastos para combater a Covid-19.

Gráfico 72 – Restos a pagar não processados inscritos por grupo de despesa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Para mais informações sobre restos a pagar, consultar o *Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar*, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar>.