



TESOURO NACIONAL

RCTN 2022

Publicado em
20 de junho de
2023

Relatório Contábil do Tesouro Nacional

Uma Análise dos Ativos, Passivos e Fluxos Financeiros da União



Ministério da Fazenda

Fernando Haddad

Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda

Gabriel Muricca Galípolo

Secretaria do Tesouro Nacional

Rogério Ceron de Oliveira

Secretaria Adjunta do Tesouro Nacional

Viviane Aparecida da Silva Varga

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)

Diego Rodrigo Lopes Batista Rocha (Gerente)

Alexandre Fineas Lima e Sousa

André Luiz Santana Ferrari

Diego Rodrigues Boente

Eveilton Souza de Oliveira

Henrique Guilherme do Amaral Santos

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

Hugo Edgar Povoá Pullen Parente

Informações

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

E-mail: ascom@tesouro.gov.br

Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br

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

Última alteração: 13 de junho de 2023

Sumário

Sumário	3
Sumário Executivo	5
1. Introdução	8
2. Ativos e Passivos da União e seu Patrimônio Líquido	9
2.1. Ativos	14
2.1.1. Caixa e Equivalentes de Caixa	14
2.1.2. Créditos Tributários e Dívida Ativa	20
2.1.3. Empréstimos e Financiamentos Concedidos.....	24
2.1.4. Investimentos (Participações em Empresas Estatais)	41
2.1.5. Imobilizado e Intangível	46
2.2. Passivos	51
2.2.1. Empréstimos e Financiamentos (Dívida Pública Federal)	51
2.2.2. Provisões e Passivos Contingentes.....	57
2.2.3. Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS.....	65
2.2.4. Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios	68
2.2.5. Resultado do Banco Central do Brasil	73
3. Receitas e Despesas da União	79
3.1. Receita Corrente Líquida	79
3.2. Despesas Orçamentárias por Grupo	84
3.3. Despesas com Pessoal	87
3.4. Seguridade Social	89
3.4.1. Saúde.....	93
3.4.2. Assistência Social e Outras Despesas com Seguridade Social.....	96

3.5. Educação	97
4. Regimes Previdenciários e Sistema de Proteção Social dos Militares	100
4.1. Considerações Iniciais.....	100
4.2. Regime Geral de Previdência Social.....	101
4.3. Regime Próprio de Previdência Social	110
4.4. Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas	116
5. Dívida Consolidada Líquida.....	118
6. Regra de Ouro	120
7. Restos a Pagar	125
7.1. Inscrição de Restos a Pagar Processados	131
7.2. Inscrição de Restos a Pagar Não Processados	132

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 2022, o passivo a descoberto da União (passivos superiores aos ativos) atingiu o montante de R\$ 5,251 trilhões, o que representa um aumento nominal de R\$ 183 bilhões, ou seja, crescimento de 3,6% em relação ao valor de 2021 (R\$ 5,068 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\$ 6,679 trilhões e R\$ 11,930 trilhões ao final de 2022.

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 impõe restrições à administração financeira da União. A disponibilidade de caixa líquida (disponibilidade de caixa deduzida das obrigações financeiras que não demandam execução orçamentária para pagamento) contém R\$ 273 bilhões vinculados a fundos, órgãos e programas específicos.
- No ano de 2022 verificou-se um crescimento de aproximadamente R\$ 111,0 bilhões na disponibilidade de caixa da União, decorrente principalmente dos fluxos positivos de suas atividades operacionais (R\$ 63,2 bilhões) e de investimento (R\$ 43,4 bilhões). Os saldos positivos de operações e de investimento contribuíram para a redução da necessidade de financiamento da União via endividamento público em 2022. Assim, ao contrário de 2021, a União não teve que se endividar expressivamente para manter suas atividades operacionais em 2022, ressaltando-se ainda que os desembolsos para o pagamento de empréstimos e financiamentos obtidos com terceiros superou os ingressos de novas obrigações

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>.

- contraídas, em aproximadamente R\$ 3,3 bilhões. Em 2022, a União também desinvestiu mais que investiu (fluxo positivo de investimentos de R\$ 43,4 bilhões), sendo esse movimento também importante para reduzir a necessidade de financiamento via endividamento público em 2022.
- O estoque administrado de créditos tributários e de dívida ativa apresenta um montante extremamente expressivo (R\$ 5,057 trilhões). No entanto, a expectativa média de recuperação é relativamente baixa, em torno de 16,06%, ou seja, R\$ 813 bilhões.
 - A análise dos fluxos das dívidas dos estados, Distrito Federal e municípios perante a União demonstra que os pagamentos desses entes nos últimos quatro anos reduziram. Apesar de a arrecadação no exercício de 2022 ter sido superior à de 2021, tal aumento decorreu principalmente do acordo judicial celebrado entre a União e o município de São Paulo relativo à área conhecida como “Campo de Marte”.
 - 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. Em 2022, foram feitas amortizações pelo referido Banco, na ordem de R\$ 83 bilhões, em cumprimento ao disposto no Acórdão TCU nº 56/2021 – Plenário³.
 - No ano de 2022, a tendência de aumento do valor das participações da União em empresas estatais federais continuou sendo observada e, ainda, um forte aumento na distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio ao seu controlador, a União, com variação positiva de R\$ 44 bilhões (102,3%) em relação a 2021.
 - Os imóveis da União perfizeram em 2022 o montante avaliado em R\$ 1,660 trilhão, sendo (i) bens de uso especial (utilizados pelos órgãos públicos) – R\$ 994 bilhões; (ii) bens de uso comum do povo (rodovias e ferrovias) – R\$ 331 bilhões; (iii) bens dominiais (bens que não possuem um fim específico) – R\$ 103 bilhões; (iv) bens em contratos de concessão de serviços públicos – R\$ 172 bilhões; (v) obras em andamento – R\$ 51,5 bilhões; e (vi) instalações – R\$ 4,9 bilhões.
 - Entre as análises dos passivos, observa-se o aumento do estoque da Dívida Pública em 2022, concentrado na Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) em mercado, que variou 6,56% em relação ao período anterior (de 5,348 trilhões em 2021 para R\$ 5,699 trilhões em 2022).
 - A preocupação crescente da União quanto às perdas judiciais se concretiza com o crescimento dos valores pagos de precatórios, que tiveram acréscimo de 7,1% em 2022, em relação ao período anterior, e de 60,6%, se comparado a 2018. Da mesma forma, os valores a pagar nos próximos anos perfizeram o montante de R\$ 141,8 bilhões no encerramento de 2022, representando um acréscimo de 41,4% em relação a 2021, e de 138,7% se comparado com 2018.

³ Fixou prazo para que o Ministério da Economia, em conjunto com as instituições financeiras federais, apresentasse 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.

- Igualmente preocupante são os riscos fiscais com demandas judiciais e administrativas, que em 2022 montaram R\$ 818 bilhões 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\$ 1,433 trilhão de riscos possíveis – nos quais a probabilidade de perda não é alta, mas ainda considerável, sendo considerados passivos contingentes, não reconhecidos no balanço patrimonial da União.

Boa leitura.

1. Introdução

O Relatório Contábil do Tesouro Nacional (RCTN) chega a sua sétima edição com as informações contábeis e fiscais de 2022. 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.

O relatório 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 3, 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 4). Enfim, foram preparados outros capítulos especiais para tratar da Dívida Consolidada Líquida (Capítulo 5), da Regra de Ouro (Capítulo 6) e dos Restos a Pagar (Capítulo 7).

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 2018 a 2022.

Tabela 1 – Balanço Patrimonial da União

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

ATIVO	2018	2019	2020	2021	2022
Ativo Circulante	1.570	1.721	1.731	2.090	2.162
Caixa e Equivalentes	1.369	1.537	1.546	1.831	1.942
Conta Única	1.274	1.436	1.448	1.732	1.824
Aplicações Financeiras e outros caixas e equivalentes de caixa	64	70	79	77	100
Recursos de Fundos Constitucionais	31	30	19	23	18
Créditos a Curto Prazo ⁴	201	184	185	258	220
Ativo Não Circulante	3.698	3.877	3.971	4.204	4.517
Créditos a Longo Prazo	2.069	2.065	1.862	1.926	2.203
Créditos Tributários a Receber	362	256	303	281	240
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	1.489	1.432	1.505	1.460	1.486
Dívida Ativa Tributária e Não Tributária	789	844	950	1.011	1.097
Ajustes para Perdas em Créditos a Longo Prazo	-620	-548	-997	-985	-756
Outros Créditos a Longo Prazo	48	81	101	159	136
Investimentos	357	395	470	505	543
Imobilizado ⁵	1.267	1.409	1.629	1.761	1.759
Intangível	5	8	10	12	13
TOTAL DO ATIVO	5.268	5.597	5.702	6.294	6.679
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2018	2019	2020	2021	2022

⁴ O valor considerado no BGU 2022 referente aos créditos a curto prazo é de R\$ 308 bilhões líquidos. O valor apresentado nesta tabela está ajustado em R\$ 88 bilhões, a título de Evento Subsequente, sendo R\$ 324 bilhões de redução no total de créditos tributários a receber de IRPF e, conseqüentemente, redução de R\$ 237 bilhões no total de ajustes para perdas dos créditos tributários, a fim de expressar a melhor comparabilidade entre os exercícios apresentados.

⁵ Em 2022, o valor publicado no BGU anual referente ao Imobilizado é de R\$ 1,8 trilhão. O valor apresentado nesta tabela está ajustado em R\$ 81,9 bilhões (redução), a título de Evento Subsequente, a fim de expressar a melhor comparabilidade entre os exercícios apresentados.

Passivo Circulante	1.038	1.341	1.932	2.053	2.154
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	68	74	84	95	105
Empréstimos e Financiamentos	808	1.098	1.708	1.697	1.675
Provisões a Curto Prazo ⁶	57	69	73	170	222
Demais Obrigações	104	99	66	91	152
Passivo Não Circulante	6.646	7.238	8.215	9.309	9.777
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	4	3	3	8	18
Empréstimos e Financiamentos	4.895	5.068	5.231	5.949	6.434
Provisões a Longo Prazo	1.721	2.142	2.948	3.331	3.249
Provisões Matemáticas Previdenciárias	1.221	1.136	1.216	1.294	1.389
Perdas Judiciais e Administrativas	170	681	770	1.006	818
Provisões para Benefícios Militares e Pensões ⁷	126	140	704	764	757
Decorrentes de Atuação Governamental	66	54	110	124	132
Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) ⁸	117	107	116	116	107
Outras Provisões a Longo Prazo	22	24	31	27	45
Demais Obrigações	26	25	33	21	75
TOTAL DO PASSIVO	7.684	8.579	10.147	11.362	11.930
Patrimônio Líquido	-2.416	-2.982	-4.445	-5.068	-5.251
TOTAL DO PASSIVO + PL	5.268	5.597	5.702	6.294	6.679

⁶ Em 2022, o montante publicado no BGU anual é de R\$ 51 bilhões. O valor foi ajustado nesta tabela em R\$ 40 bilhões (redução), a título de Evento Subsequente, a fim de expressar a melhor comparabilidade entre os exercícios apresentados.

⁷ Os montantes publicados no BGU 2022 e no BGU 2021 referentes aos Benefícios com Militares Inativos e Pensões são de R\$ 874 bilhões em 2022 (sendo R\$ 47 bilhões no curto prazo e R\$ 827 bilhões no longo prazo) e R\$ 890 bilhões em 2021 (sendo R\$ 27 bilhões no curto prazo e R\$ 863 bilhões no longo prazo). Os valores apresentados nesta tabela estão ajustados em R\$ 67 bilhões em 2022 (redução) e R\$ 100 bilhões em 2021 (redução), a título de Eventos Subsequentes.

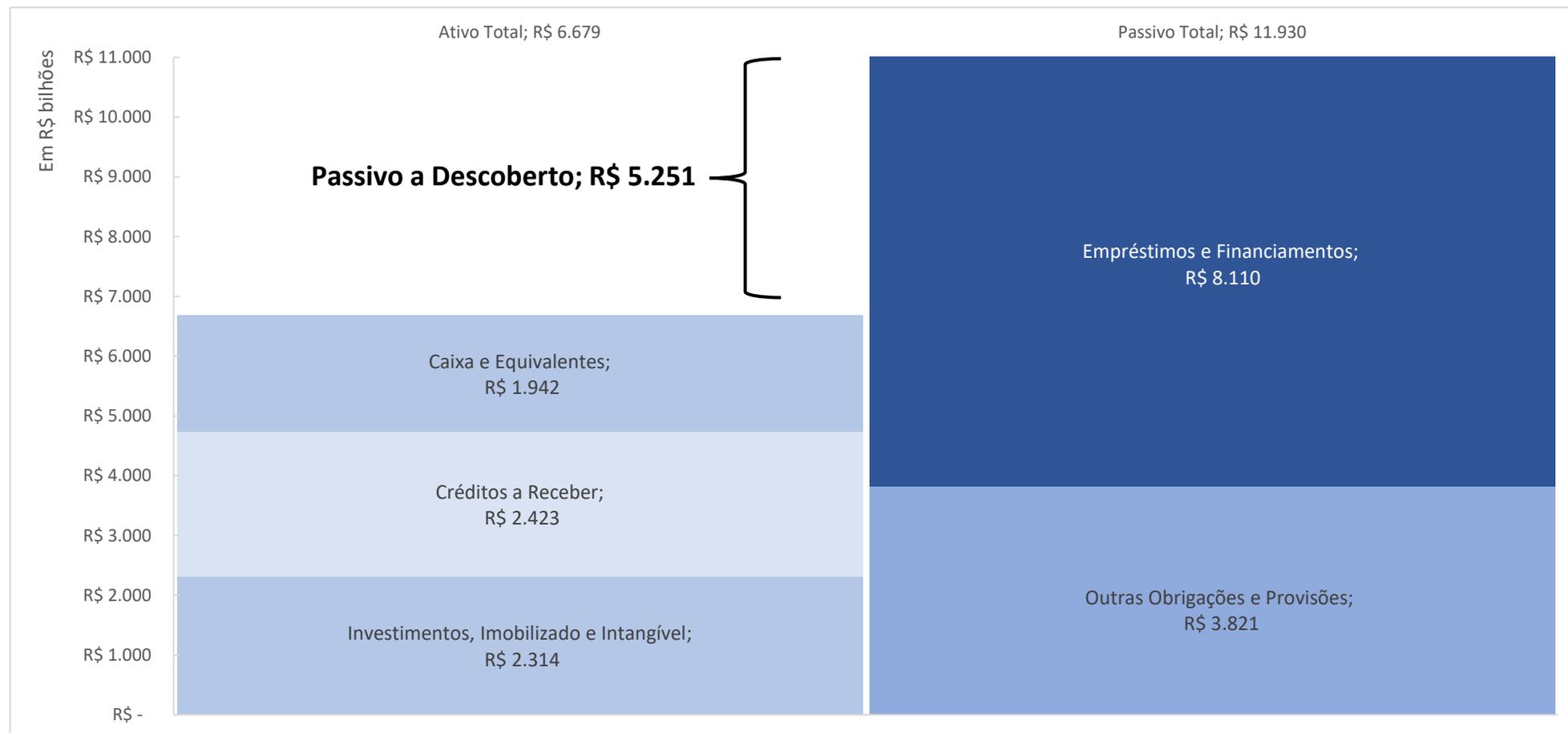
⁸ Até 2021, tais obrigações eram contabilmente classificadas como Demais Obrigações, ou seja, conceitualmente não eram interpretadas como provisões. Em 2022, o entendimento mudou e o saldo foi reclassificado para o grupo Provisões. Dessa forma, neste relatório, os saldos com resíduos de contratos dos exercícios anteriores foram migrados para esta tabela para melhor comparabilidade.

O gráfico abaixo expressa a situação patrimonial líquida em 2022, de forma mais agregada, podendo ser observado que os passivos da União ultrapassaram seus ativos em R\$ 5,251 trilhões.

Gráfico 1 – Balanço Patrimonial da União em 2022 – Simplificado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

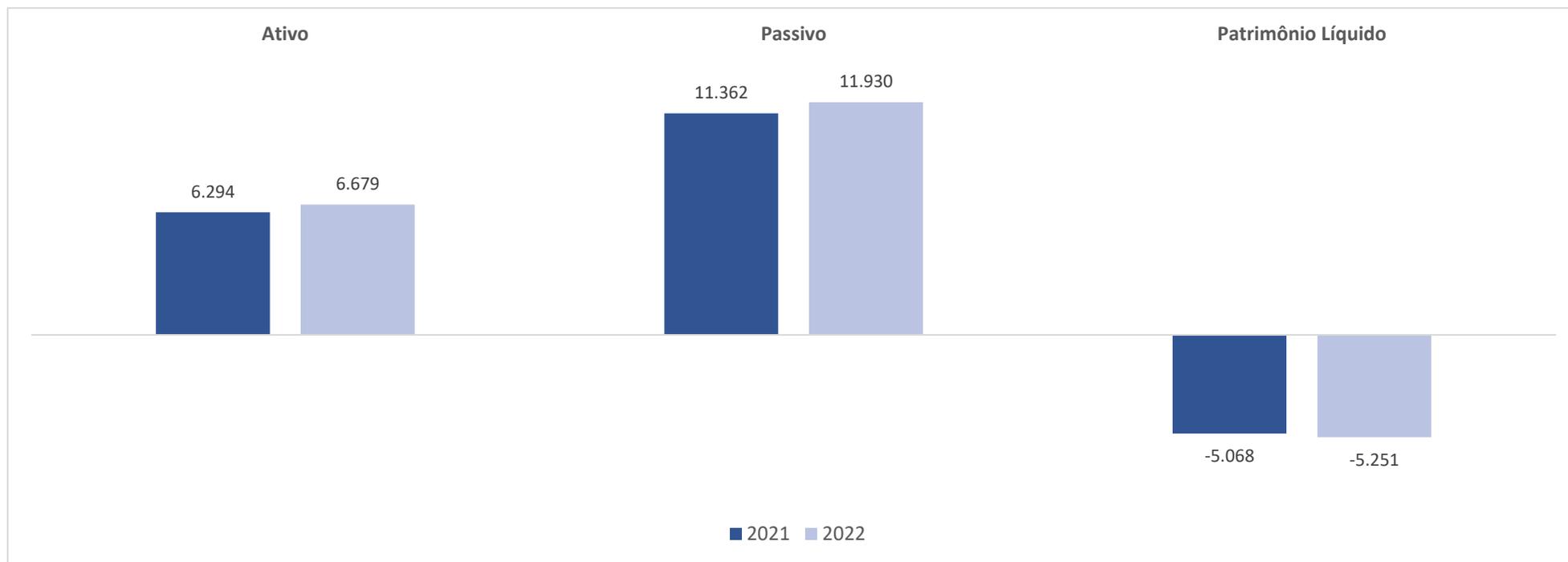


O passivo a descoberto da União em 2022, em comparação com o valor de 2021, teve um aumento nominal de 5,35%, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Ativo, passivo e patrimônio líquido

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



É válido mencionar a evolução dos ativos da União que contribuíram para que a variação negativa de R\$ 183 bilhões do patrimônio líquido fosse amenizada, como o aumento do saldo de caixa e equivalentes de caixa no montante de R\$ 110,6 bilhões e a variação positiva de R\$ 277 bilhões no estoque de créditos a receber a longo prazo. Mais detalhes serão apresentados em seções específicas deste relatório.

Eventos Subsequentes⁹

Os eventos subsequentes ao exercício de 2022 são em decorrência de fatos contábeis relativos àquele exercício, porém apurados ou confirmados somente após o encerramento do exercício e, por isso, os registros contábeis ocorreram no exercício de 2023, impactando o patrimônio líquido da União como ajustes de exercícios anteriores. Neste relatório, os números apresentados já foram ajustados contemplando os eventos subsequentes que se referiam à necessidade de correções de saldos de ativos e passivos do exercício de 2022.

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.

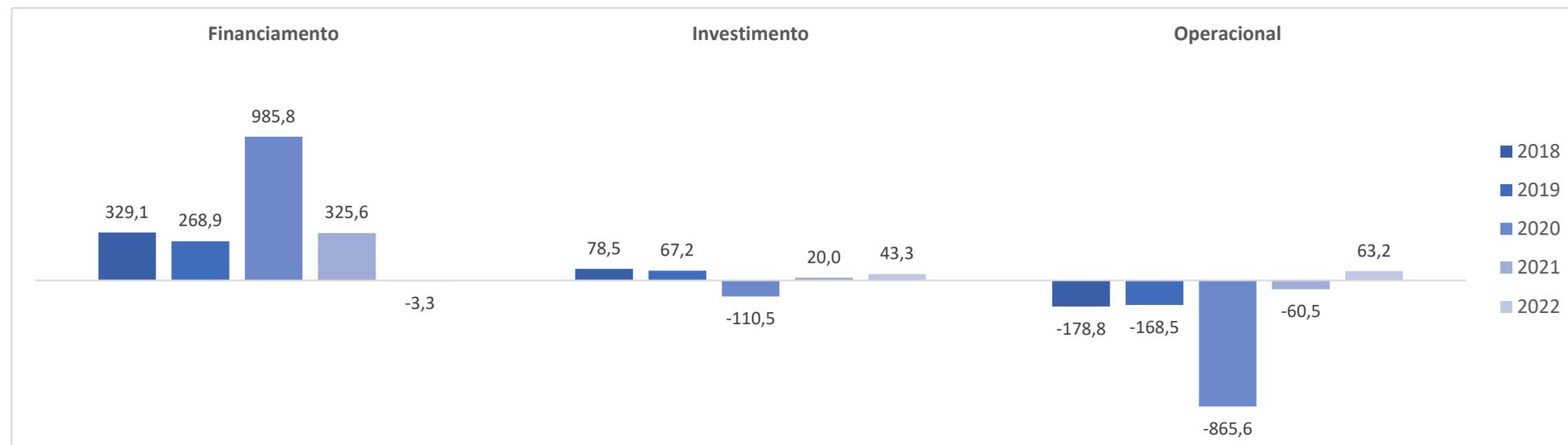
⁹ Conforme disposto na NBC TSP 25 – Evento Subsequente, um evento que ocorre entre a data das demonstrações contábeis e a data na qual é autorizada a emissão dessas demonstrações, seja favorável ou desfavorável, é chamado evento subsequente.

A geração líquida de caixa (ingressos menos desembolsos) do período de 2018 a 2022 pode ser observada no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Fluxos de caixa líquido por atividades

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Em 2022, a Geração Líquida de Caixa e Equivalentes de Caixa da União foi positiva em R\$ 103,2 bilhões. No fluxo líquido de caixa das atividades operacionais, os ingressos superaram os desembolsos em um montante de R\$ 63,2 bilhões. A melhora significativa em relação ao ano anterior é reflexo principalmente do aumento de R\$ 423,8 bilhões (cerca de 20%) nas receitas derivadas (16%),¹⁰ e originárias (49%)¹¹, superior à elevação de R\$ 180,2 bilhões (cerca de 13%) nos desembolsos de pessoal, de juros e encargos da dívida e demais despesas operacionais, e ao crescimento de R\$ 117,3 bilhões (21,5%) nos desembolsos com transferências concedidas (sobretudo as intergovernamentais).

Importante destacar que o ano de 2020 foi atípico, no qual as saídas de caixa relacionadas a atividades operacionais 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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 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 mesmo exercício, decorrente principalmente da referida situação de calamidade pública vigente à época.

No fluxo líquido de caixa das atividades de financiamento de 2022, houve redução de aproximadamente 101% em relação ao exercício anterior, devido principalmente à diminuição de R\$ 472,1 bilhões com ingressos de operações de crédito¹².

Conta Única do Tesouro Nacional

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.

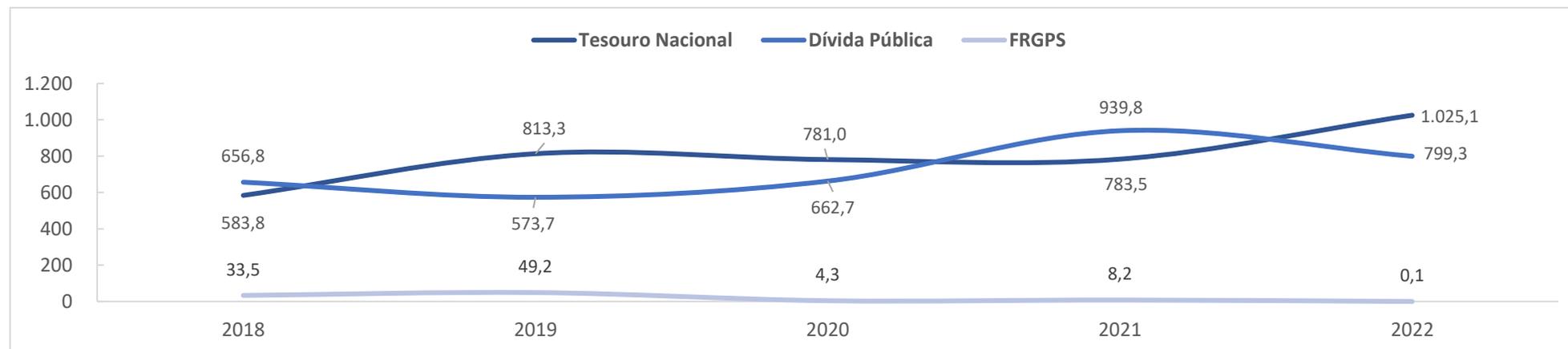
O saldo da Conta Única correspondeu, em 2022, a 93,94% do total do grupo de caixa e equivalentes de caixa, estando subdividida, conforme o gráfico a seguir, em três subcontas: (i) do Tesouro; (ii) da Dívida Pública; e (iii) do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

¹² O conceito de operação de crédito foi estabelecido de forma exemplificativa pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e corresponde ao compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

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 2022, foi de R\$ 1,025 trilhão.

Já a subconta da Dívida Pública tem a finalidade de prover reserva de liquidez necessária para a sua gestão. Em 2022, a variação negativa de 14,96% em relação ao exercício anterior é explicada pelos ingressos com emissão de títulos públicos em montante inferior aos desembolsos com recursos da dívida pública.

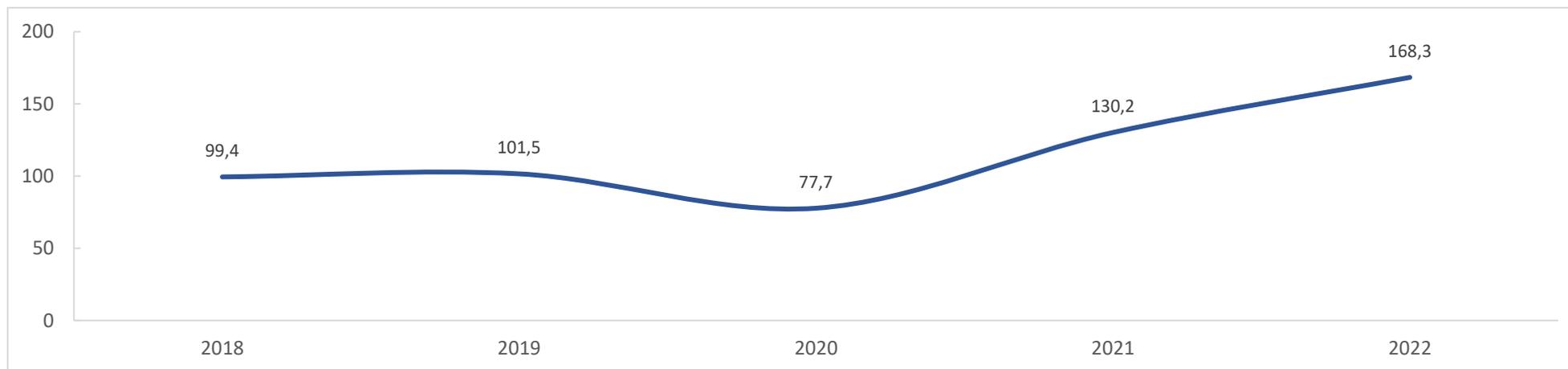
Por fim, em relação à subconta do FRGPS, a segmentação da sua movimentação financeira ocorre por exigência constitucional, conforme preceitua o art. 167, inciso XI, da Carta Magna. Como observado no gráfico anterior, essa subconta encerrou 2022 com um saldo de R\$ 90 milhões. Esse saldo positivo ocorre 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 de cerca de 29% em relação ao exercício anterior, conforme se verifica no gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Remuneração da Conta Única

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central



Em 2022, 95,58% dos pagamentos realizados com recursos provenientes dos rendimentos da Conta Única foram direcionados para despesas correntes, destacando-se aposentadorias e pensões do RGPS (R\$ 74,1 bilhões).

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”.

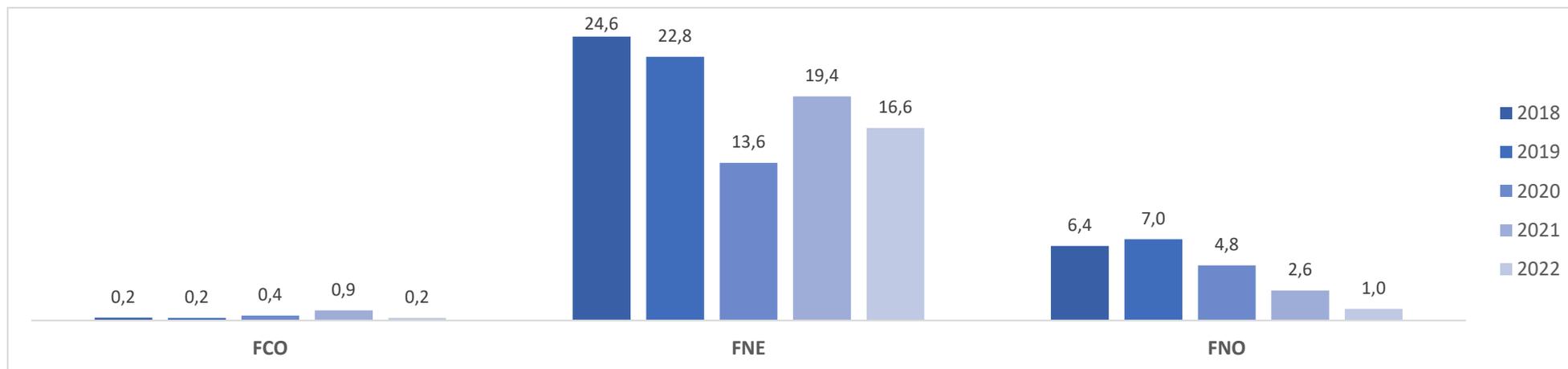
Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) deverão direcionar os recursos acima mencionados, ofertando créditos diferenciados dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, como meio de redução das desigualdades inter-regionais do País, 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 acentuada nas disponibilidades do FNE e do FNO no exercício de 2020. 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 de Covid-19, 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.

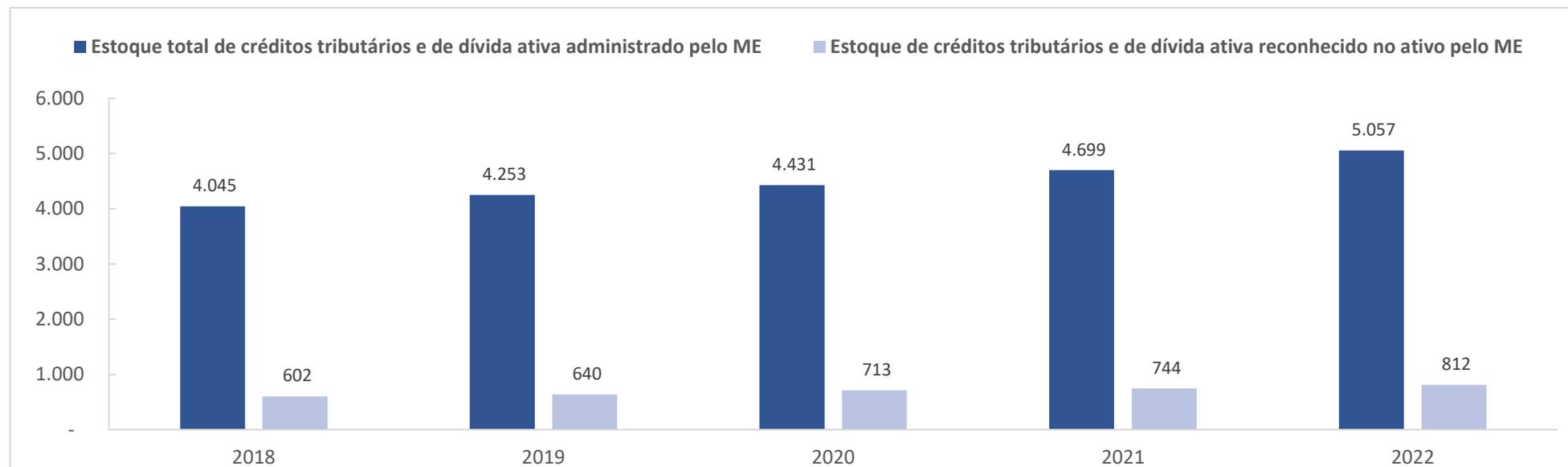
As taxas têm por fato gerador de sua cobrança o exercício do poder de polícia da União, bem como a prestação e a disponibilização de serviços por ela.

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 2022, 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\$ 246 bilhões e R\$ 567 bilhões respectivamente.

O gráfico a seguir demonstra a diferença entre o total dos créditos tributários e dívida ativa constituídos e não arrecadados (R\$ 5,057 trilhões), administrados pelo Ministério da Economia (RFB e PGFN), e o saldo líquido do ajuste para perda registrado na contabilidade (R\$ 812 bilhões), apresentado no balanço patrimonial da União de 2022.

Gráfico 7 – Créditos tributários e dívida ativa total
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: Siafi



Do estoque total de créditos tributários, apenas 16,06% foram considerados recuperáveis em 2022 (15,82% em 2021). 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\$ 5,057 trilhões (valores brutos), em 31/12/2022, é composto por:

- a) Créditos tributários a receber de competência da RFB, reconhecidos contabilmente no montante bruto de R\$ 386 bilhões (descontados R\$ 141 bilhões de ajustes para perdas, o que resulta em um saldo líquido de R\$ 246 bilhões¹³);
- b) Créditos inscritos em dívida ativa administrados pela PGFN, reconhecidos contabilmente no montante bruto de R\$ 1,02 trilhão (descontados R\$ 453 bilhões de ajustes para perdas, o que resulta em um saldo líquido de R\$ 567 bilhões);

¹³ O valor publicado no BGU 2022 referente aos “Créditos Tributários a Receber” de competência na RFB é de R\$ 334 bilhões líquidos. O valor apresentado nesta tabela está ajustado em R\$ 88 bilhões, a título de Evento Subsequente, sendo R\$ 324 bilhões de redução no total de créditos tributários a receber de IRPF e, conseqüentemente, redução de R\$ 237 bilhões no total de ajustes para perdas dos créditos tributários, a fim de expressar a melhor comparabilidade entre os exercícios apresentados.

- c) Créditos tributários administrados pela RFB, mas não reconhecidos contabilmente, por terem sua exigibilidade suspensa¹⁴, no montante de R\$ 1,956 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 de caixa 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\$ 1,694 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 recebimento¹⁵. Em 31/12/2022, esse ajuste foi estimado em R\$ 141 bilhões (R\$ 114 bilhões em 31/12/2021). 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. A coluna “Var. (%)” apresenta a variação ocorrida entre os exercícios de 2021 e 2022.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 2022.

Tabela 2 – Estoque total da dívida ativa classificado por rating

Dados em: R\$ milhões

Fonte: Siafi

	2018	2019	2020	2021	2022	Var. (%)	AV (%)
Classe "A"	206.878	236.027	265.465	277.786	284.529	2,43	10,48
Crédito Tributário Não Previdenciário	157.588	189.189	214.126	226.077	234.258	3,62	8,63
Crédito Tributário Previdenciário	37.855	42.681	47.236	48.147	46.458	(3,51)	1,71
Crédito Não Tributário	11.435	4.157	4.104	3.562	3.813	7,04	0,14
Classe "B"	505.605	552.540	598.277	666.674	735.232	10,28	27,09
Crédito Tributário Não Previdenciário	352.351	394.837	425.340	470.469	519.751	10,48	19,15
Crédito Tributário Previdenciário	136.070	146.873	162.178	184.566	202.607	9,77	7,46
Crédito Não Tributário	17.184	10.830	10.758	11.639	12.874	10,61	0,47
Classe "C"	487.431	333.554	345.257	361.685	364.549	0,79	13,43
Crédito Tributário Não Previdenciário	306.096	220.592	227.043	233.166	232.099	(0,46)	8,55
Crédito Tributário Previdenciário	158.592	103.987	110.543	121.080	125.191	3,40	4,61
Crédito Não Tributário	22.743	8.975	7.671	7.439	7.258	(2,43)	0,27
Classe "D"	981.170	1.291.659	1.315.971	1.360.331	1.329.862	(2,24)	49,00
Crédito Tributário Não Previdenciário	735.139	971.016	990.578	1.011.531	964.140	(4,69)	35,52
Crédito Tributário Previdenciário	158.692	249.248	252.725	276.193	293.526	6,28	10,81
Crédito Não Tributário	87.339	71.395	72.669	72.607	72.197	(0,57)	2,66
Total	2.181.084	2.413.780	2.524.970	2.666.476	2.714.172	1,79	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 prazos¹⁶

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2018	2019	2020	2021	2022
Empréstimos e financiamentos concedidos a curto prazo	70	58	77	97	77
Empréstimos concedidos a receber	28	18	24	40	24
Financiamentos concedidos a receber	25	27	38	37	33
Outros	17	13	15	20	20
Empréstimos e financiamentos concedidos a longo prazo	1.489	1.432	1.505	1.460	1.486
Empréstimos concedidos a receber	969	870	889	796	784
Financiamentos concedidos a receber	502	549	605	651	683
Outros	19	13	10	13	19
Total	1.559	1.490	1.582	1.557	1.563

Os principais grupos de haveres financeiros da União são:

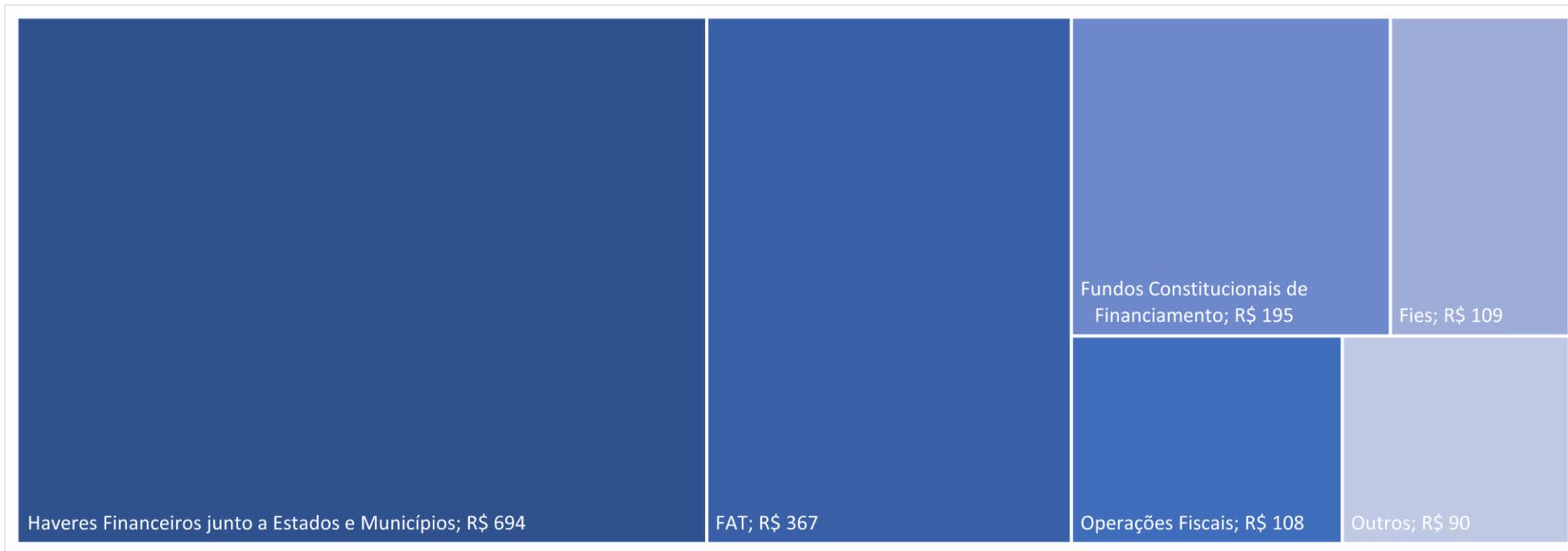
- a) Haveres financeiros junto a estados, Distrito Federal e municípios;
- b) Haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional; e
- c) Demais haveres financeiros, com destaque para o relativo ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

¹⁶ 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 2022

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, bem como de pendências jurídicas de dívidas administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional e de avais honrados externos e internos (crédito sub-rogados), implementados em conformidade com legislações específicas e formalizados mediante a celebração de contratos entre as partes.

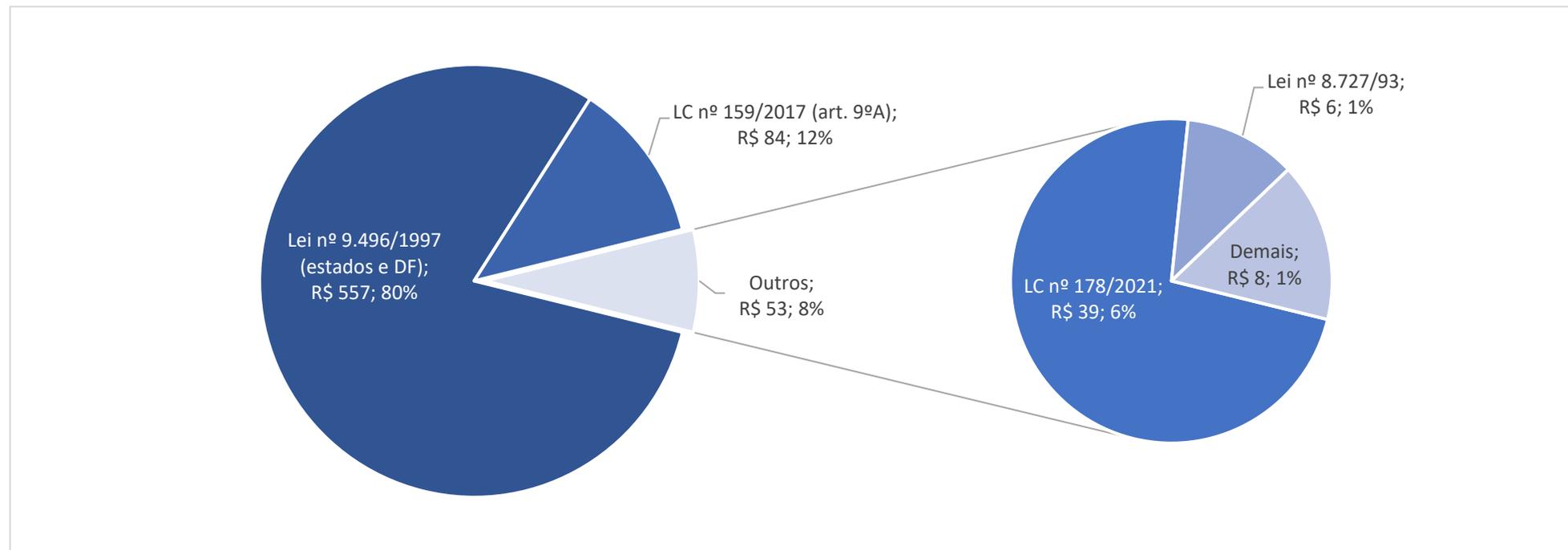
Considerando o saldo de empréstimos e financiamentos concedidos pela União em 31/12/2022, 44% se referiam aos haveres financeiros junto a estados, Distrito Federal e municípios, o que significou um montante bruto aproximado de R\$ 694,4 bilhões. O valor apresentado no balanço patrimonial considera ainda uma perda provável de R\$ 124,9 bilhões, resultando no valor líquido de R\$ 569,5 bilhões.

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 2022

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN

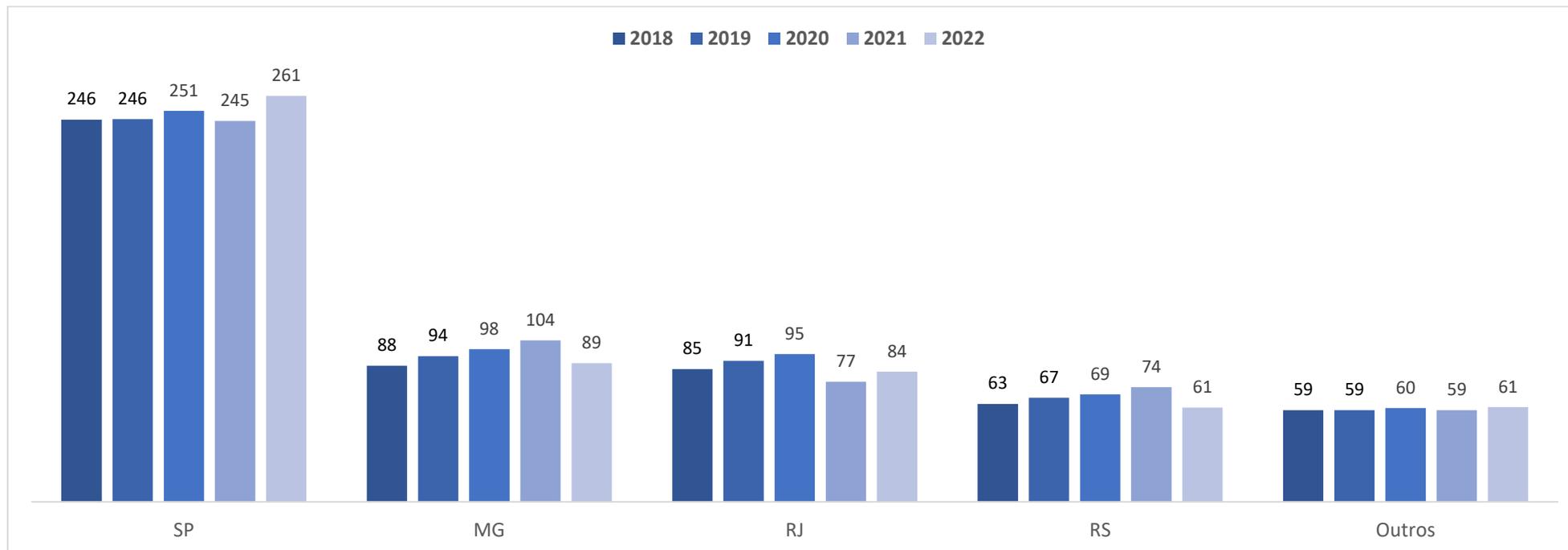


Os financiamentos originários da Lei nº 9.496/1997 representaram, em 2022, 80,27% dos ativos advindos de programas de financiamento e refinanciamento junto aos entes da Federação, totalizando R\$ 557,4 bilhões em créditos da União, de um total de R\$ 694,4 bilhões. O gráfico abaixo apresenta os saldos do estoque de créditos de tais financiamentos, 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



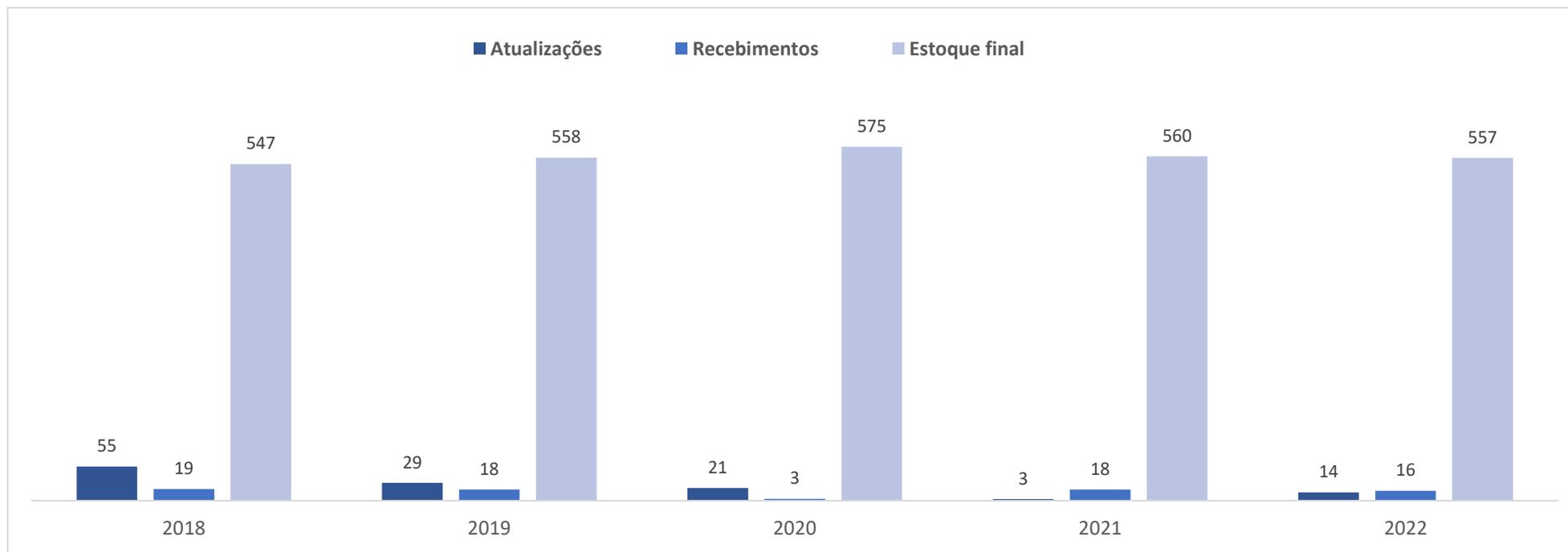
Os saldos dos estoques são atualizados pelos indexadores do programa ou por revisões de condições contratuais que possam eventualmente ser renegociadas entre os mutuários e a União, como é o caso da aplicação das condições da Lei Complementar nº 148/2014 aos contratos da Lei nº 9.496/1997 (estados) e da Medida Provisória nº 2.185/2001 (municípios) ou, ainda, por alguma determinação judicial. No caso da citada Lei Complementar, foram redefinidos os critérios de indexação dos contratos de refinanciamentos de dívidas celebradas entre a União e os demais entes. No gráfico a seguir¹⁷, estão apresentados os pagamentos efetuados (principal, juros e atualização monetária), no período de 2018 a 2022.

¹⁷ A partir de 2016, com a ampliação dos prazos de pagamento introduzida pela Lei Complementar nº 156/2016, a prevalência dos juros sobre a amortização foi prolongada.

Gráfico 11 – Saldo, recebimentos e atualizações monetárias dos contratos decorrentes da Lei nº 9.496/1997¹⁸

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi e STN



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. O ano de 2021 apresentou alguns fatos atípicos, como atualização monetária negativa durante a maior parte do exercício.

A partir de 2021 o estoque da dívida começa a reduzir. Listam-se os seguintes fatores: aplicação de exceções permitidas pela Lei Complementar nº 156/2016; 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

¹⁸ O saldo do estoque final da Lei nº 9.496/1997 engloba o saldo a receber decorrente da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

pagamento das parcelas mensais pelos estados; adesões de alguns estados ao art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021 e art. 9ºA da Lei Complementar nº 159/2017.

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 2022, o RRF tinha sido aderido pelos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, que aderiu à versão original (Lei Complementar nº 159/2017), e Goiás, que também aderiu ao novo regime interposto (em decorrência da aplicação do art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021). Assim, o saldo do Programa “Lei Complementar nº 159/2017 (art. 9º-A) – RRF”, em curto e longo prazos, passou de R\$ 880 milhões no final do exercício de 2021 para R\$ 83,9 bilhões em 31/12/2022.

Em 2022 o saldo do programa foi impactado pelas seguintes razões: atualização monetária positiva; amortização normal dos saldos dos contratos pelo pagamento das parcelas pelos entes que reduziu o saldo em R\$ 5,93 bilhões; recálculo do saldo de Mato Grosso, por força da penalidade do art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016 (Teto de Gastos) conforme art. 8º do Decreto nº 9.056/2017; transferência do saldo acumulado de pendência jurídica para o programa Lei Complementar nº 178/2021 dos seguintes estados: Rio Grande do Sul (R\$ 16,66 bilhões), Amapá (R\$ 405,08 milhões), Maranhão (R\$ 305,99 milhões), Minas Gerais (R\$ 35,6 bilhões), Rio de Janeiro (R\$ 15,54 bilhões) e Rio Grande do Norte (R\$ 448,82 milhões); incorporação de saldo do Programa Bacen/Banerj (12,12 bilhões), conforme assinatura em 30/06/2022 do 7º Termo Aditivo de Rerratificação ao Contrato nº 004/99/STN/COAFI (Estado do Rio de Janeiro); incorporação de saldo devido ao recálculo resultante da aplicação das penalidades decorrentes do

descumprimento de limitação de despesas (teto de gastos) de que trata o art. 4º da LC nº 156/2016 (R\$ 3,38 bilhões), conforme assinatura em 30/06/2022 do 8º Termo Aditivo de Rerratificação ao Contrato nº 004/99/STN/COAFI (Estado do Rio de Janeiro); transferência mensal das parcelas vincendas do Programa Lei nº 9.496/97, de responsabilidade dos estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, para o Programa Lei Complementar nº 159/2017 (art. 9º-A), uma vez que tais entes celebraram o Contrato de Refinanciamento de que trata o art. 9º-A da Lei Complementar nº 159/2017 em, respectivamente, dezembro/2021, fevereiro/2022, junho/2022 e dezembro/2022.

2.1.3.2. Haveres Financeiros Decorrentes de Operações Fiscais do Tesouro Nacional

Em 2022, do estoque de empréstimos e financiamentos concedidos pela União, 6,88% foram referentes aos haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional, o que significou uma redução de 44,40% em relação ao ano anterior, atingindo um montante bruto de R\$ 107,6 bilhões. O valor apresentado no balanço patrimonial considera ainda uma perda provável de R\$ 5,3 bilhões, resultando no valor líquido de R\$ 102,2 bilhões.

Tais haveres decorrem, dentre outras, das seguintes origens:

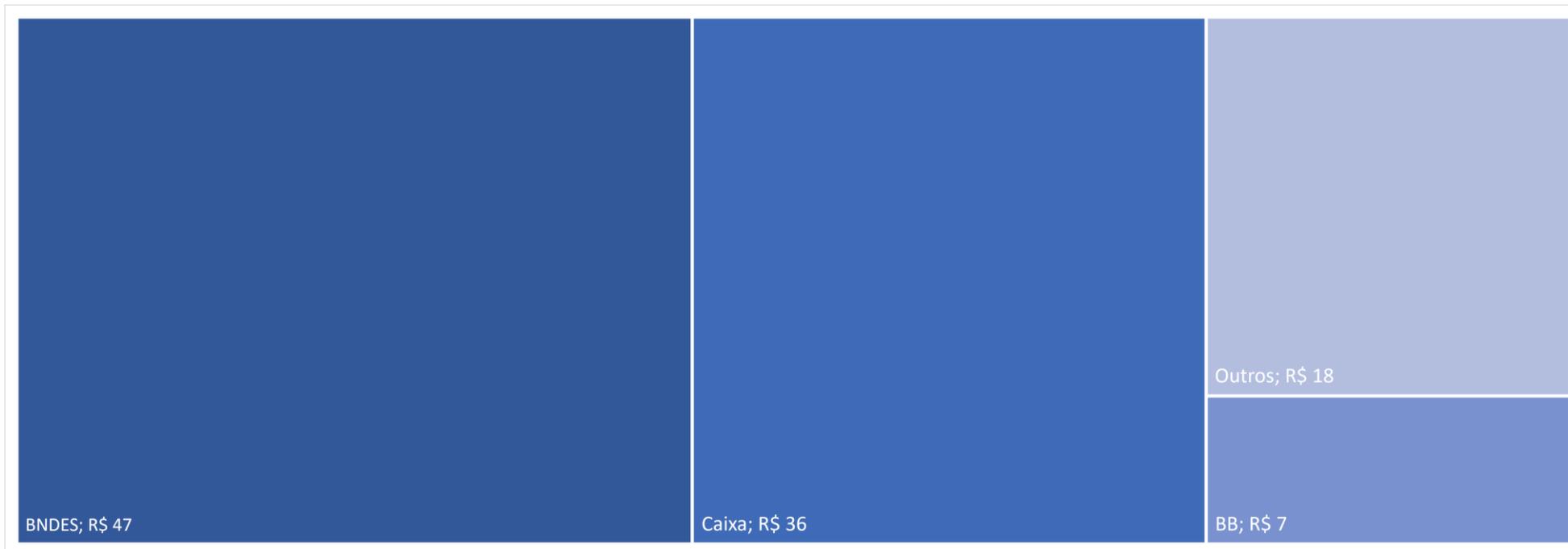
- a) Operações estruturadas, ou seja, realizadas entre a União e instituições financeiras públicas, na maior parte das vezes envolvendo a aquisição de créditos mediante emissão de títulos públicos;
- b) Assunção de dívidas de órgãos, entidades e empresas extintas; e
- c) Contratos oriundos de operações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

Em 2022, 43,46% 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 2022

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN



Do total de R\$ 107,6 bilhões, R\$ 51,7 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 31/12/2022

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN

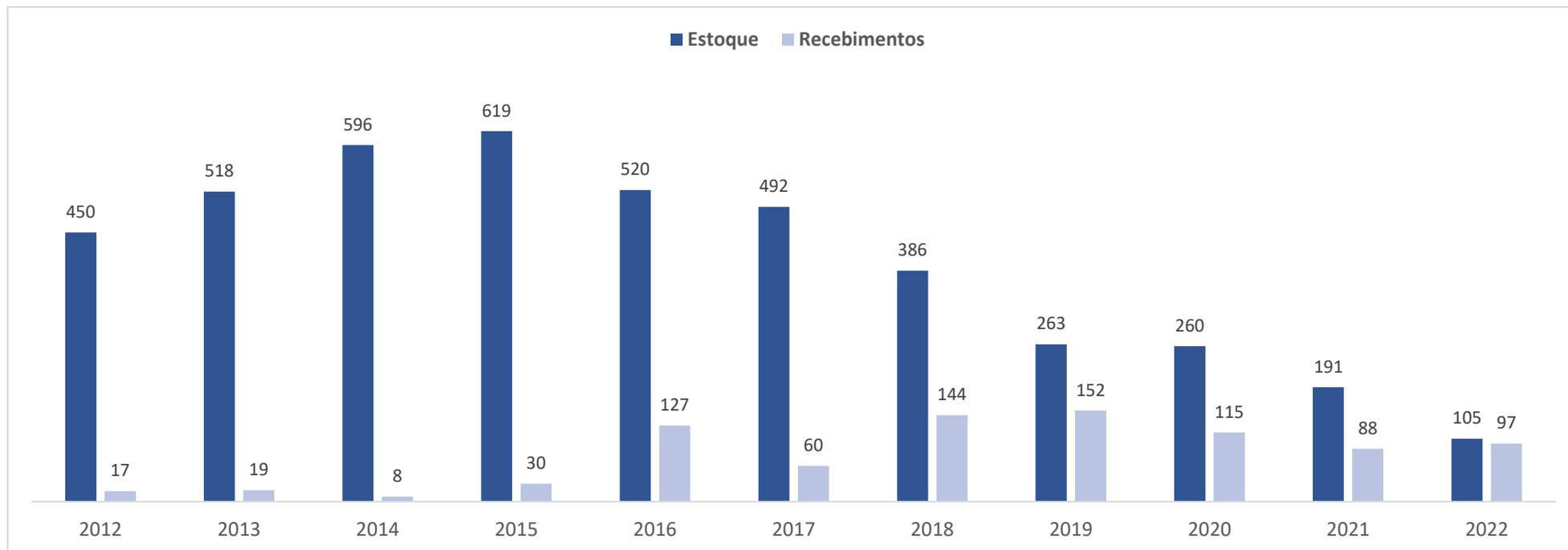


O gráfico abaixo apresenta a evolução do saldo nominal dos créditos do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais em relação à evolução do recebimento de principal, juros e atualização monetária nos anos de 2012 a 2022. Em 2019, houve uma baixa do saldo a receber, decorrente principalmente do pagamento 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 amortizações antecipadas do referido Banco, desta vez no montante aproximado de R\$ 76 bilhões e, fechando o período de análise, no ano de 2022, ocorreram amortizações no montante de R\$ 83 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 LRF¹⁹ e das legislações orçamentárias. Em cumprimento à decisão da Corte de Contas, a União recebeu, ao longo de 2022, R\$ 13,3 bilhões em amortizações de principal de contratos de IECF do BNDES (CTs 867, 964 e 1018), o que ocasionou a quitação total dos saldos devedores destes contratos. Também se destacam os seguintes recebimentos

¹⁹ Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000.

de contratos de IECP: R\$ 1 bilhão do BB (em julho), R\$ 1 bilhão do BASA (em outubro, o que implicou a quitação do débito); e R\$ 166,6 milhões do BNB (dezembro).

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 os pagamentos em 2021 com base no de compromisso firme, no montante total aproximado de R\$ 76 bilhões de principal e juros, o que inclui o valor de R\$ 63 bilhões em amortizações extraordinárias. Este foi o fator principal para a diferença entre os valores projetado e realizado em 2021.

Em 2022, considerando o cronograma apresentado ao TCU em outubro, o BNDES realizou pagamentos no montante total de R\$ 83,3 bilhões de principal e juros, o que inclui o valor de R\$ 72,3 bilhões em amortizações extraordinárias.

Os valores devolvidos são utilizados exclusivamente para amortização 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 31/12/2022, o montante bruto desses créditos foi de R\$ 366,9 bilhões e representou aproximadamente 23,48% 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 31/12/2022, o montante desses créditos era de R\$ 109,1 bilhões e representou, diante de uma redução de 13,01% em relação ao ano anterior, 6,98% 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 70,83% do total de financiamentos ativos em 31/12/2022, com 1,606 milhão de estudantes beneficiados com essa modalidade de garantia, que garante até 90% do saldo devedor. Os demais 612,9 mil estudantes são garantidos por meio de fiança convencional ou fiança solidária, sendo que 120 mil desses contratos foram firmados anteriormente a 2010. Por outro lado, os 314,3 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\$ 12,1 bilhões no encerramento de 2022, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 4 – Tipo de Garantias do Fies – posição em 31/12/2022

Dados em: conforme discriminado nas colunas

Fonte: Siafi

Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos		Saldo Devedor Bruto	
	(unidades)	(%)	(R\$ milhões)	(%)
Contratos com garantia do FGEDUC	1.606.005	63,40	82.426	70,83
Contratos sem garantia do FGEDUC	492.823	19,46	20.211	17,37
Contratos com garantia do FG-Fies	314.286	12,41	12.057	10,36
Contratos firmados antes de 2010	120.028	4,74	1.673	1,44
Total	2.533.142	100,00	116.367	100,00

O saldo devedor informado na tabela anterior apresenta uma divergência de R\$ 7,3 bilhões em relação ao saldo contábil, R\$ 109,1 bilhões, em 31/12/2022. Em 2021, a divergência foi de R\$ 4,3 bilhões. Conforme reportado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia gestora do Fies, tais informações são obtidas dos agentes financeiros do Fies.

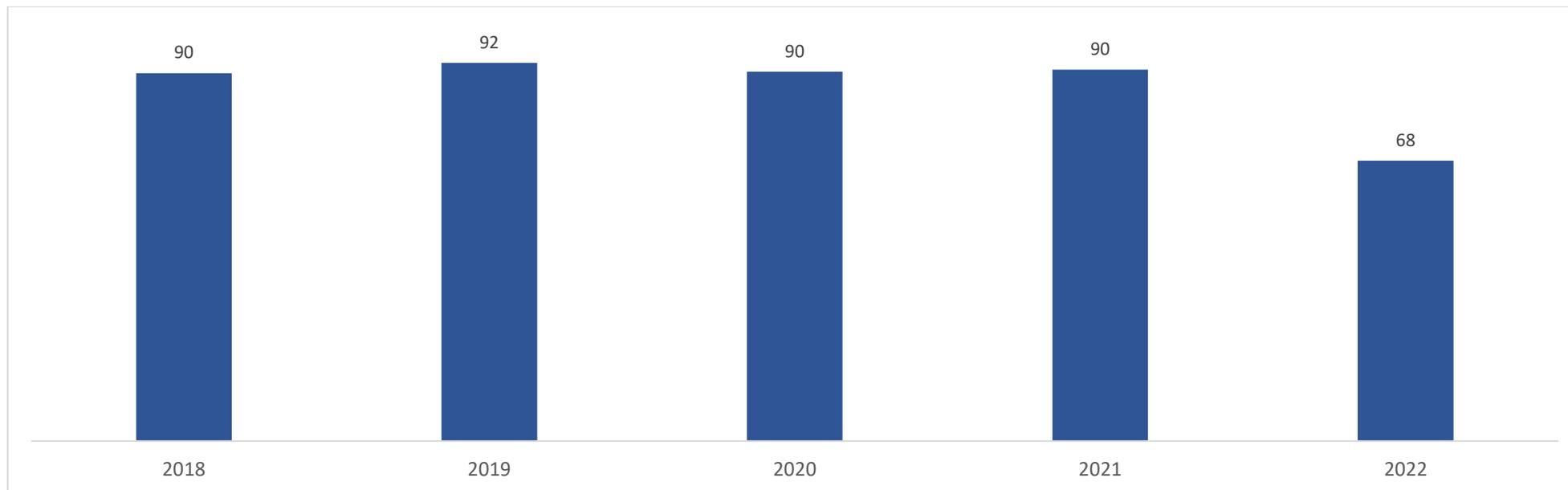
Em 2018, o valor dos ativos do Fies, composto pelo saldo devedor dos contratos firmados com os estudantes, foi atualizado de forma a representar o valor total da dívida decorrente da evolução dos financiamentos junto aos agentes financeiros, passando a contemplar, além dos desembolsos realizados pelo 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\$ 40,9 bilhões de reais em 31/12/2022, resultando no valor líquido dos créditos a receber de R\$ 68,2 bilhões.

Gráfico 15 – Haveres financeiros líquidos referentes ao Fies líquidos dos ajustes para perdas

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.

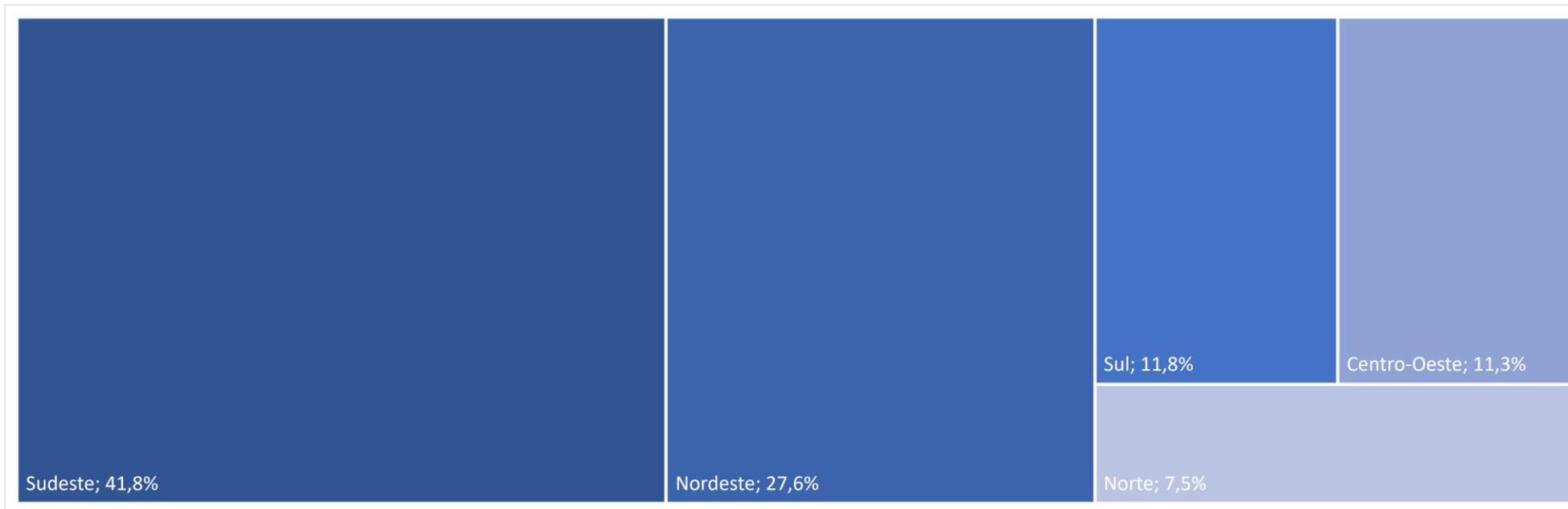
O estudante, por sua vez, não paga nada à instituição de ensino. Em vez disso, fica com uma dívida perante o Fies, cuja amortização se iniciará somente 18 meses depois de concluído o curso. O prazo para pagamento é de três vezes o tempo de duração do curso.

Ao final do exercício de 2022, 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/ 2022

Dados em: percentual

Fonte: FNDE/MEC

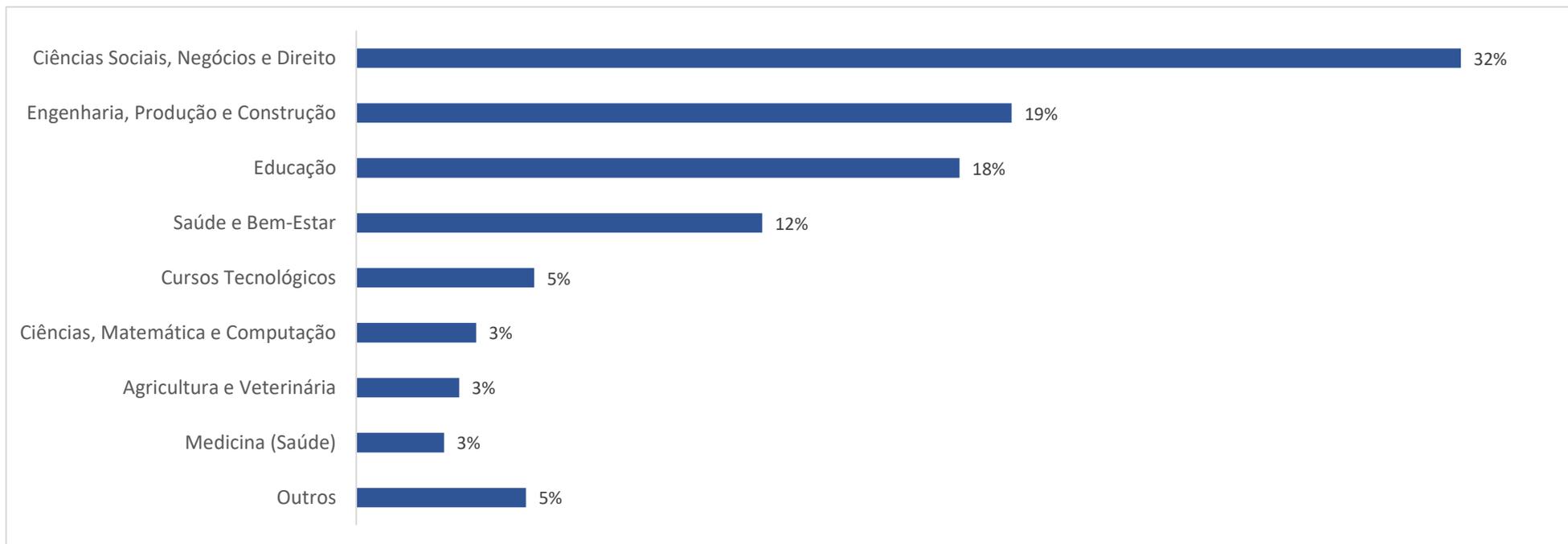


Se considerada a distribuição dos cursos financiados conforme a Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE-F 2013), versão publicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em outubro de 2017, com adaptações, os contratos ativos do Fies apresentaram, ao final do exercício de 2022, a distribuição a seguir.

Gráfico 17 – Distribuição por Área – posição em 31/12/2022

Dados em: percentual

Fonte: FNDE/MEC



Em 2022, as receitas do Fies alcançaram R\$ 7,5 bilhões, conforme abaixo discriminado.

Tabela 5 – Receitas do Fies
 Dados em: R\$ milhões
 Fonte: FNDE/MEC

	2018	2019	2020	2021	2022
Amortização do financiamento proveniente do Fundo Garantidor	-	-	0	5.256	1.561
Amortização de financiamento	1.355	1.622	1.887	2.172	2.380
Retorno de operações, juros e encargos financeiros	771	1.118	1.364	1.977	2.324
Remuneração de depósitos bancários	160	308	430	678	816
Prêmios prescritos de concursos e prognósticos	355	383	332	589	415
Contribuição sobre a Loteria Federal	390	-	-	-	-
Outros	1	1	2	1	1
Total	3.032	3.432	4.015	10.672	7.498

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\$ 195,6 mil. Em 2021, essa estrutura avançou adequadamente, iniciando, de fato, as efetivações das honras acumuladas de anos anteriores. Em 2022, o montante caiu 70,30%, atingindo o patamar de maior normalidade com o montante arrecadado de R\$ 1,6 bilhões.

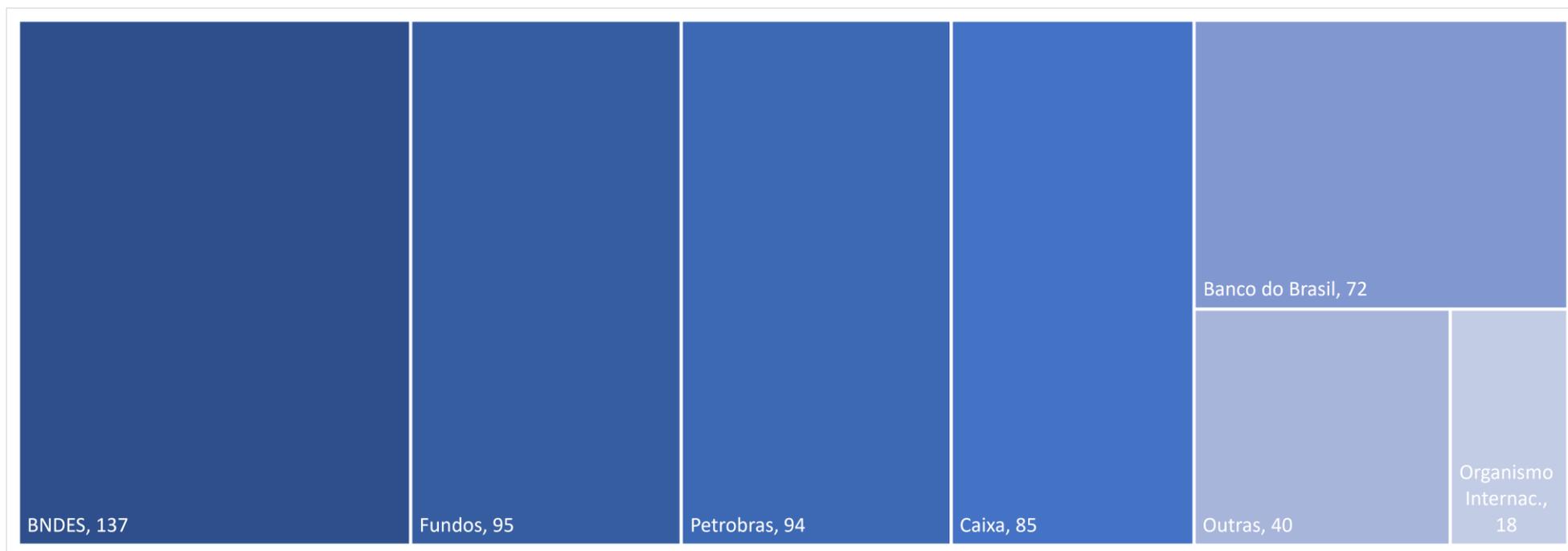
2.1.4. Investimentos (Participações em Empresas Estatais)

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 2022

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

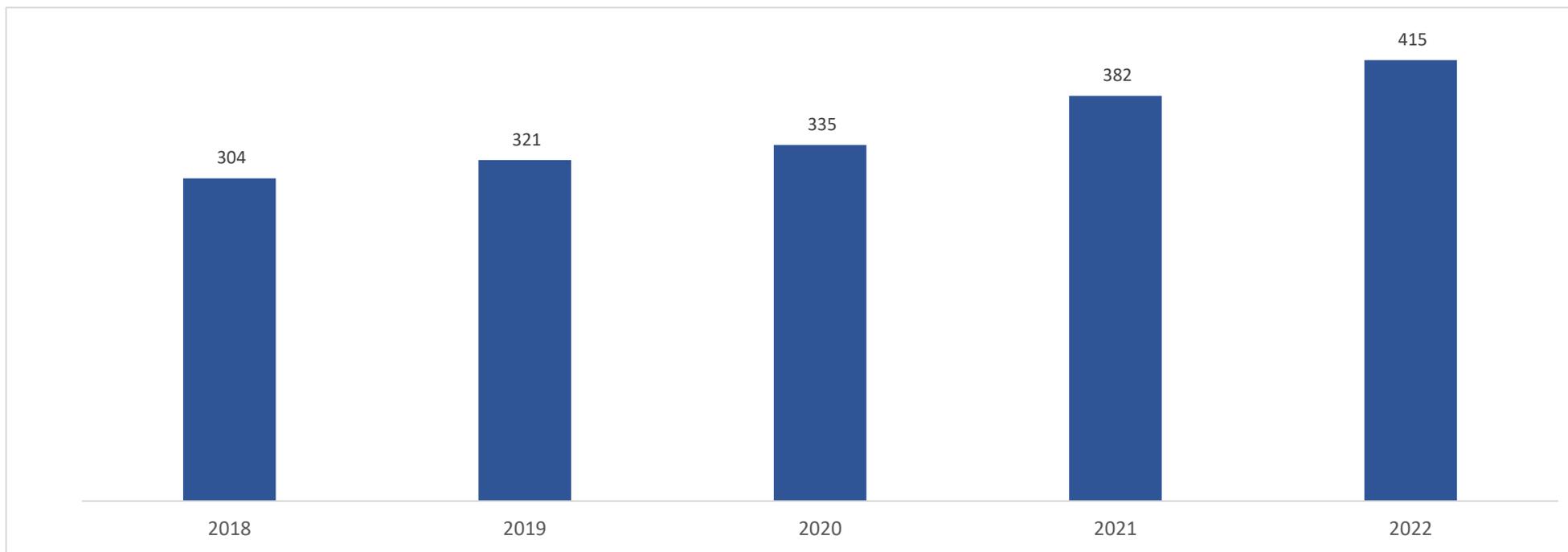


Em seguida, pode-se observar a composição e a evolução da participação da União em empresas estatais²⁰, exceto as dependentes²¹, nos anos de 2018 a 2022.

Gráfico 19 – Total de participações da União em empresas estatais federais não dependentes, de 2018 a 2022

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



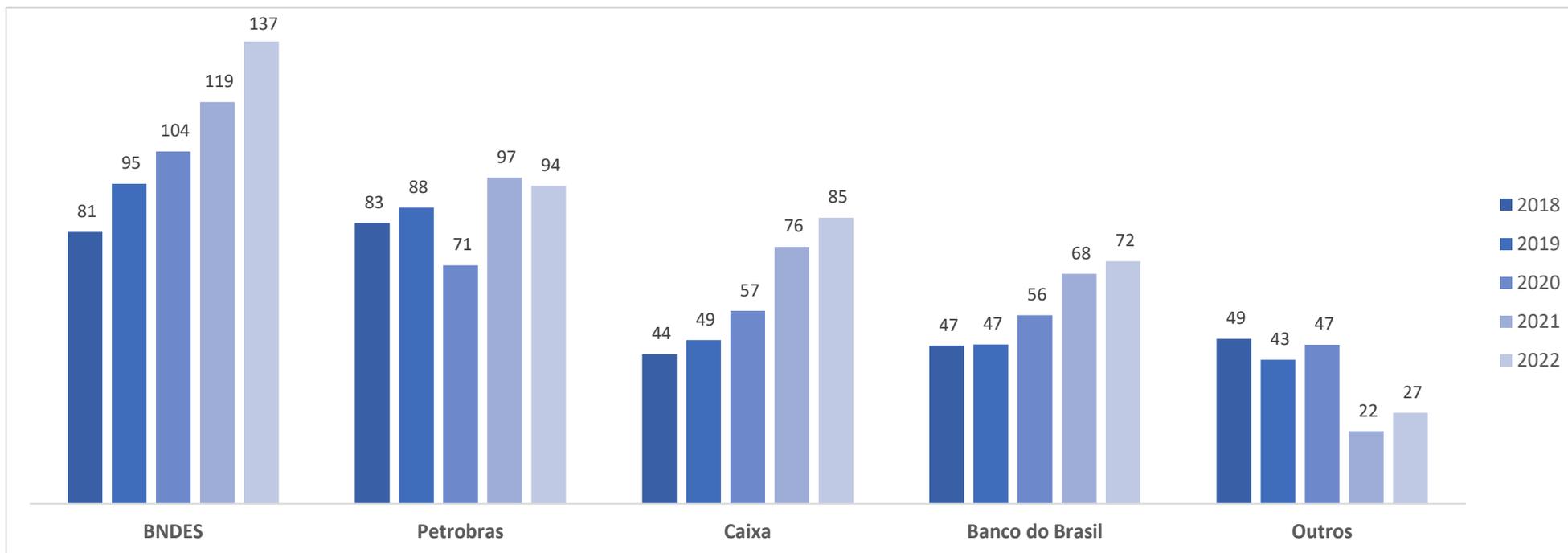
²⁰ As participações em empresas estatais são avaliadas pelo método de equivalência patrimonial (MEP) ou pelo seu valor de custo de aquisição. Do total de participações em 2022, 99,73% foram avaliadas pelo MEP, que consiste na aplicação do percentual de participação da União sobre o valor do patrimônio líquido de cada empresa estatal.

²¹ 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 2022 (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 2018 a 2022

Dados em: R\$ bilhões

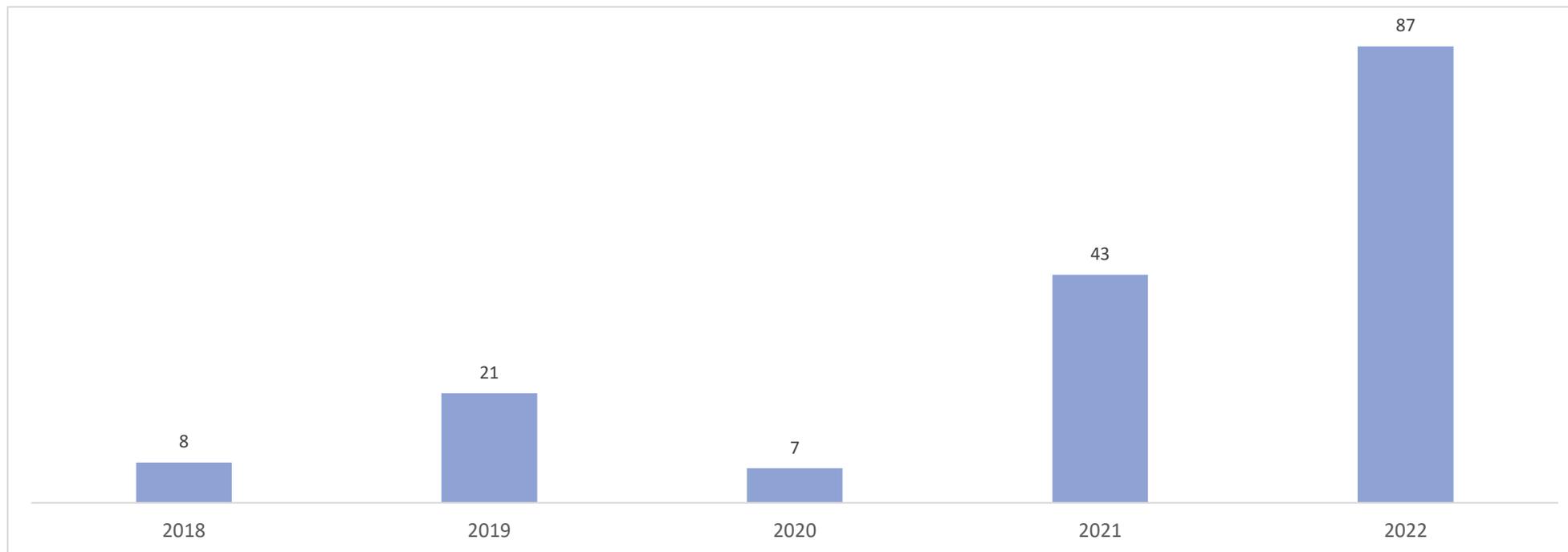
Fonte: Siafi



Quanto aos dividendos e aos juros sobre capital próprio (JCP)²² 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\$ 87 bilhões em 2022 a esse título, aproximadamente o dobro do volume arrecadado em 2021.

²² 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\$ bilhões
Fonte: Siafi



Em 2020, houve uma redução significativa da arrecadação de dividendos, que alcançou o montante de R\$ 6,6 bilhões, o menor nível da série. A variação negativa é reflexo, 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 em 2021, com a revogação desses limites, as principais empresas apresentaram aumentos significativos nas distribuições de lucros. Somente o desempenho da Petrobras permitiu um salto da distribuição de dividendos de R\$ 1,6 bilhão, em 2020, para R\$ 21,1 bilhões no ano seguinte, o que significou um aumento de 1.182,32%. Em 2022, a trajetória de crescimento continuou acentuada, com a distribuição de R\$ 56,5 bilhões realizada pela Petrobras, 166,62% superior a 2021.

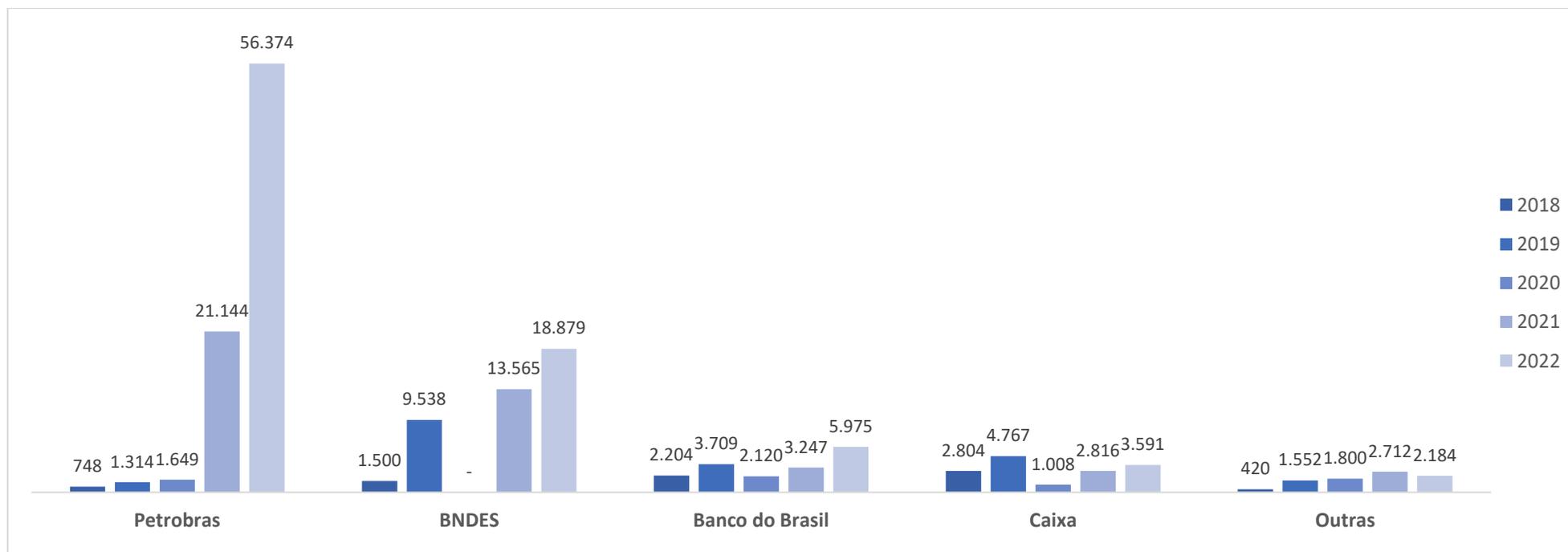
Adicionalmente, verifica-se a manutenção do mesmo patamar de arrecadação de dividendos por parte do BNDES, que atingiu o maior nível da série com R\$ 18,9 bilhões de arrecadação, em 2022, ou seja, 39,17% superior a 2021.

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\$ bilhões

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*²³, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-das-participacoes-societarias-da-uniao>.

²³ Pode haver diferenças entre as informações apresentadas neste relatório – cuja fonte dos dados é o Siafi fechado em 31/12/2022 (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 2023, referente aos dados de 2022.

2.1.5. Imobilizado e Intangível

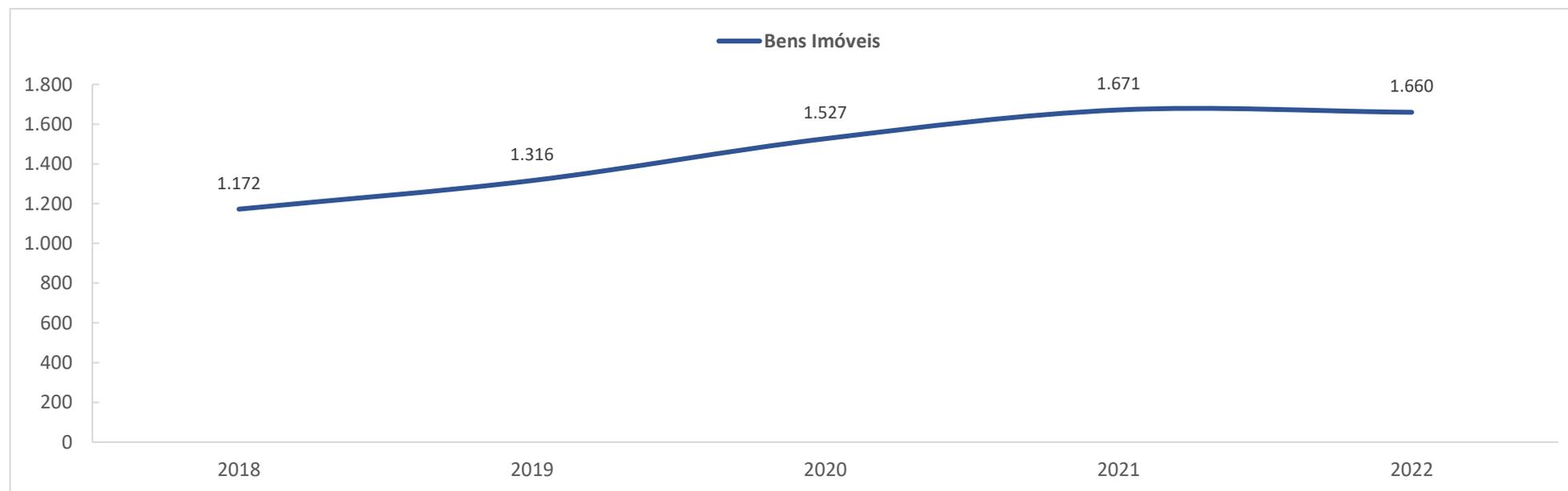
O saldo bruto²⁴ do ativo imobilizado da União totalizou, em 2022, R\$ 1,810 trilhão, sendo R\$ 1,660 trilhão em bens imóveis²⁵ e R\$ 150,1 bilhões em bens móveis.

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 48,56%, conforme evolução representada no gráfico a seguir.

Gráfico 23 – Saldo dos bens Imóveis em valores brutos (encerramento do exercício)

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 31/12/2022.

²⁴ Desconsiderados os valores depreciados e a perda de benefícios econômicos futuros superior ao reconhecimento do valor depreciado, o que representa o declínio na utilidade do ativo para a entidade que o controla.

²⁵ O valor publicado no BGU 2022 referente aos Imóveis é de R\$ 1,74 trilhão. O valor apresentado neste relatório está ajustado em R\$ 81,9 bilhões (redução), a título de Evento Subsequente, a fim de expressar a melhor comparabilidade entre os exercícios apresentados.

Tabela 6 – Imóveis da União²⁶ (encerramento do exercício)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2018	2019	2020	2021	2022
Bens de Uso Especial	662	700	852	1.068	994
Bens de Uso Comum do Povo	219	330	367	432	331
Ativos de Concessão	-	12	12	16	172
Bens Dominicais	223	216	236	98	103
Outros	68	59	60	59	59
Total Bruto (I)	1.172	1.316	1.527	1.671	1.660
Depreciação/amortização Acumulada (II)	6	9	9	9	4
Redução ao Valor Recuperável (III)	-	1	1	15	15
Total Líquido (IV = I – II – III)	1.166	1.306	1.516	1.648	1.640

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 (97,9% 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\$ 58,8 bilhões classificados como “Outros”, compostos principalmente por obras em andamento (R\$ 51,5 bilhões); e Instalações, no valor de R\$ 4,9 bilhões.

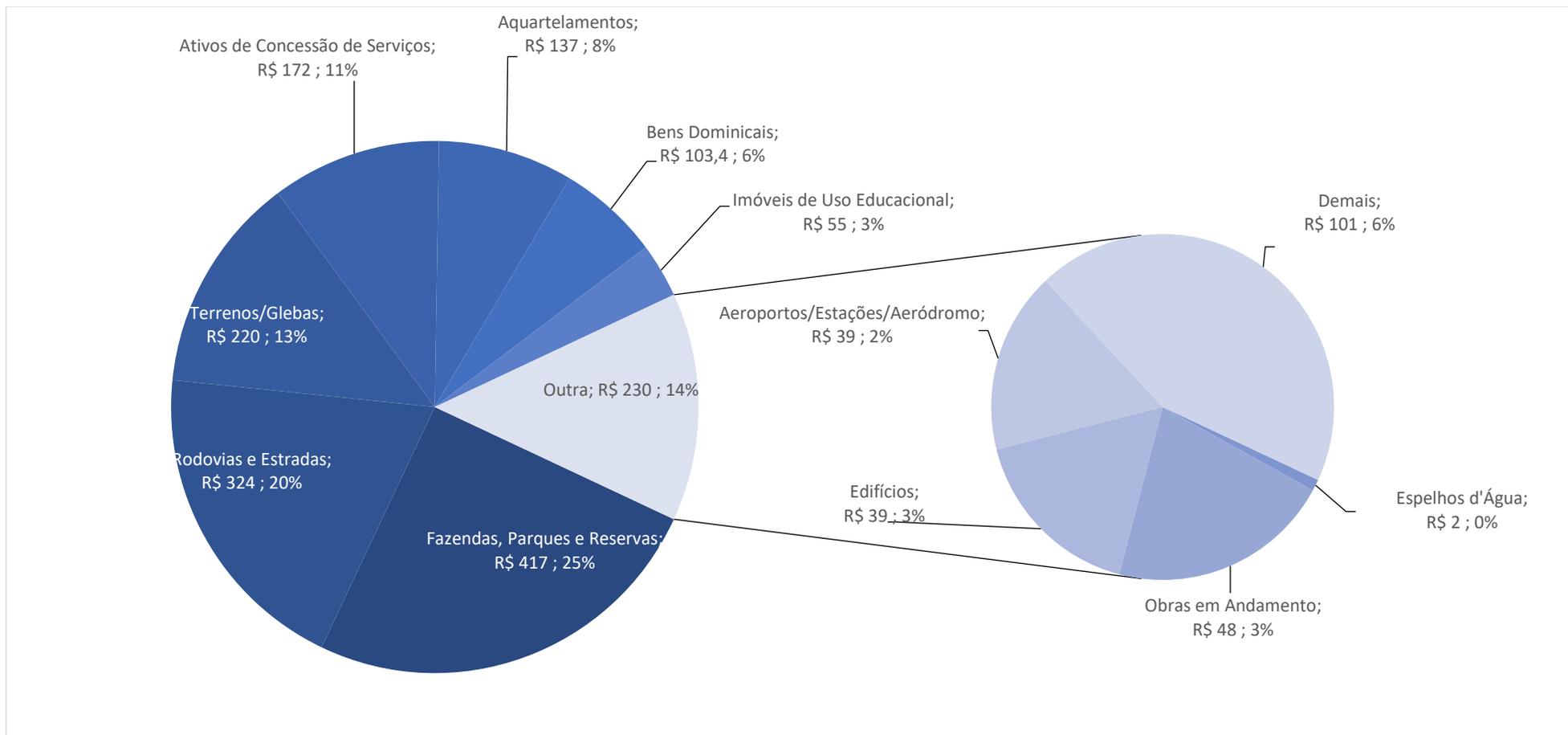
²⁶ Os valores publicados no BGU 2022 referente aos Bens de Uso Especial e Ativos de Concessão são de R\$ 1,0 trilhão e R\$ 205,9 bilhões, respectivamente. Os valores apresentados nesta tabela e no Gráfico “Imóveis em 2022” estão ajustados em R\$ 48,3 bilhões (redução) em Bens de Uso Especial e R\$ 33,5 bilhões (redução) em Ativos de Concessão, a título de Eventos Subsequentes, a fim de expressarem melhor comparabilidade entre os exercícios apresentados.

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

Gráfico 24 – Imóveis em 2022

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



A variação negativa de R\$ 11,7 bilhões do valor bruto dos bens imóveis em 2022 é explicada por diversas adições e baixas ocorridas no exercício, sendo a maior parte das adições decorrente das reavaliações.

Destaca-se o decréscimo de R\$ 116,9 bilhões no item “Espelho d’Água”, classificado como bens de uso especial. Por não haver consenso entre os órgãos internacionais sobre a contabilização ou não de recursos naturais, existindo apenas uma consulta pública realizada pelo *International Public Sector Accounting Standard Board* (IPSASB) acerca do assunto, intitulada *Natural Resources*; e pela necessidade de aprimoramento de metodologia de mensuração dos espelhos d’água por parte da Secretaria de Coordenação e Governança Patrimônio da União (SPU), de forma que avalie a real capacidade de geração de benefício econômico do mar territorial, foi decidido realizar a baixa dos referidos bens até que se tenha valores mais consistentes que permitam o reconhecimento no ativo imobilizado da União, trazendo a informação mais adequada ao usuário das demonstrações contábeis.

Em 2022, ocorreu a reclassificação contábil de bens de uso comum do povo para ativos de concessão de serviços, realizada pelo DNIT, sendo R\$ 48,4 bilhões da malha ferroviária federal e R\$ 108,1 bilhões da malha rodoviária federal.

Vale a pena dar destaque também para os aquartelamentos que incrementaram R\$ 18,7 bilhões, decorrente principalmente por reavaliação de imóveis efetivada pelo Ministério da Defesa; e para os imóveis de uso educacional que incrementaram R\$ 11,4 bilhões no saldo de imóveis da União em 2022, também em decorrência de reavaliação de imóveis. Tais bens são classificados como bens de uso especial.

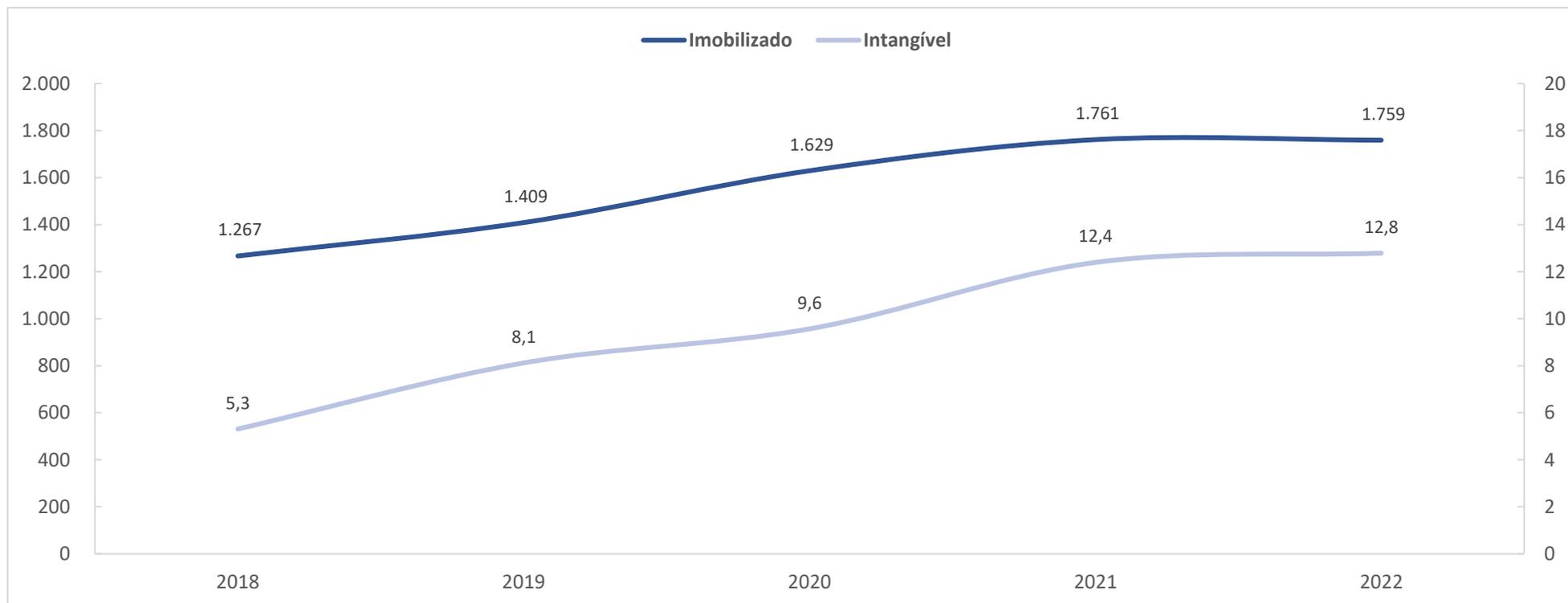
Os bens móveis estão concentrados principalmente no Ministério da Defesa, com R\$ 90,3 bilhões, que representam 60,13% dos bens móveis da União, desconsiderada a depreciação.

Por sua vez, os bens intangíveis totalizaram, em valores líquidos, R\$ 12,8 bilhões em 2022, apresentando um crescimento de 3,18% em relação a 2021, quando o total foi de R\$ 12,4 bilhões. O principal item desse grupo são as marcas, direitos e patentes industriais, que representam 52,06% do total líquido. 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 2022, 96,85% 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 contraídos²⁷

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BGU 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)	5.552	5.998	6.691	7.377	7.854
Em mercado	3.745	4.097	4.765	5.348	5.699
Em carteira do BCB	1.807	1.901	1.926	2.029	2.155
Dívida Pública Federal Externa, em títulos e em contratos (DPFe)	149	168	247	269	255
Em títulos	134	151	223	229	212
Em contratos	15	17	25	40	43
Demais operações/financiamentos externos e internos	2	1	1	1	0
Total	5.703	6.167	6.939	7.647	8.110

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 STN²⁸, 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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>.

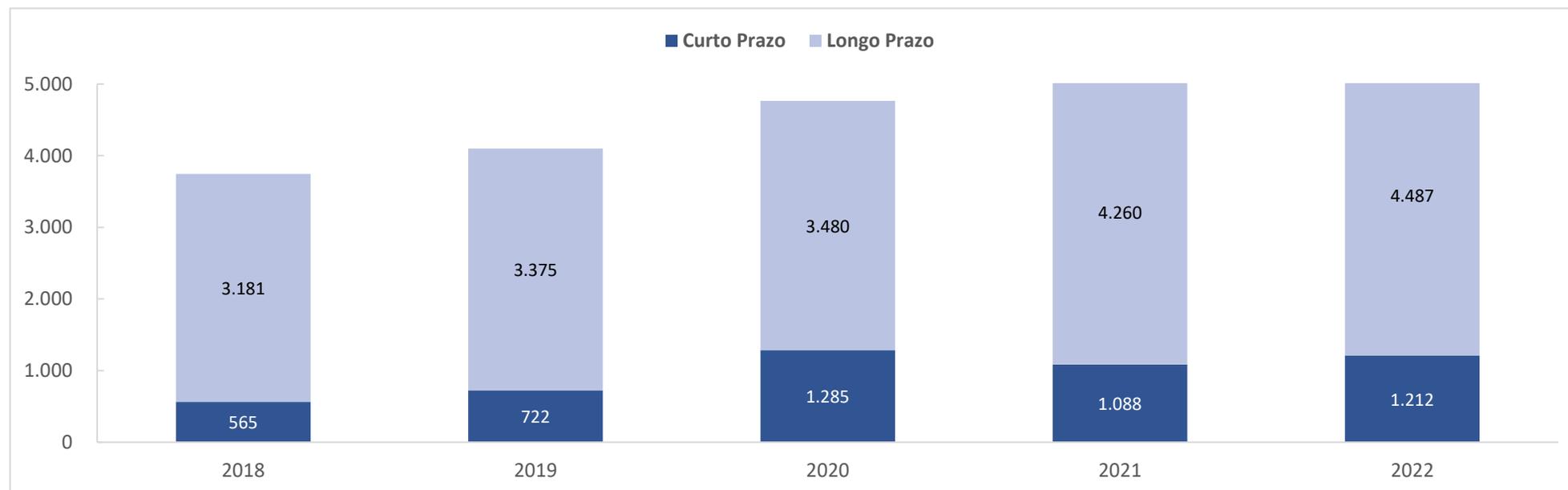
Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)

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 prazos²⁹

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



O estoque da DPMFi em mercado encerrou o ano de 2022 em R\$ 5,699 trilhões. Em relação ao ano anterior, houve aumento de 6,57%. Na série de 2018 a 2022, 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.

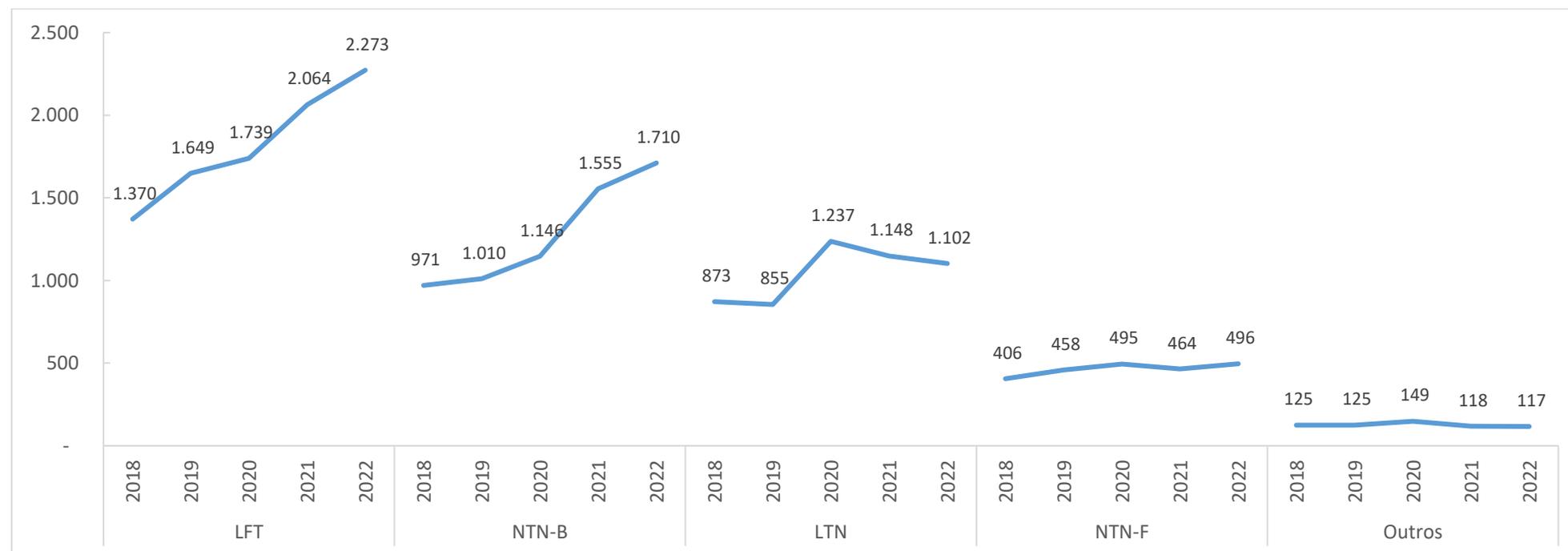
²⁹ No contexto contábil, dívida com títulos a curto prazo é a que possui vencimento até 12 meses após a data base das demonstrações contábeis. Assim, dívida com vencimento acima de 12 meses após a data das demonstrações é classificada como longo prazo. Já no contexto de mercado, a dívida com títulos 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, naquele critério, o qual 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 seguir³⁰ 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



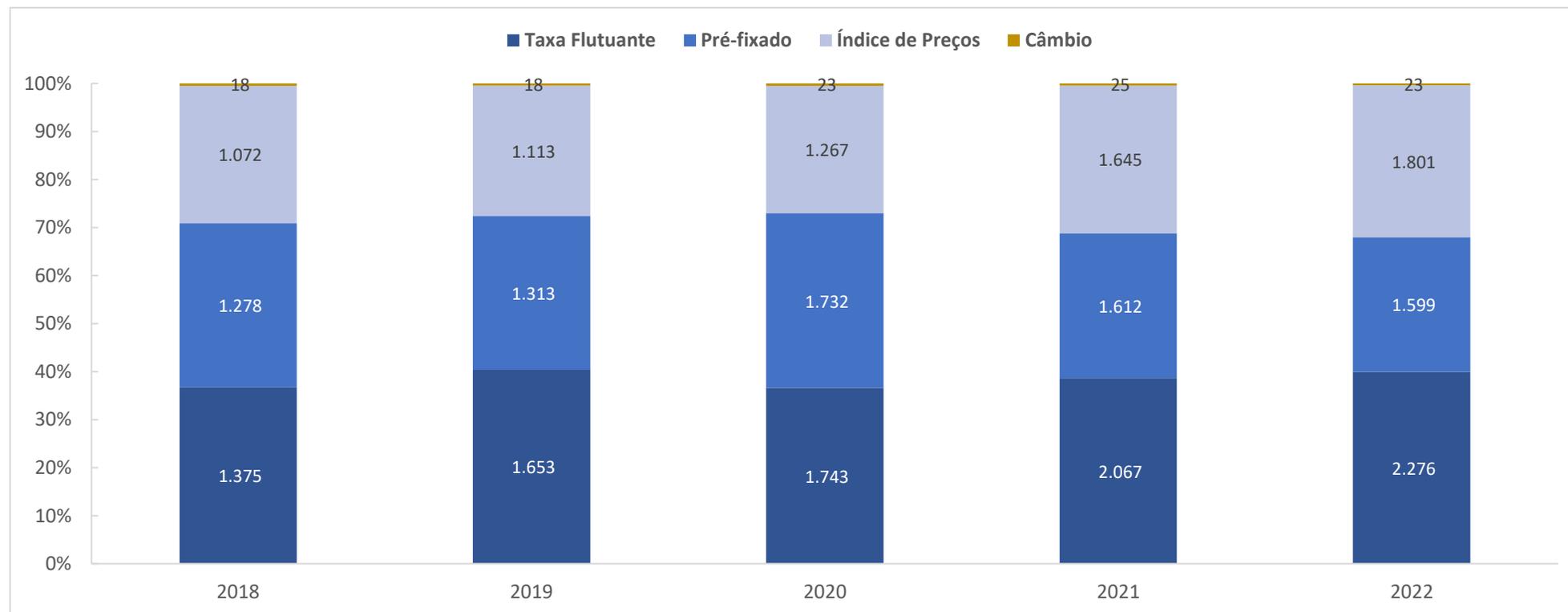
Conforme explicitado no Relatório Anual da Dívida (RAD), o aumento do endividamento ocorrido em 2020 por conta do combate à pandemia implicou em mudanças no perfil tanto do estoque, quanto das emissões de títulos públicos ao longo daquele exercício. A elevada necessidade de financiamento durante a pandemia contribuiu para a emissão de títulos prefixados de curto prazo (LTN) e a taxas flutuantes (LFT), usualmente preferidos pelos investidores em momentos de incerteza, conforme se observa no gráfico a seguir.

³⁰ Os Gráficos 27 e 28 não incluem o saldo dos Títulos da Dívida Agrária.

Gráfico 28 – DPMFi em mercado, por grupo de indexadores

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



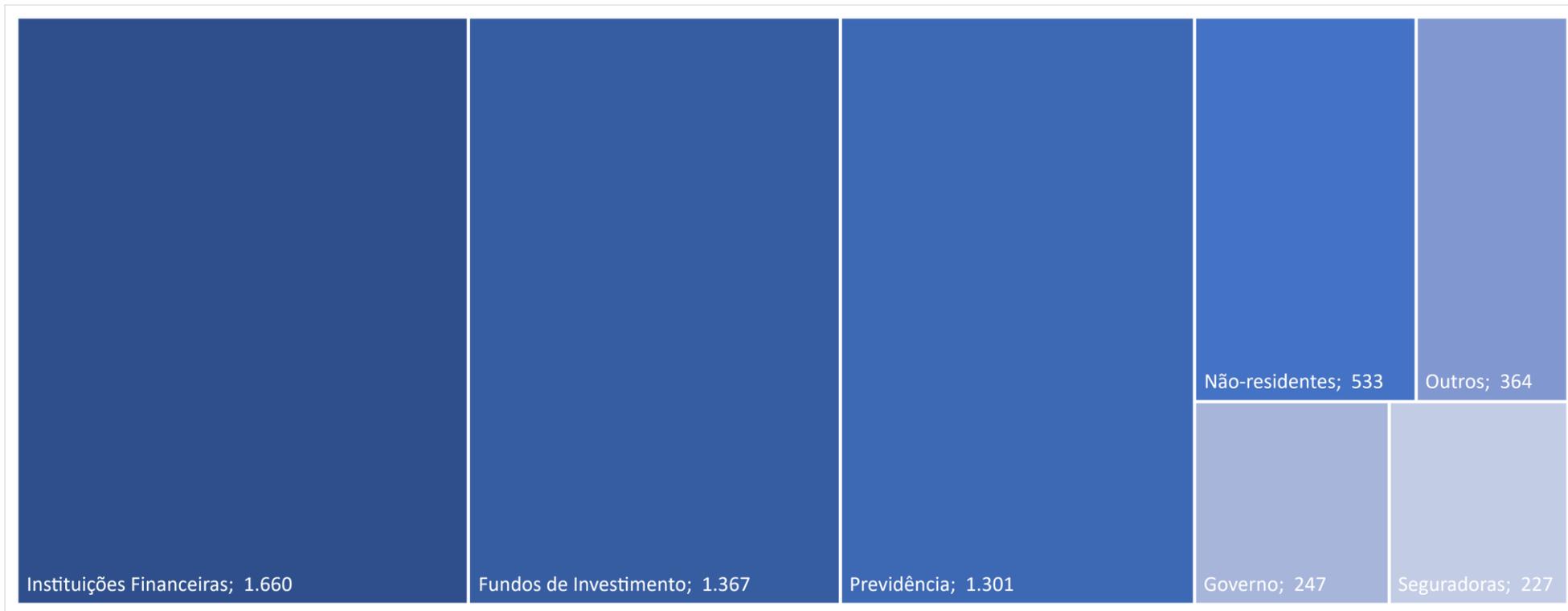
A partir do cálculo do estoque da dívida, é possível decompô-lo em categorias de acordo com os diferentes fatores de remuneração da dívida, que representam classes distintas de risco. Desta forma, a composição da DPF indica a participação relativa no estoque de cada uma dessas categorias, sendo elas: 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 2022.

Gráfico 29 – DPMFi em mercado em dezembro de 2022, 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 30% do total do passivo exigível da União (de R\$ 12,0 trilhões), sendo bastante representados pelas provisões matemáticas previdenciárias, como se pode observar na tabela a seguir.

Tabela 8 – Provisões de curto e longo prazos³¹

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2018	2019	2020	2021	2022
Provisões de curto prazo	57	69	73	170	223
Provisões matemáticas previdenciárias	-	-	-	72	78
Repartição de créditos ³²	5	6	5	4	11
Decorrentes da atuação governamental	35	35	31	42	47
Benefícios com militares inativos e pensões	-	-	-	27	49
Outras provisões de curto prazo	17	29	37	25	38
Provisões de longo prazo	1.721	2.142	2.948	3.331	3.248
Provisões matemáticas previdenciárias	1.221	1.136	1.216	1.294	1.389
Perdas judiciais e administrativas	170	681	770	1.006	818
Benefícios com militares inativos e pensões	126	140	704	764	757
Decorrentes da atuação governamental	66	54	110	124	132
Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) ³³	117	107	116	116	107
Outras provisões de longo prazo	22	24	31	27	45
Total	1.779	2.211	3.021	3.501	3.471

³¹ Os montantes publicados no BGU 2022 e no BGU 2021 referentes aos Benefícios com Militares Inativos e Pensões são de R\$ 874 bilhões em 2022 (sendo R\$ 47 bilhões no curto prazo e R\$ 827 bilhões no longo prazo) e R\$ 890 bilhões em 2021 (sendo R\$ 27 bilhões no curto prazo e R\$ 863 bilhões no longo prazo). Os valores apresentados nesta tabela estão ajustados em R\$ 67 bilhões em 2022 (redução) e R\$ 100 bilhões em 2021 (redução), a título de Eventos Subsequentes, a fim de expressar a situação patrimonial mais adequada e a melhor comparabilidade entre os exercícios apresentados.

³² Em 2022, o montante publicado no BGU anual é de R\$ 51 bilhões. O valor foi ajustado nesta tabela em R\$ 40 bilhões (redução), a título de Evento Subsequente, a fim de expressar a melhor comparabilidade entre os exercícios apresentados.

³³ Até 2021, tais obrigações eram contabilmente classificadas como Demais Obrigações, ou seja, conceitualmente não eram interpretadas como provisões. Em 2022, o entendimento mudou e o saldo foi reclassificado para o grupo Provisões. Dessa forma, neste relatório, os saldos com resíduos de contratos dos exercícios anteriores foram migrados para esta tabela para melhor comparabilidade.

Em 2022, do total de provisões do FCVS (R\$ 107 bilhões), R\$ 90,5 bilhões se referem a obrigações com resíduos de contratos de financiamento imobiliário, reconhecidas pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Mais detalhes sobre o assunto estão disponíveis no item “Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)”, deste capítulo.

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 2022, a R\$ 1,467 trilhão, ou cerca de 41% 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.

2.2.2.2. Provisões relativas ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA)

Em 2022, foram apuradas provisões relativas ao SPSMFA no total de R\$ 807 bilhões (R\$ 791 bilhões em 2021). Esse valor compreende R\$ 452,7 bilhões referentes aos benefícios com militares inativos, R\$ 349 bilhões referentes às pensões militares e R\$ 5 bilhões referentes aos anistiados políticos 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 2022, tais provisões representaram um montante de aproximadamente R\$ 818 bilhões (R\$ 1 trilhão em 2021), sendo R\$ 502 bilhões referentes a ações judiciais defendidas pela Advocacia-Geral da União (AGU) e R\$ 316 bilhões referentes a ações transitadas em julgado com decisão desfavorável à União, sob gestão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

Para tratar desse tema, a AGU, órgão responsável pela representação judicial e extrajudicial 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.

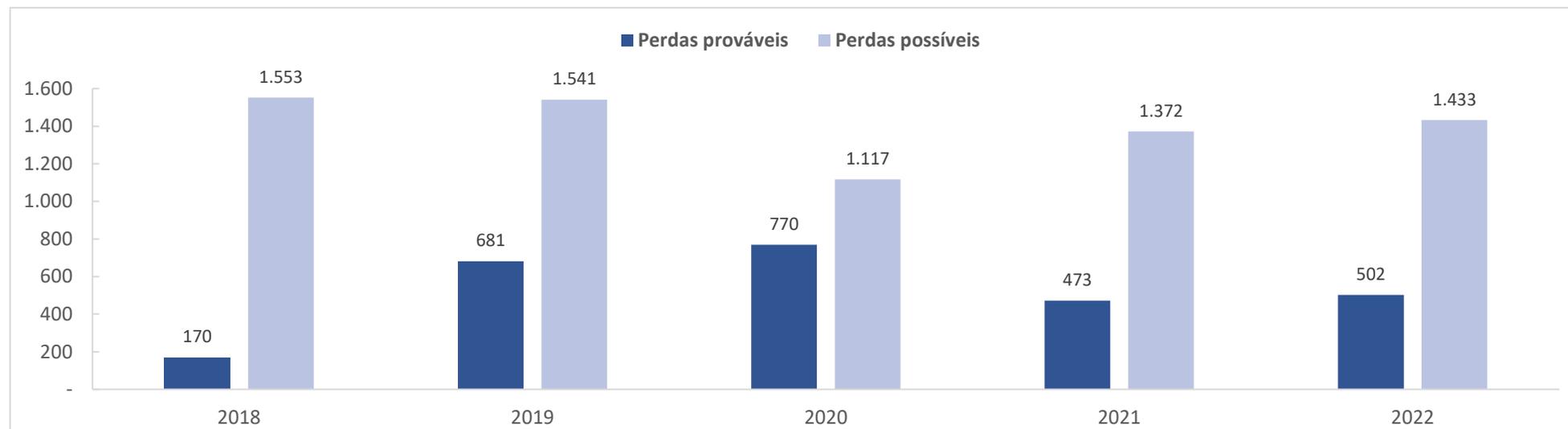
Importante ressaltar que as ações foram mensuradas seguindo os critérios da Portaria Normativa AGU nº 68/2022, da LRF³⁴ e das normas contábeis relativas a provisões e passivos contingentes. Considerando a classificação acima, o gráfico a seguir traz a evolução das perdas judiciais e administrativas das ações judiciais defendidas pela AGU, com risco provável e risco possível, entre os anos 2018 e 2022.

³⁴ *Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000.*

Gráfico 30 – Evolução das ações judiciais e administrativas da AGU, por classificação de risco

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



As variações observadas entre os exercícios 2018 e 2022 foram decorrentes de reestimativas dos valores e da classificação dos riscos das ações judiciais no decorrer dos anos bem como de ações judiciais que tiveram o trânsito em julgado e, portanto, saíram do âmbito da Portaria Normativa AGU nº 68/2022.

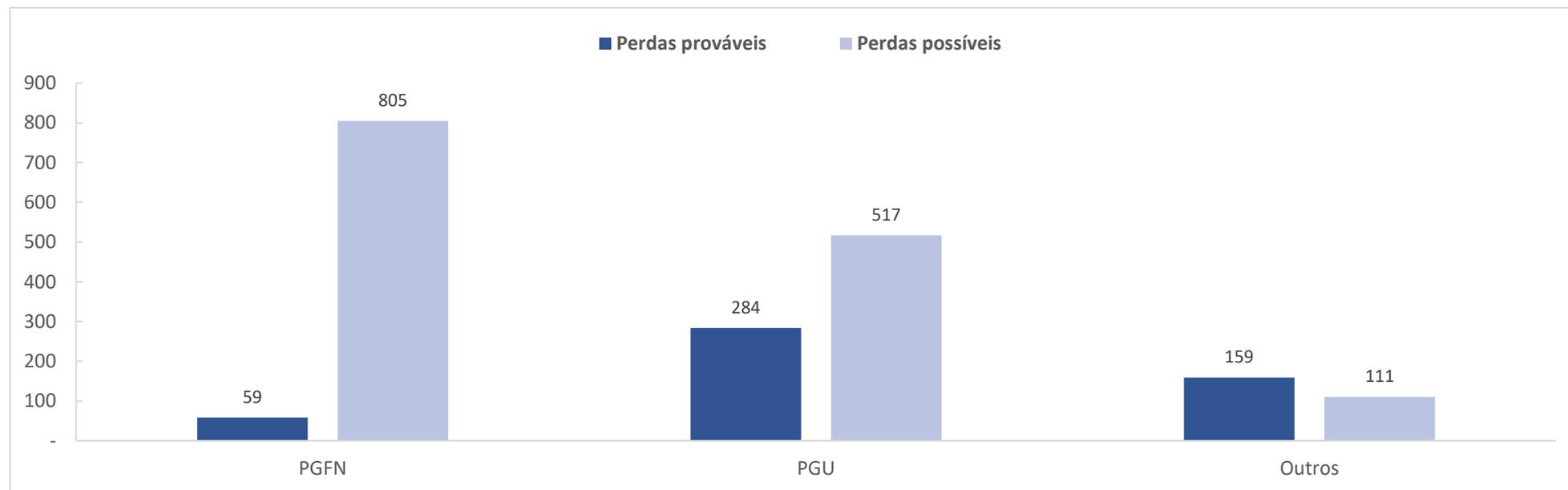
Sobre tais ações que saíram do escopo de análise da AGU em relação aos riscos de perda (provável, possível ou remoto), destacamos o tema que trata da exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins, que teve decisão desfavorável à União em 2021, no STF. Desse modo, ocorreu a transferência da provisão da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) para a RFB, no valor de R\$ 533 bilhões. Em 2022, a RFB estimou que ainda há um montante de R\$ 237 bilhões a serem utilizados pelos contribuintes contra a União, nos próximos anos e, portanto, atualizou o valor contábil. Esse tema e os demais com decisões desfavoráveis à União compõem as provisões sob gestão da RFB e totalizaram 316 bilhões em 31/12/2022.

O gráfico a seguir demonstra as ações judiciais classificadas por risco, por procuradoria, no âmbito da Portaria Normativa AGU nº 68/2022. Conforme pode ser observado, a PGFN é o órgão com mais ações defendidas em 2022, em montante.

Gráfico 31 – Ações judiciais e administrativas em 2022, por Procuradoria

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Competem 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 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. A utilização do prazo de cinco anos para a realização desses cálculos deve-se à prescrição dessas obrigações admitidas pela legislação tributária.

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\$ 179 bilhões (R\$ 166 bilhões em 2021), sendo que R\$ 78 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\$ 55 bilhões, e o montante previsto para pagamentos de subvenções econômicas, no valor de R\$ 38 bilhões.

Tabela 9 – Provisões decorrentes da atuação governamental

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2018	2019	2020	2021	2022
Instituições Não Financeiras (I)	48	49	46	55	63
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	40	41	38	48	55
Assunção de Obrigações por Extinção	8	8	7	7	8
Instituições Financeiras (II)	52	40	96	110	116
Assunção de Garantias Concedidas	25	16	78	77	78
Subvenções Econômicas	28	23	18	33	38
Total (III = I + II)	100	88	142	166	179

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, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul, pelos argumentos descritos a seguir.

Ao aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), a probabilidade de o ente da federação não pagar suas obrigações e a União ser instada a fazê-lo é muito alta, pois, no futuro, quando a União reouver esses recursos, serão cobrados apenas encargos financeiros de normalidade, previstos nos contratos originais (inciso II do § 1º do art. 17 da Lei Complementar nº 159/2017). Em outras palavras, essa é uma forma prevista na Lei para que a Unidade da Federação (UF) ganhe mais prazo para quitação das suas obrigações. Durante o RRF, a União paga as operações garantidas de responsabilidade do ente da Federação, que passa a dever para a União, não mais para o credor original. A União, porém, somente poderá cobrar essa dívida após o encerramento do prazo estipulado na Lei.

Ressalta-se que a União está impedida de executar as contragarantias de estados que obtiveram liminares no Supremo Tribunal Federal (STF), suspendendo a execução das referidas contragarantias e as relativas aos estados de Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que estão sob o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) instituído pela Lei Complementar nº 159/2017 (alterada pela Lei Complementar nº 178/2021).

A tabela a seguir detalha o montante da provisão para assunção de garantias por estado, entre os anos 2020 e 2022.

Tabela 10 – Provisões para Assunção de Garantias por estado

Dados em: R\$ milhões

Fonte: BGU 2020, 2021 e 2022

	2020	2021	2022
Rio de Janeiro	37.577	37.636	34.839
Minas Gerais	26.257	26.104	22.764
Rio Grande do Sul	-	-	11.129
Goiás	9.255	8.892	5.613
Rio Grande do Norte	1.881	1.986	2.077
Amapá	1.491	1.390	-
Total	76.461	76.008	76.421

2.2.3. *Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS*

O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS³⁵) 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 1980, 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.

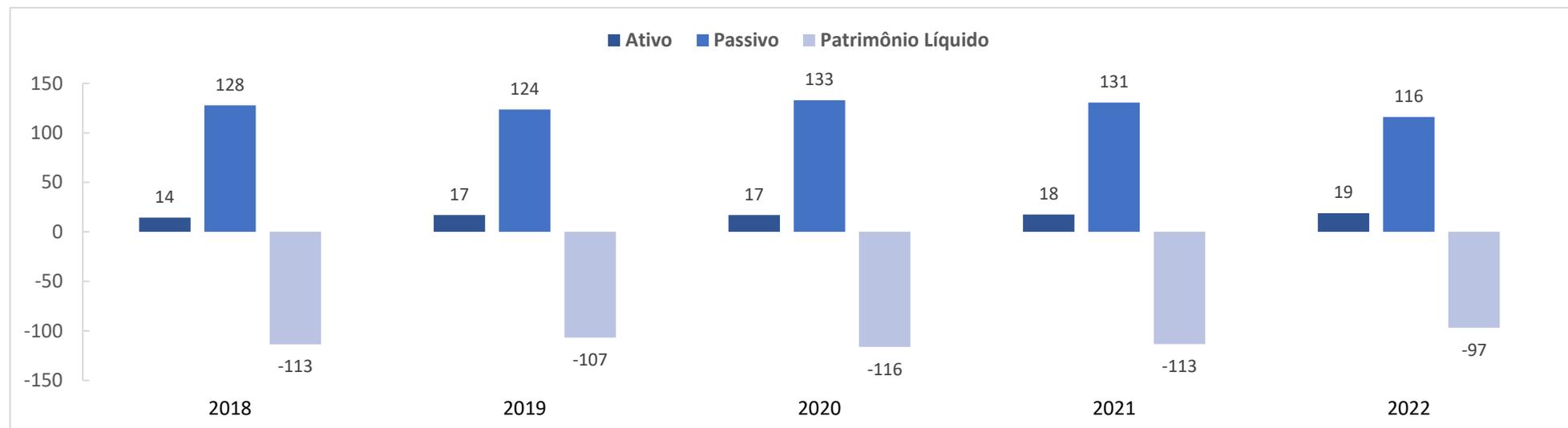
A assunção desses compromissos ocorreu ao longo do tempo sem a cobertura de recursos orçamentários. As sucessivas postergações do pagamento das obrigações do Fundo foram também decisivas para o alcance do alto nível de desequilíbrio existente entre os seus ativos e passivos (R\$ 97 bilhões em 2022), 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 incompatíveis com o seu patrimônio e seu fluxo de caixa, acarretando, como consequência, um alto nível de endividamento ao longo do tempo.

³⁵ 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 FCVS³⁶

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 1990, 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.

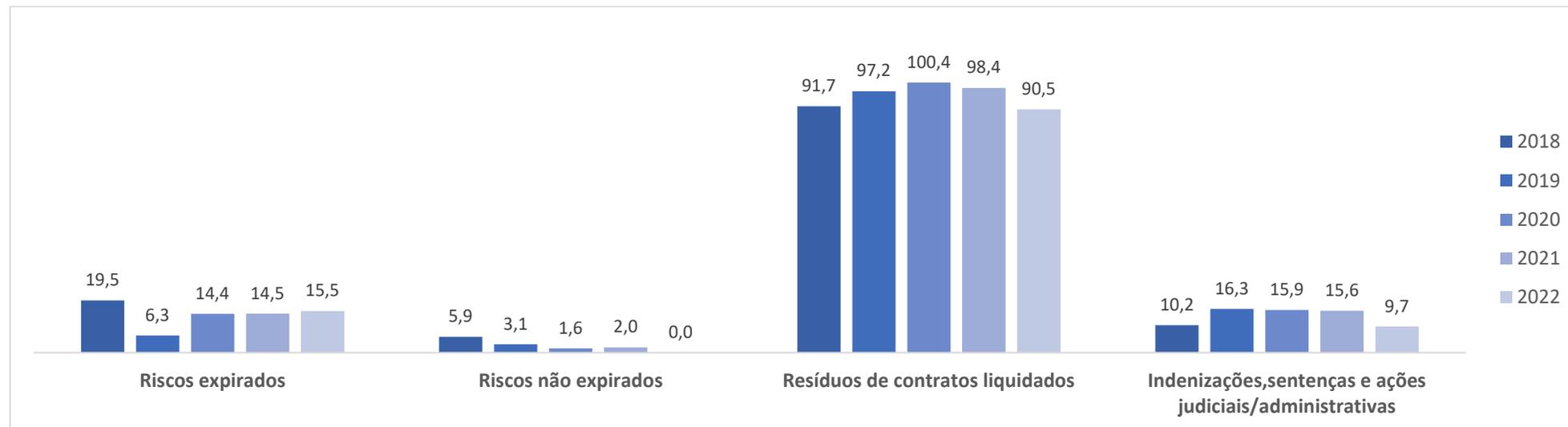
A gestão do Fundo compete ao Ministério da Economia, e sua operacionalização à Caixa Econômica Federal.

Os ativos do FCVS são compostos principalmente por disponibilidades financeiras (82% 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.

³⁶ Até 2021, as obrigações com resíduos de contratos de financiamento imobiliário, reconhecidas pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) eram contabilmente classificadas como Demais Obrigações, ou seja, conceitualmente não eram interpretadas como provisões. Em 2022, o entendimento mudou e o saldo foi reclassificado para o grupo Provisões. Dessa forma, no RCTN, os saldos com resíduos de contratos dos exercícios anteriores também foram reclassificados para melhor comparabilidade.

Além disso, havia entre os passivos do FCVS, em 31/12/2022, R\$ 25,2 bilhões em provisões (R\$ 32,1 bilhões em 2021), referentes aos contratos expirados e habilitados ao FCVS, além de sentenças e ações judiciais contra o fundo e contra as seguradoras referentes a operações garantidas, como mostrado no gráfico abaixo.

Gráfico 33 – Provisões do FCVS
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: Siafi



Em 2022, o saldo de resíduos de contratos liquidados do FCVS foi reclassificado do subgrupo contábil Demais Obrigações para o subgrupo Provisões, no valor de R\$ 90,5 bilhões, tendo em vista uma mudança na percepção sobre o momento ideal para considerar os resíduos de contratos como obrigação líquida e certa. O novo entendimento é de que a etapa de homologação dos contratos pelo agente financeiro ainda não é suficiente para classificá-los como obrigação, pois ainda há condições que geram incertezas quanto a sua existência, prazo e valor. Considerando que as provisões se diferenciam dos demais passivos porque envolvem incerteza sobre o prazo ou o valor do desembolso futuro necessário para a sua extinção, o montante dos resíduos de contratos liquidados antes classificados como Demais Obrigações foram reclassificados como Provisão.

2.2.4. Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios

As principais ações judiciais defendidas pela PGFN e pela AGU estão detalhadas por tema e por classificação de risco nas 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	31/12/2022
Crédito-Prêmio de IPI	24
PIS/Cofins – Não Cumulatividade	9
Lei do Bem. Revogação antecipada de PIS/Cofins para os varejistas dos produtos da Lei de Informática (MP 690/2015)	7
Índice de Correção de Balanço de Instituições Financeira em Liquidação Extrajudicial em Débitos com o PROER	6
Outras ações	13
Total	59
Perdas possíveis	31/12/2022
PIS/Cofins Importação. Exigência de lei complementar para a disciplina de PIS/Cofins sobre a importação. Lei nº 10.865/2004	325
PIS/Cofins das instituições financeiras	115
IRPF – dedução de despesas com educação	88
Inclusão do PIS/Cofins nas suas próprias bases de cálculo	66
Outras ações	212
Total	805

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

Perdas prováveis	31/12/2022
Fundef	133
Intervenção do Estado no domínio econômico. Fixação de tarifas pelo ente central no período compreendido entre 1987 a 1992	95
Audidores fiscais. Reajuste de 28,86% sobre a RAV. Incidência de forma integral	7
Diferenças salariais de servidores públicos	6
Outras ações	43
Total	284
Perdas possíveis	31/12/2022
FGTS correção monetária	296
Setor Sucroalcooleiro - Responsabilidade civil do Estado	80
Ação Civil Pública – Devolução das diferenças pagas pelos mutuários de Cédulas de Crédito Rural – Plano Collor I	79
Compensação de ICMS dos Estados. Lei Complementar nº 192/2022 e 194/2022	23
Outras ações	39
Total	517

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

Precatórios e requisições de pequeno valor (RPV)³⁷ 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 2 de abril³⁸ de cada ano, passam a compor a proposta

³⁷ 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.

³⁸ A Emenda Constitucional nº 114/2021 alterou a data limite para 2 de abril, com vigência a partir de 2022. Anteriormente, esta data era 1º de julho.

orçamentária do ano seguinte. Destaca-se que esta característica temporal dos requeridos até 2 de abril 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.

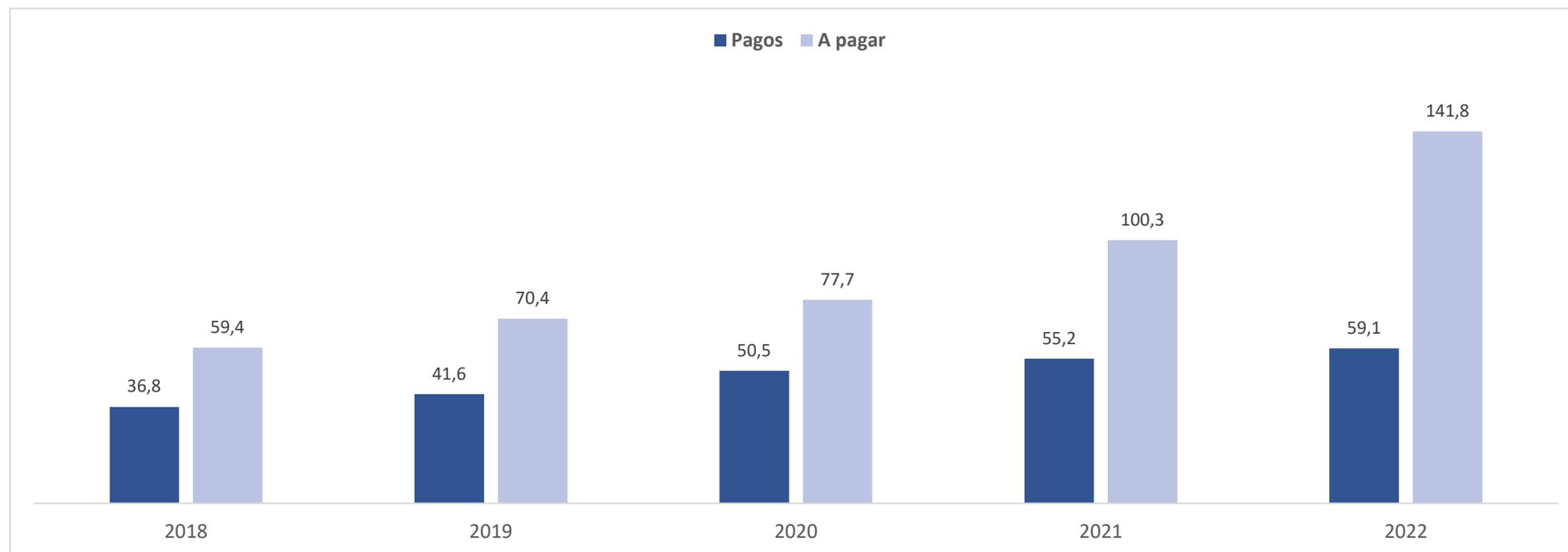
O pagamento dos precatórios federais usualmente é realizado pelos próprios tribunais nos quais houve o julgamento dos processos e ocorre de acordo com calendário divulgado anualmente pelo Conselho da Justiça Federal (CJF). Uma exceção ocorre quando o INSS é condenado na Justiça Estadual, sendo o pagamento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



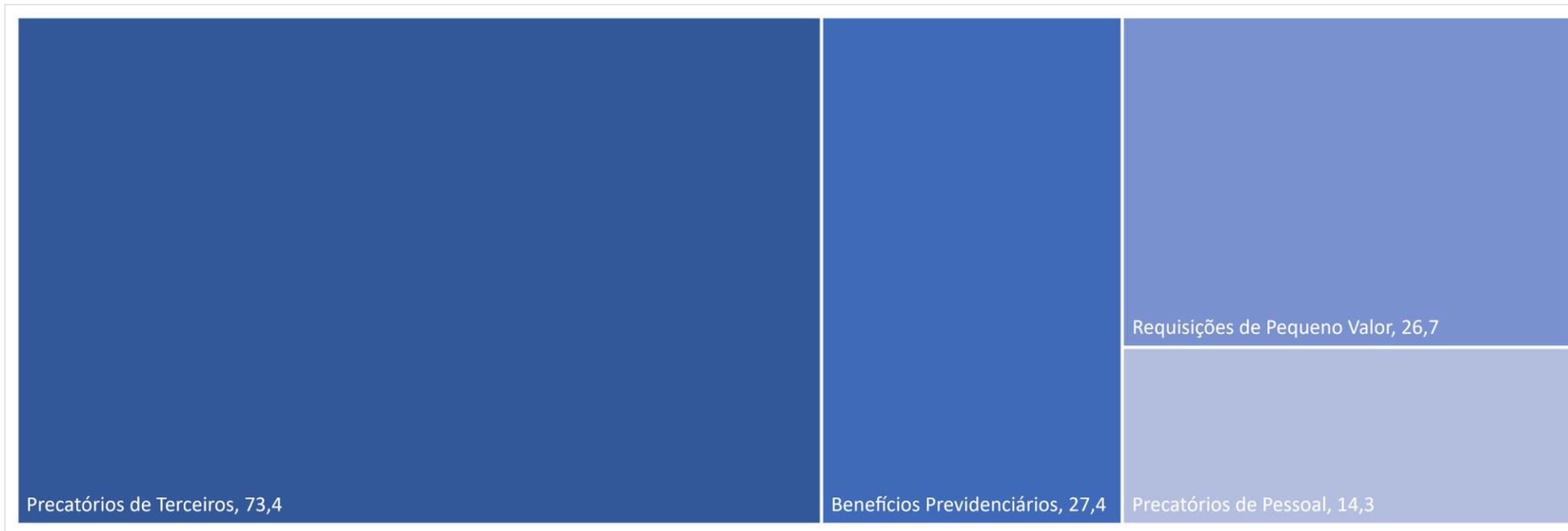
Observa-se que os valores pagos tiveram acréscimo de 7% em 2022, em relação a 2021, e de 61%, se comparado a 2018. Da mesma forma, os valores a pagar apresentaram um acréscimo de 41% em 2022, comparado a 2021, e de 139% ante 2018.

Do saldo de precatórios e RPV a pagar no encerramento de 2022 (R\$ 141,8 bilhões), os valores referentes a precatórios de terceiros e de benefícios previdenciários representaram juntos aproximadamente 71% do total, como demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 35 – Precatórios e RPV a pagar

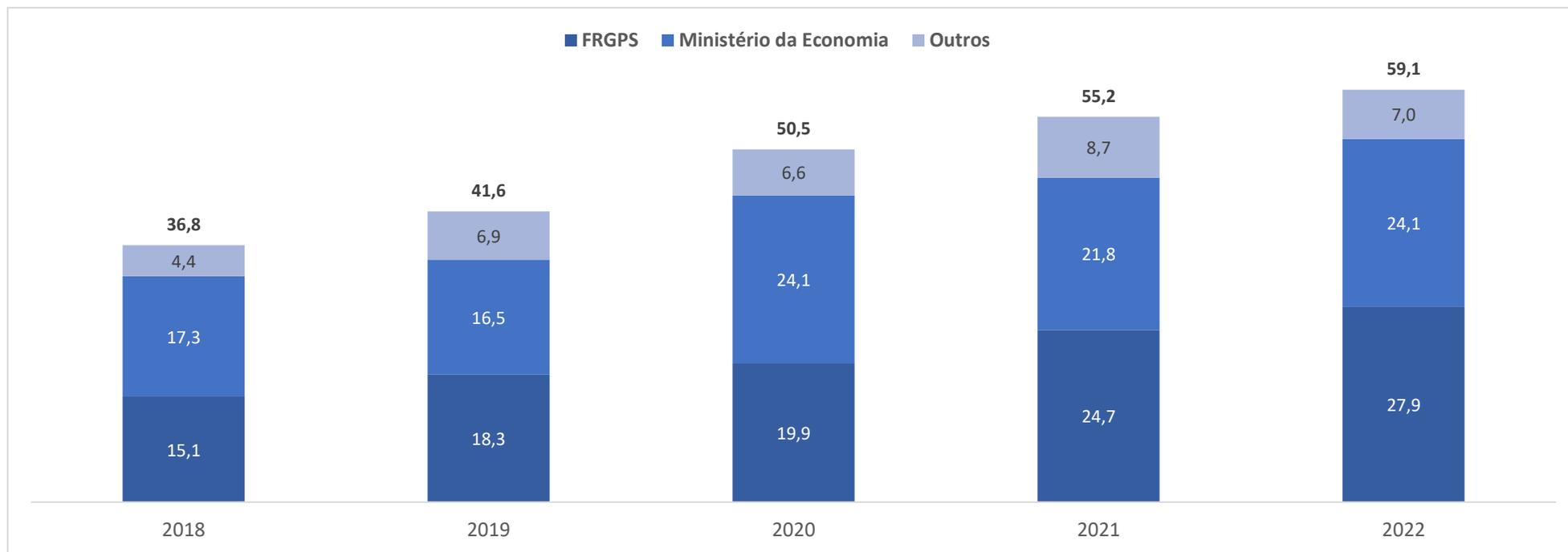
Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Em relação aos valores pagos, as despesas são de responsabilidade, principalmente, do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) e do Ministério da Economia (ME), conforme gráfico a seguir. Em 2022, as duas instituições pagaram o montante de R\$ 27,9 bilhões e R\$ 24,1 bilhões, respectivamente, representando juntos aproximadamente 88% do total executado no ano (R\$ 59,1 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 2022, 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 BCB. Desde então, o resultado positivo apurado no balanço do Banco, 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 devem ser destinados exclusivamente ao pagamento da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMF).

Neste sentido, o resultado financeiro positivo de suas operações com reservas cambiais e das operações com derivativos 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 da Autarquia for negativo, será coberto, sucessivamente, mediante:

- I. Reversão da reserva de resultado positivo constituída anteriormente; e
- II. Redução do patrimônio institucional do Banco Central do Brasil.

Cumprir 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, que poderá 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 da Economia.

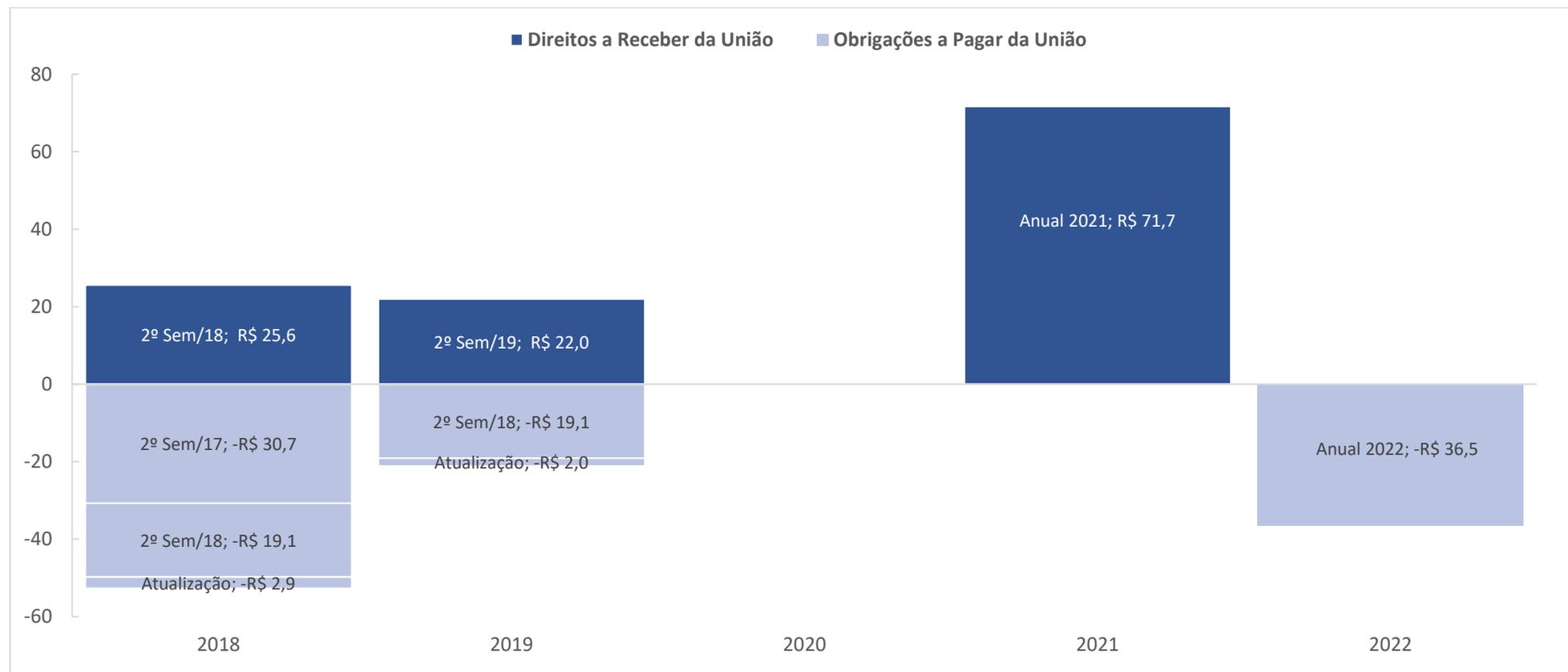
Acrescente-se a isso que as obrigações, tanto do BCB com a União, quanto desta com aquela instituição, deverão ser remuneradas pela taxa média aritmética ponderada da rentabilidade intrínseca dos títulos da DPF interna em poder do BCB até a data do seu pagamento.

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 BCB, 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



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 2022, o BCB apurou resultado patrimonial negativo preliminar de R\$ 298,5 bilhões, composto por:

- I. Resultado com Reservas e Derivativos Cambiais: R\$ 326,5 bilhões negativos; e
- II. Resultado das Demais Operações: R\$ 28,0 bilhões positivos.

Assim, o resultado patrimonial negativo foi compensado da seguinte forma:

- I. Realização de Reserva de Reavaliação de R\$ 5,8 milhões;
- II. Reversão de Reserva de Resultado do BCB, no valor de R\$ 179,1 bilhões, conforme disposto no art. 4º, I, da Lei nº 13.820/2019; e
- III. Redução do Patrimônio Institucional do BCB, no valor de R\$ 82,8 bilhões, na forma do art. 4º, II, da Lei nº 13.820/2019.

Com isso, o saldo contábil de resultado líquido negativo do BCB é de R\$ 36,5 bilhões em 31/12/2022, o que representa um direito a receber do BCB e uma obrigação do Tesouro Nacional. Conforme a Lei nº 13.820/2019, o resultado negativo deverá ser pago pelo Tesouro até o 10º (décimo) dia útil do exercício subsequente ao da aprovação do balanço do BCB.

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 foi de R\$ 71,7 bilhões em 31/12/2021, que representa um direito a receber do Tesouro Nacional e uma obrigação do BCB. Sobre esse saldo a receber, em fevereiro de 2022, foi apropriado R\$ 1,12 bilhão de remuneração e, posteriormente, transferido ao Tesouro Nacional o montante de R\$ 72,8 bilhões.

Em 31/12/2020, apesar do resultado negativo apurado preliminarmente pelo BCB, o saldo da conta do passivo referente ao custo das reservas apresentou valor nulo, uma vez que, conforme prevê a Lei nº 13.820/2019, a partir do segundo semestre de 2019, o resultado negativo somente será considerado obrigação da União com o BCB se houver saldo remanescente após os procedimentos de reversão da reserva constituída do resultado positivo e redução do patrimônio institucional do BCB. Como o resultado negativo do BCB foi inteiramente coberto pela reversão da reserva de resultado, o saldo do passivo referente ao resultado negativo de custos das reservas permaneceu zerado. Assim, não foi apurado resultado negativo de custos das reservas do BCB no exercício de 2020.

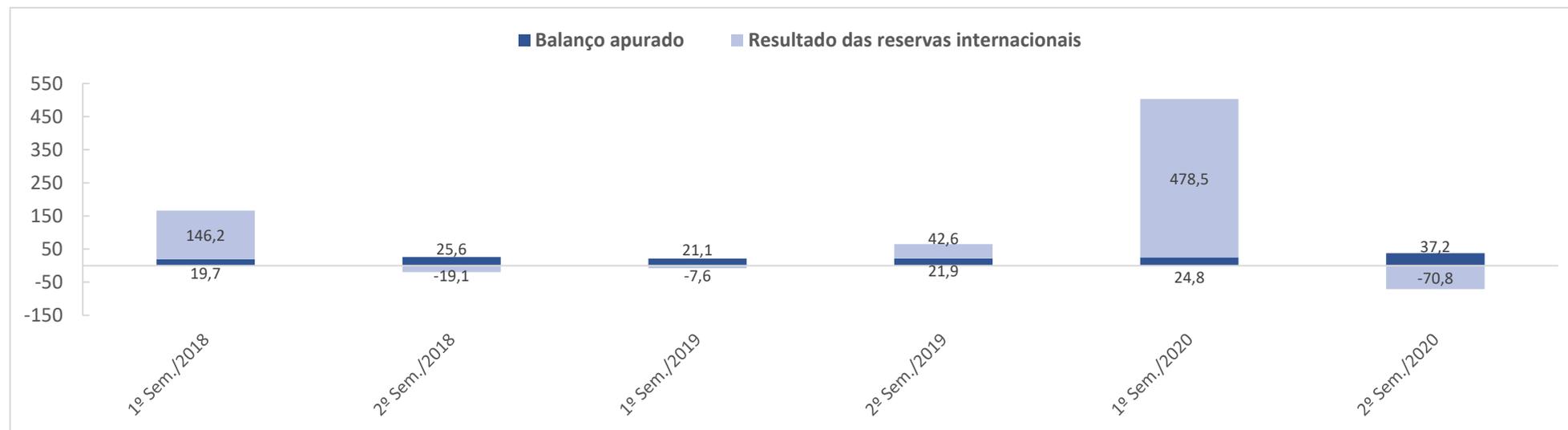
Por oportuno, ressalta-se que os valores contabilizados são preliminares e encaminhados para aprovação pelo CMN em meados de fevereiro do ano seguinte ao da apuração.

O gráfico a seguir, por sua vez, demonstra os resultados semestrais do BCB até o exercício de 2020.

Gráfico 38 – Resultado semestral do BCB apurado – anterior à Lei Complementar nº 179/2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BCB

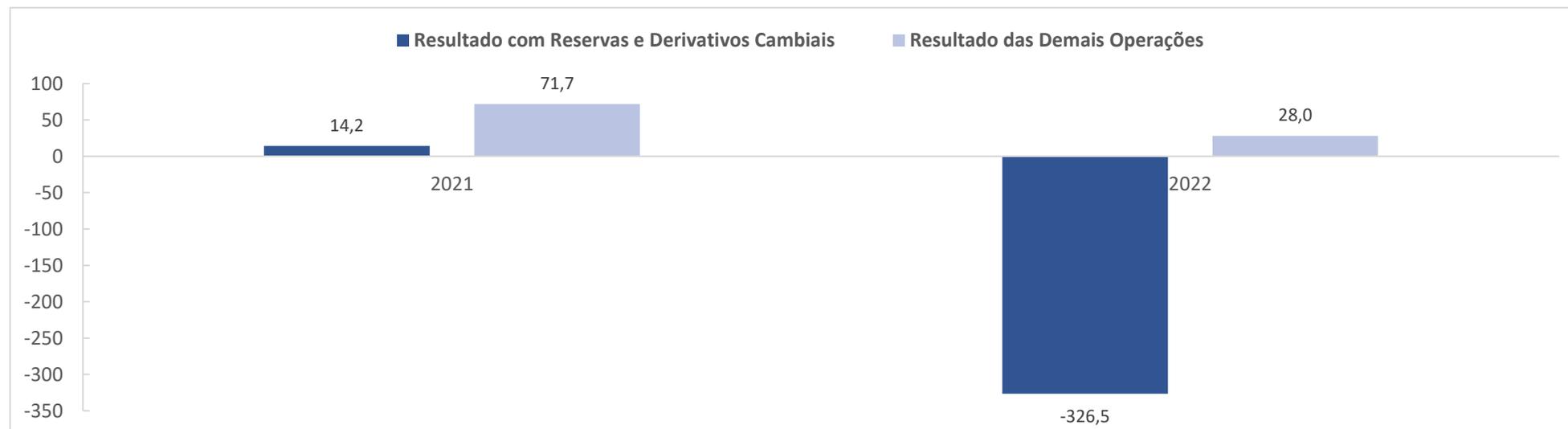


O gráfico a seguir, por sua vez, demonstra os resultados anuais do BCB a partir do exercício de 2021.

Gráfico 39 – Resultado anual do BCB apurado – após Lei Complementar nº 179/2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BCB



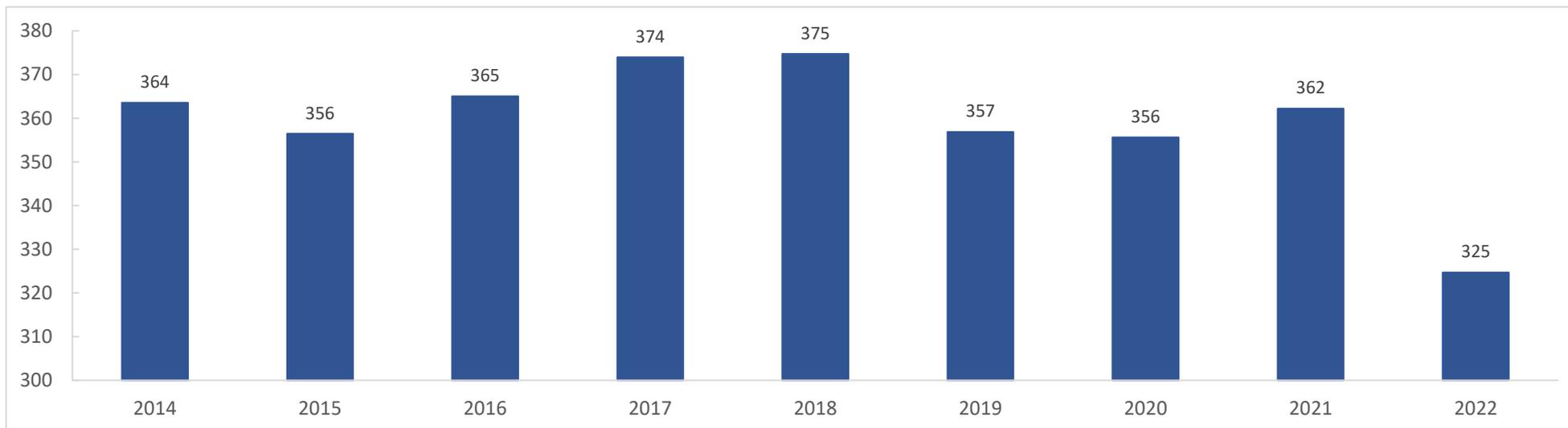
A respeito da dinâmica do resultado das reservas internacionais do BCB, vale destacar que a Autarquia é responsável por assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e por manter um sistema financeiro sólido e eficiente. Para evitar variações bruscas no valor do real, a autoridade monetária utiliza 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 2022, por exemplo, totalizaram US\$ 324,7 bilhões, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 40 – 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. Receitas e Despesas da União

3.1. Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL)³⁹ 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 2013.

Tabela 13 – Receita corrente líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receita Corrente Bruta	1.220	1.243	1.283	1.361	1.408	1.536	1.691	1.514	1.986	2.377
Receita Tributária	376	400	425	459	465	507	546	517	711	856
Receita de Contribuições	643	671	688	730	800	844	853	826	1.001	1.128
Demais Receitas Correntes	201	172	170	172	143	184	292	171	274	392
Deduções	564	602	608	651	681	730	786	862	924	1.124
Transferências Constitucionais e Legais	203	218	214	239	240	267	298	378	367	487
Contribuição do Empregador e Trabalhador para a Seguridade Social	298	319	326	342	361	380	405	396	454	530
Outras Deduções	63	65	68	70	80	84	83	87	103	107
Receita Corrente Líquida (RCL)	656	642	675	710	727	805	905	652	1.063	1.253

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

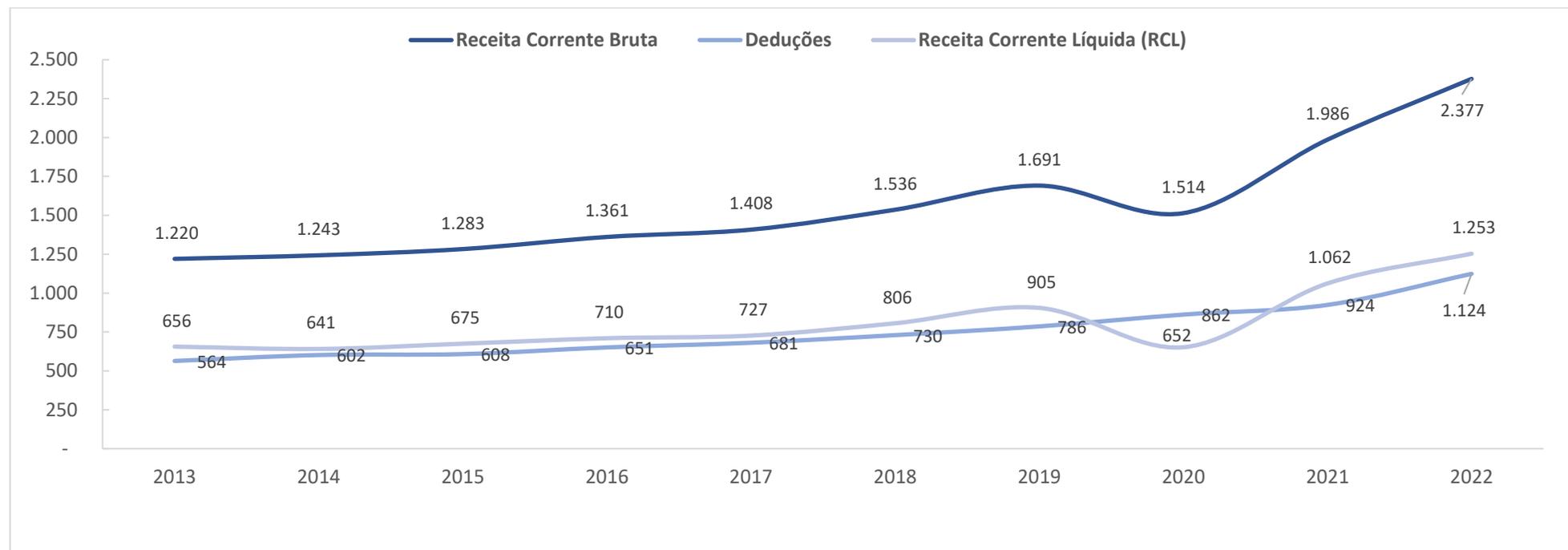
³⁹ São deduções da Receita Corrente Líquida (RCL) as Transferências Constitucionais e Legais, a Contribuição do Empregador e Trabalhador para a Seguridade Social, a Contribuição dos Servidores para o RPPS, a Compensação Financeira entre os Regimes de Previdência, a Contribuição para o Custeio das Pensões 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 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 em 2022, no valor de R\$ 1,253 trilhão.

Gráfico 41 – Evolução da receita corrente e suas deduções

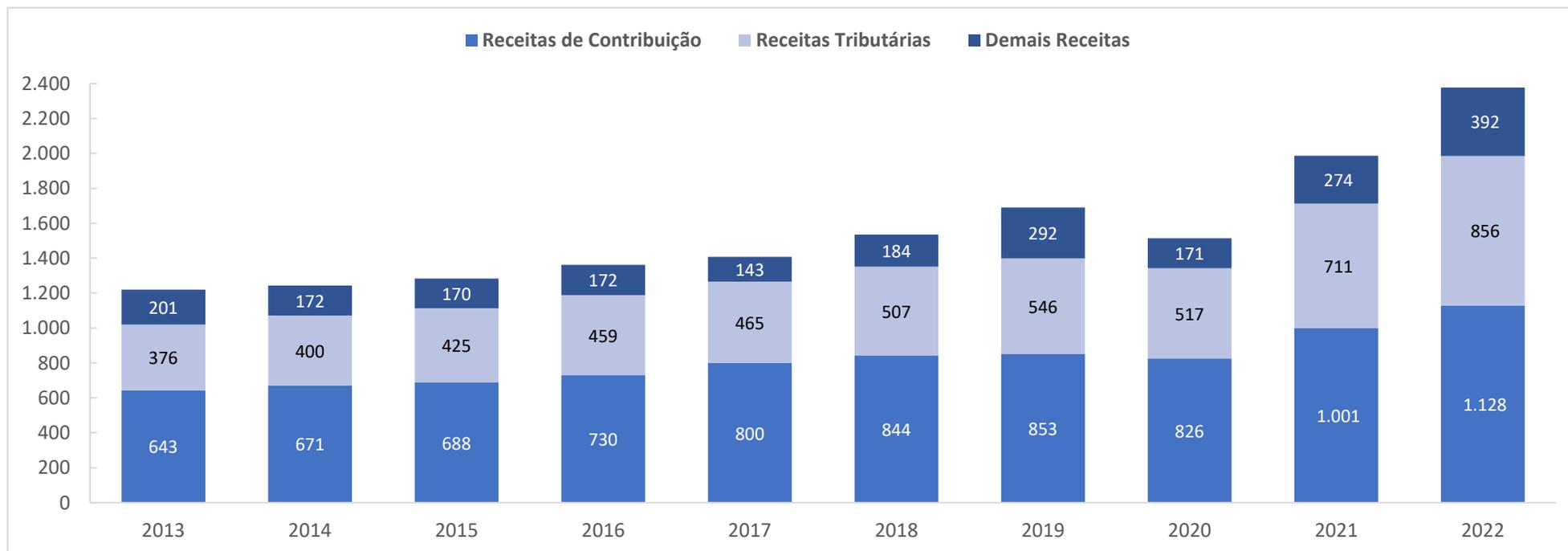
Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



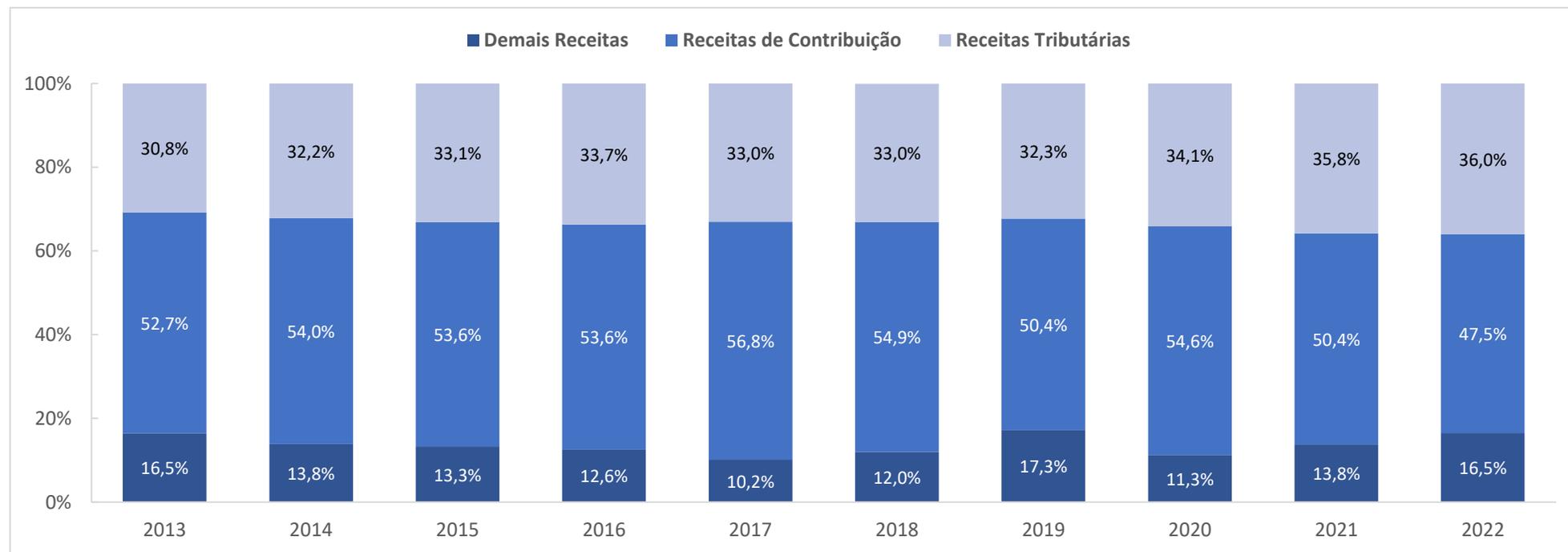
O gráfico abaixo apresenta os principais componentes das receitas correntes arrecadadas desde 2013 e mostra que a redução da arrecadação também explica o resultado em 2020. Basicamente, naquele ano houve queda em todos os principais componentes da receita corrente bruta. Por outro lado, em 2022 houve um aumento em todos os componentes em relação ao ano anterior, sendo de 20% nas receitas tributárias, 13% nas receitas de contribuições e 43% 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, com um aumento na participação das receitas tributárias.

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

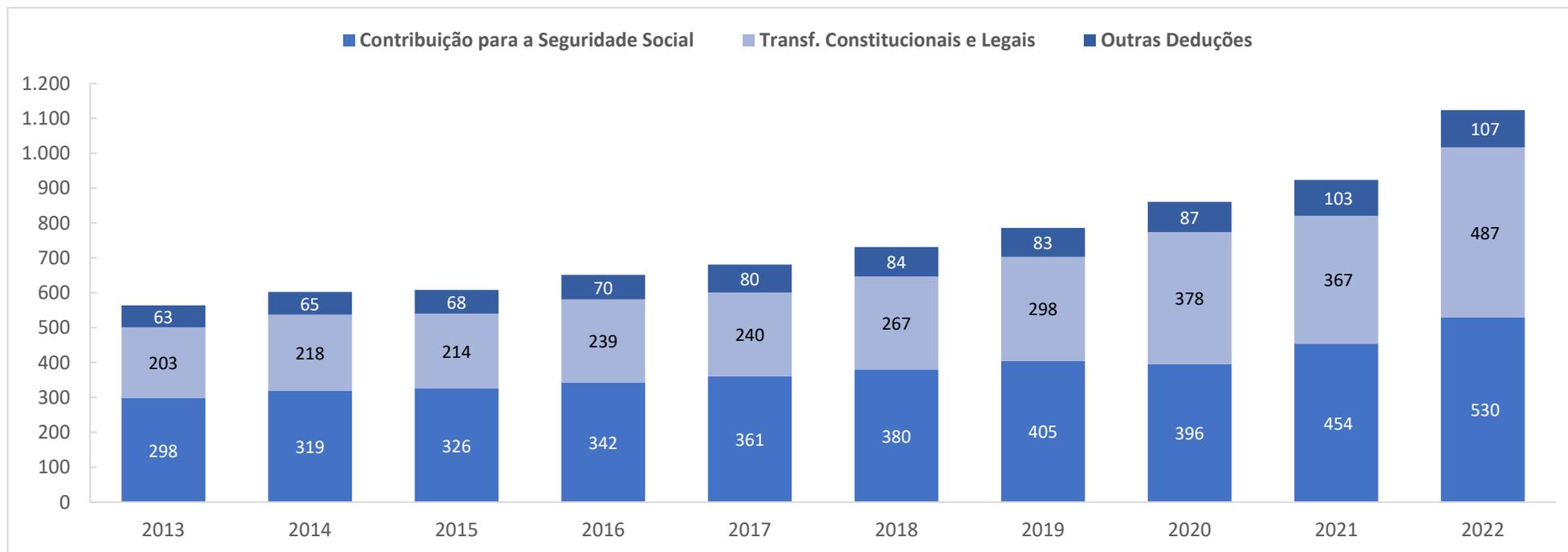


Nas deduções da receita de 2022, destaca-se o aumento nas transferências constitucionais e legais, com acréscimo de R\$ 120 bilhões, em relação ao ano anterior, bem como o aumento nas contribuições para a seguridade social, com acréscimo de R\$ 75 bilhões, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 44 – Composição das deduções da receita

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



Em 2022, a RCL continuou a tendência de crescimento, observada no ano anterior, devido a retomada do crescimento econômico, com crescimento das receitas tributárias, assim como das receitas de contribuições.

3.2. Despesas Orçamentárias por Grupo

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

Nos últimos 10 anos, as despesas orçamentárias cresceram 6,85% ao ano, sendo que as despesas correntes cresceram 7,55% ao ano e as de capital cresceram à taxa de 2,80% ao ano.

Tabela 14 – Despesas empenhadas por grupo de despesa⁴⁰

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	% 2022/2013	% 2022/2021
Despesas Correntes	1.189	1.331	1.473	1.581	1.647	1.816	1.941	2.468	2.179	2.462	107%	13%
Pessoal e Encargos Sociais	205	221	237	256	282	295	310	318	326	334	63%	2%
Juros e Encargos da Dívida	142	171	208	205	203	280	285	347	256	247	74%	-4%
Outras Despesas Correntes	842	940	1.028	1.120	1.162	1.242	1.345	1.804	1.597	1.881	123%	18%
Transferências a Estados, DF e Municípios	269	288	293	317	320	350	391	503	496	604	125%	22%
Benefícios Previdenciários	349	391	429	496	546	590	628	670	712	804	130%	13%
Demais Despesas Correntes	224	260	306	307	296	302	325	632	390	473	111%	21%
Despesas de Capital	252	321	285	381	430	448	391	488	427	332	32%	-22%
Investimentos	67	56	38	38	45	44	42	47	46	51	-24%	11%
Inversões Financeiras	67	73	65	71	65	68	72	129	76	74	10%	-3%
Amortização da Dívida	118	192	182	272	320	336	276	312	305	207	75%	-32%
Total	1.441	1.652	1.758	1.962	2.077	2.264	2.332	2.956	2.606	2.794	94%	7,21%

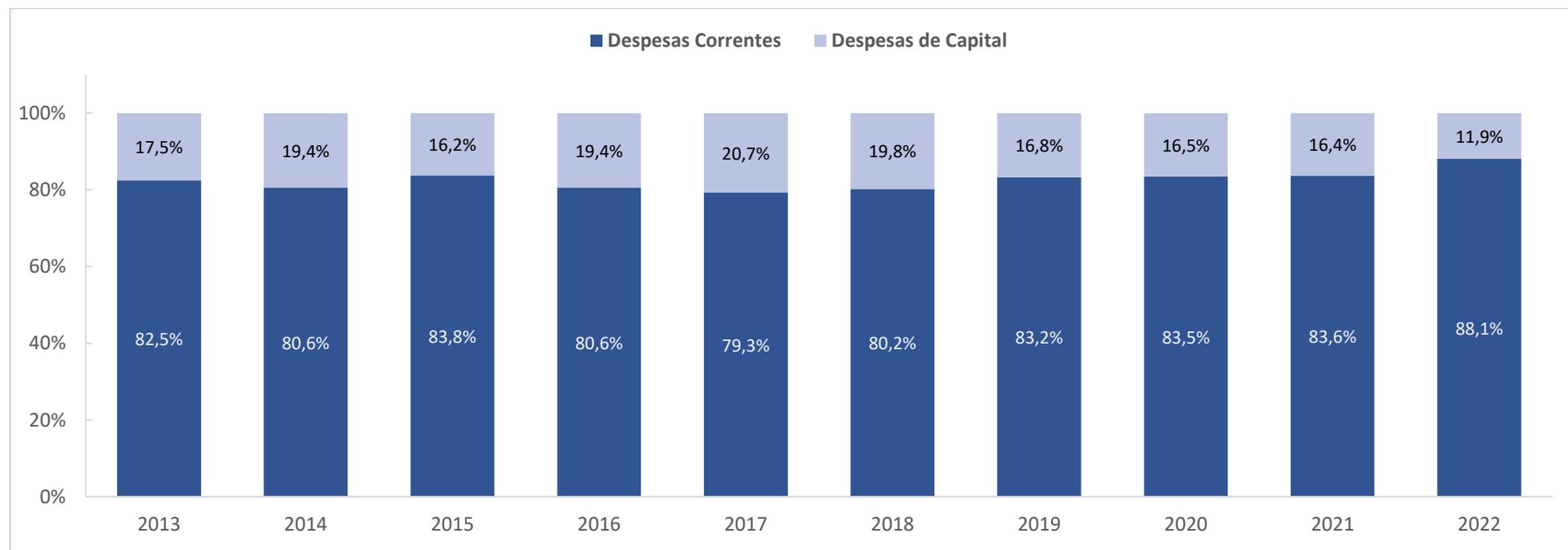
⁴⁰ Nota: Excluído o "Refinanciamento da Dívida" e as despesas intra-orçamentárias.

A participação das despesas correntes e de capital em relação ao total das despesas orçamentárias oscilou nos últimos 10 anos. As despesas correntes passaram de 82,5% em 2013 para 88,1% em 2022, enquanto as despesas de capital caíram de 17,5% para 11,9%, 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, a qual engloba os gastos com Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes, neste último incluídos os gastos com o custeio da máquina pública e com transferências constitucionais e legais. As despesas de capital, por sua vez, englobam os gastos com Investimentos, Inversões Financeiras (aquisição de bens de capital já em utilização e aumento de capital de empresas estatais, por exemplo) e Amortização da Dívida. O gráfico a seguir mostra a participação de cada grupo de despesas em 2022, no qual se verifica que 67,32% 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 2022

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



3.3. Despesas com Pessoal

A despesa com pessoal compreende o somatório das despesas brutas com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF⁴¹. 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 RCL⁴², 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%⁴³ 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 15 – Evolução das despesas com pessoal da União em relação à receita corrente líquida

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RGF

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Despesa Total com Pessoal (DTP)	189,1	202,4	218,0	225,4	256,1	277,2	286,4	285,3	290,4	297,1
Receita Corrente Líquida (RCL)	656,1	641,6	674,5	722,5	727,3	805,3	905,7	651,9	1.062,5	1.253,4
% DTP/RCL	28,8%	31,6%	32,3%	31,2%	35,2%	34,4%	31,6%	43,8%	27,3%	23,7%

Ao longo dos últimos dez anos, a despesa total com pessoal em relação à RCL apresentou tendência de alta em toda a série, tendo a partir de 2020, iniciado uma queda acentuada. 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. Em 2021 e 2022, a RCL cresceu em ritmo elevado, enquanto os gastos com pessoal se mantiveram relativamente estáveis. No gráfico abaixo, apresenta-se a evolução da DTP e de seu percentual em relação à RCL nos últimos dez anos.

⁴¹ 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>.

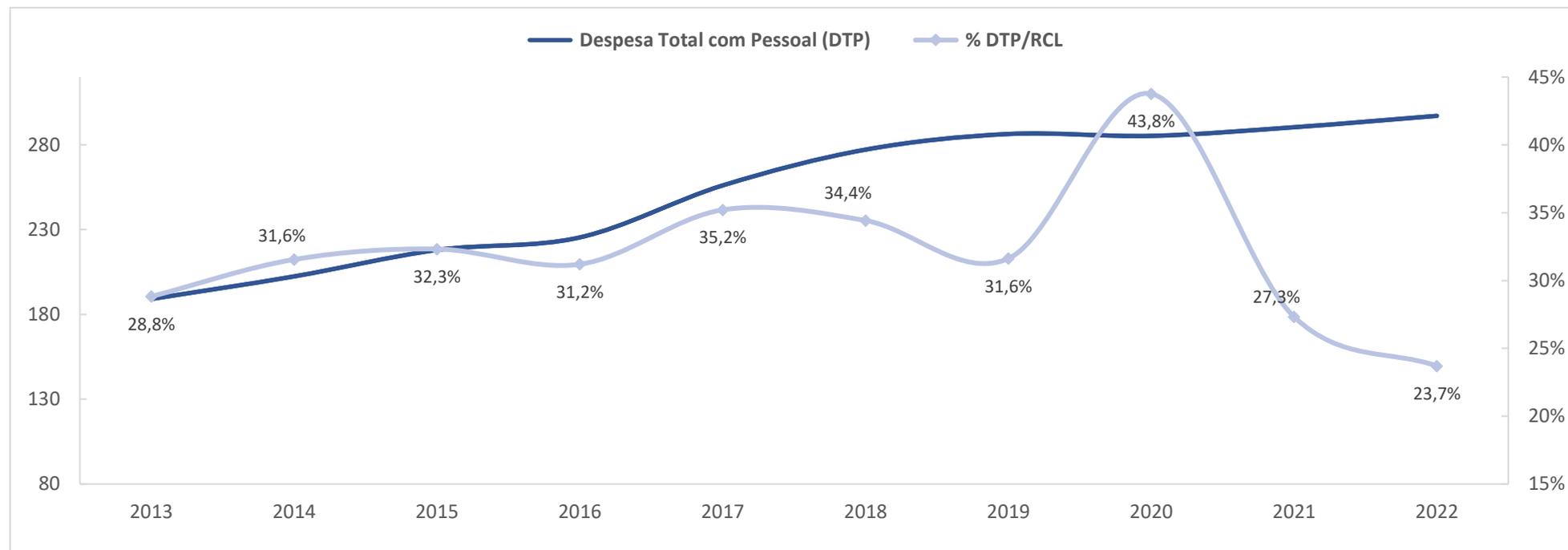
⁴² Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – art. 20, inciso I.

⁴³ Do limite de 40,9% do Poder Executivo, são destacados 3% para as despesas com pessoal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), do ex-Território de Roraima, do ex-Território do Amapá e do Distrito Federal, conforme disposto no Decreto nº 3.917/2001.

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RGF



3.4. Seguridade Social

Conforme definido no art. 194 da Constituição Federal, a Seguridade Social compreende as ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Sua organização persegue os seguintes objetivos: a universalidade da cobertura, a uniformidade e a equivalência das suas ações em todos os estratos sociais, a irredutibilidade do valor de seus benefícios e a equidade na forma de participação do seu custeio. A tabela abaixo apresenta informações sobre receitas e despesas relacionadas à Seguridade Social, no período de 2013 a 2022.

Tabela 16 – Receitas e despesas relacionadas à Seguridade Social

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receitas da Seguridade Social⁴⁴	587	623	646	635	675	713	750	820	979	1.115
RGPS	308	338	352	360	379	395	415	406	462	534
RPPS	25	27	29	31	33	33	33	40	41	40
Pensões Militares	2	2	2	2	2	2	3	7	8	9
Outras (Cofins, CSLL e Outras)	253	257	263	242	260	282	299	367	467	532
Despesas da Seguridade Social	669	741	797	875	953	994	1.054	1.471	1.267	1.391
RGPS	359	402	440	510	561	590	628	670	712	804
RPPS	57	61	65	69	78	80	92	95	96	97
Militares Inativos e Pensões Militares ⁴⁵	29	32	35	17	19	21	23	23	25	26
Saúde	83	92	100	106	115	117	122	162	179	152
Assistência Social	65	70	73	80	85	89	96	424	169	198
Abono Salarial	15	16	10	18	16	17	18	19	10	24
Seguro Desemprego	32	36	38	38	38	36	37	40	36	42
Demais Despesas	30	32	34	36	41	44	39	39	41	47
Resultado	-83	-118	-151	-239	-278	-281	-304	-652	-288	-276

⁴⁴ Estão incluídos nas receitas da Seguridade Social os aportes do Tesouro para compensar a desoneração de encargos previdenciários da folha de pagamentos das empresas.

⁴⁵ 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 e 14,4% ao ano, com aumento acumulado de 234,3% no período, conforme a tabela abaixo. Enquanto as receitas cresceram de 2013 a 2022 a uma média de 7,4% ao ano, o crescimento médio das despesas foi de 8,5% ao ano. Nesse período, houve um incremento nominal acumulado das receitas de 90,0%. Contudo, as despesas acumularam um crescimento de 107,9%. Não obstante, há que se ressaltar que houve redução de 4,2% do déficit em 2022 em relação a 2021.

Tabela 17 – Variação anual dos componentes da Seguridade Social

Dados em: percentual

Fonte: RREO

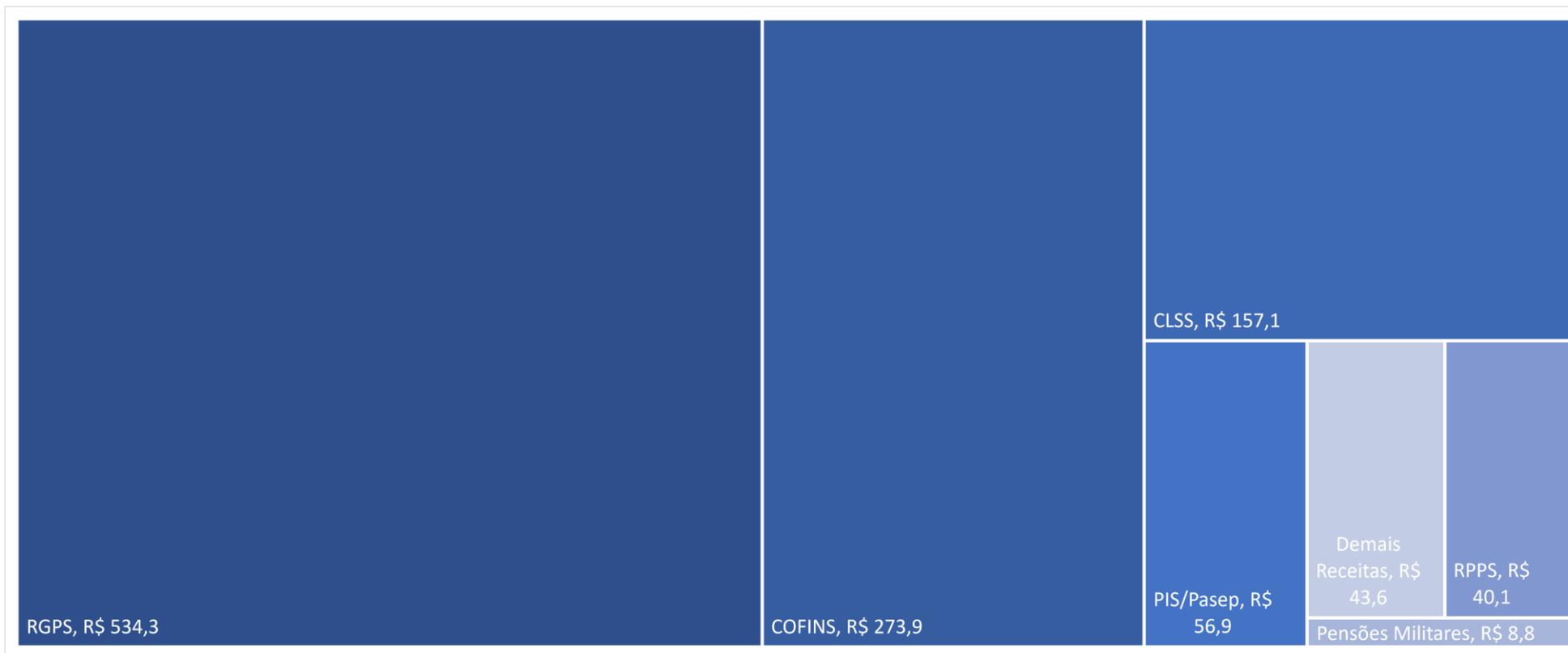
Seguridade Social	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Média Anual	Variação Acumulada
Receitas	11,7%	6,2%	3,7%	-1,7%	6,3%	5,6%	5,2%	9,3%	19,4%	13,9%	7,4%	90,0%
Despesas	11,4%	10,7%	7,5%	9,8%	9,0%	4,2%	6,1%	39,5%	-13,9%	9,8%	8,5%	107,9%
Resultado	8,7%	42,4%	27,9%	59,0%	16,2%	0,9%	8,4%	114,1%	-55,7%	-4,2%	14,4%	234,3%

Em 2022, das receitas da Seguridade Social, 47,9% 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, 24,6%, 14,1% e 5,1%. Em seguida, as receitas do RPPS e de pensões militares representaram 3,6% e 0,8% do total, respectivamente. As demais receitas totalizaram 3,9%.

Gráfico 48 – Receitas da Seguridade Social em 2022

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

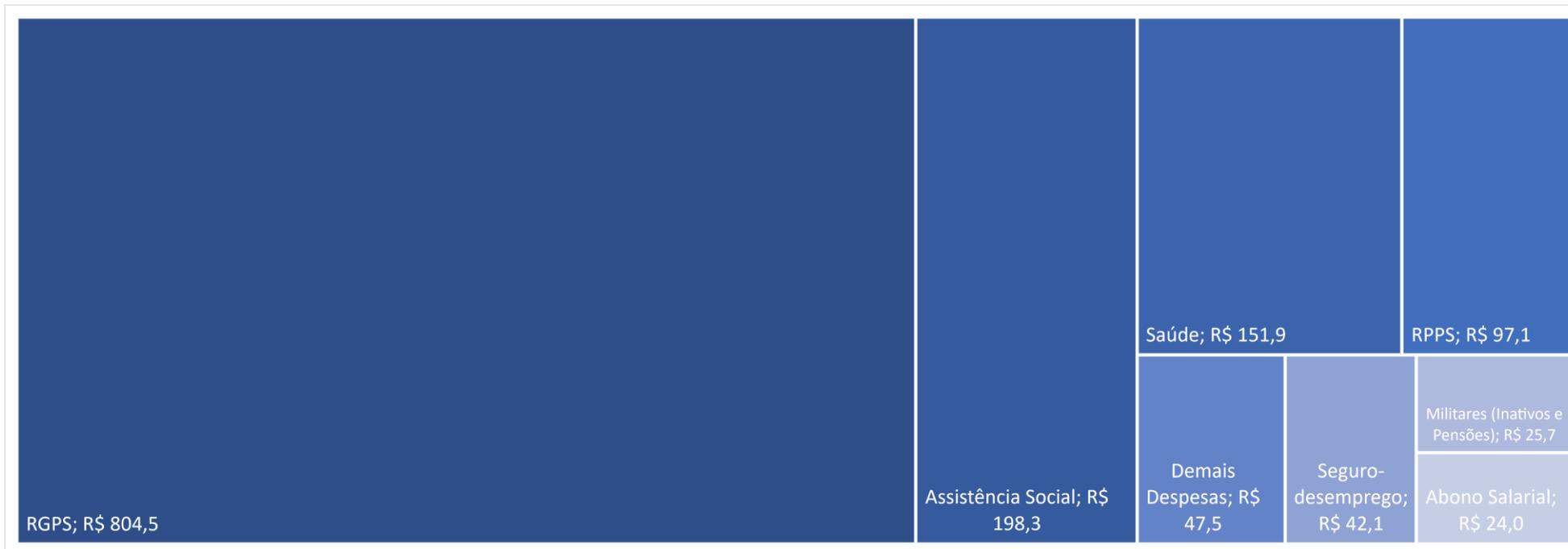


Na execução das despesas com seguridade em 2022, 57,8% ocorreram com o RGPS, seguidas de Assistência Social (14,3%), Saúde (10,9%) e RPPS (7,0%). Demais despesas representaram 3,4% do total da Seguridade Social. Os gastos com Seguro-desemprego representaram 3,0% do total executado.

Gráfico 49 – Despesas da Seguridade Social em 2022

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 a seguir.

Tabela 18 – Análise do resultado da Seguridade Social, com priorização da Previdência Social

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Seguridade Social	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receitas da Seguridade Social	646,0	635,3	675,2	713,1	750,1	819,7	978,7	1.114,7
Despesas com Previdência Social	540,7	596,8	658,8	690,8	743,4	787,7	832,1	927,3
Pagando PRIORITARIAMENTE a Previdência, sobriariam apenas:	105,3	38,5	16,4	22,3	6,7	32,1	146,5	187,4
Para custear a soma das demais despesas da Seguridade Social:	255,9	277,9	294,5	302,9	311,0	683,7	435,0	463,8
Despesas com Saúde	100,1	106,2	114,7	116,8	122,0	161,5	179,1	151,9
Despesas com Assistência Social e Outros Gastos de Seguridade	155,8	171,7	179,8	186,1	189,0	522,1	255,9	311,9

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.

3.4.1. Saúde

As despesas com ações e serviços públicos de saúde da União compreendem aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios constantes do art. 7º da Lei nº 8.080/1990 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 2013 a 2022.

Tabela 19 – Despesas com ações e serviços públicos de saúde e o cumprimento dos mínimos constitucionais

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

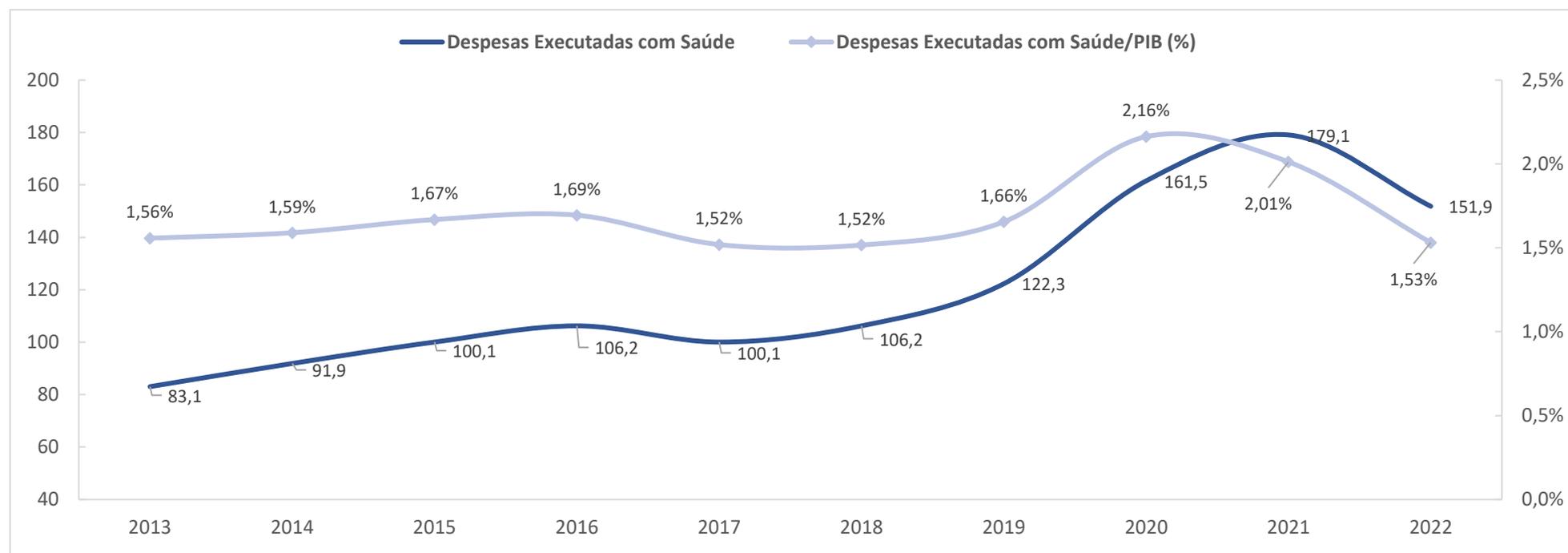
Limite de Saúde	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Despesas Executadas com Saúde	83,1	91,9	100,1	106,2	100,1	106,2	122,3	161,5	179,1	151,9
Mínimo Constitucional	82,9	91,6	98,3	95,4	98,3	95,4	117,3	121,2	127,0	139,8
Despesa Excedente ao Mínimo (no ano)	0,1	0,3	1,7	10,9	1,7	10,9	5,0	40,3	52,0	12,0

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%, indo para 2% em 2020 e 2021, refletindo o aumento de despesas para enfrentamento da pandemia de Covid-19. Contudo, com o fim da pandemia essa relação caiu novamente para 1,53% do PIB em 2022.

Gráfico 50 – Despesas executadas com saúde em relação ao PIB

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO e IBGE

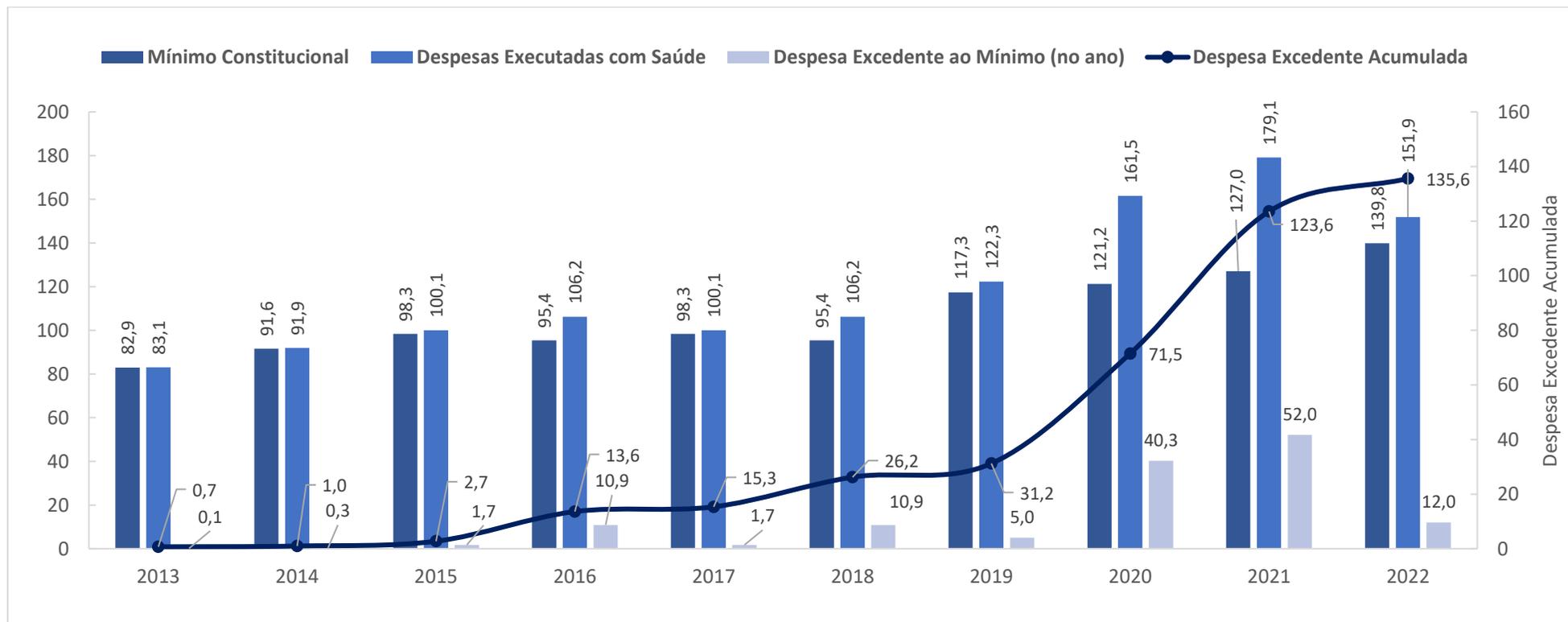


O gráfico a seguir mostra o cumprimento do mínimo constitucional de aplicação em despesas com saúde em todos os anos do período. De 2013 a 2022, as despesas com saúde cresceram em média 6,94% ao ano, e 82,84% no período. No total, foram aplicados R\$ 135,6 bilhões além do mínimo legalmente exigido.

Gráfico 51 – Mínimos e despesas executadas com saúde

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



3.4.2. Assistência Social e Outras Despesas com Seguridade Social

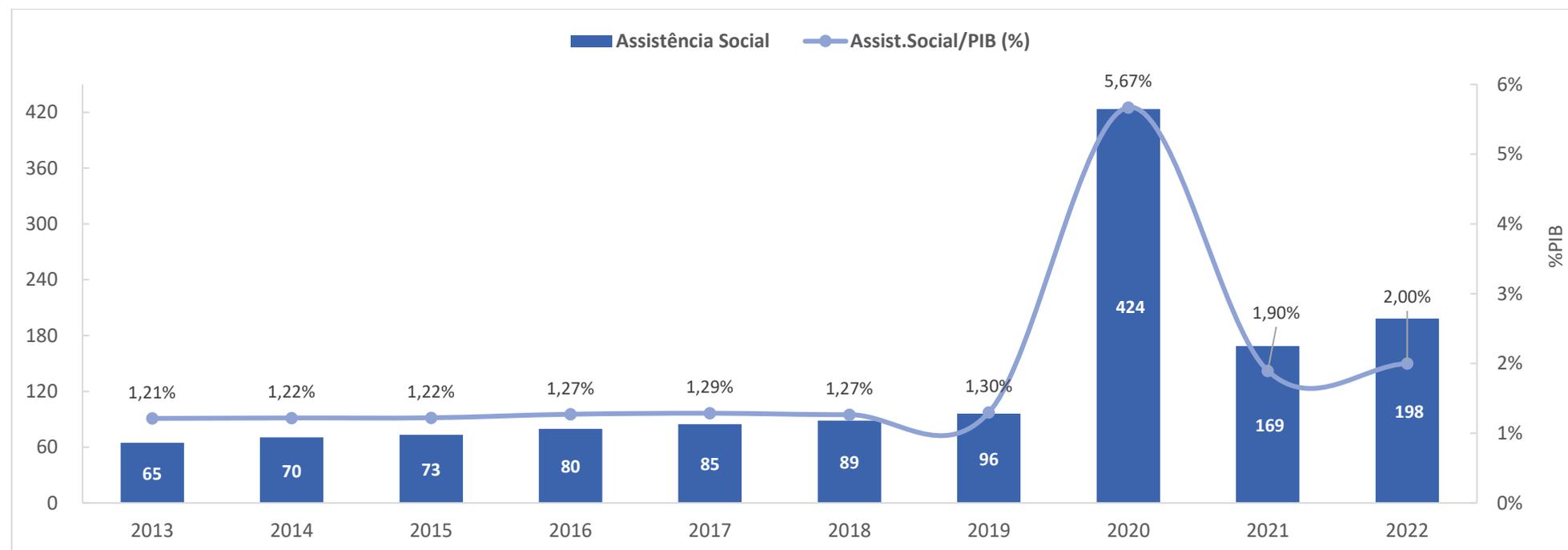
A assistência social encontra suporte no art. 203 da Constituição Federal, o qual prevê que ela será prestada a quem necessitar, independente de contribuição à Seguridade Social. O art. 4º da Lei nº 8.212/1991 a define como o conjunto de políticas de atendimento de necessidades básicas, como a proteção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

A assistência social em relação ao PIB cresceu de forma contínua, porém não acelerada, entre 2013 e 2019, apresentando, contudo, forte alta em 2020, chegando a 5,67%. Em 2021, a relação caiu, mas ainda está em um patamar elevado de 1,90%, como pode ser observado no gráfico abaixo. Esse comportamento pode ser explicado pelas medidas de combate aos efeitos da pandemia de Covid-19, que refletiram em um forte aumento de gastos de assistência em 2020, diminuindo um pouco em 2021 e 2022, mas ainda elevado em relação aos demais anos da série histórica. Em 2022, as despesas com Assistência Social chegaram a 2% em relação ao PIB.

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi e IBGE



3.5. 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)⁴⁶ 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 2013 a 2022.

Tabela 20 – Despesas com educação e cumprimento do mínimo constitucional

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Limite de Educação	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receita Líquida de Impostos (RLI)	239,1	245,5	259,0	258,8	272,1	299,2	322,0	304,5	426,7	504,0
Despesas Executadas com Educação	53,9	56,8	59,0	66,7	63,2	64,4	63,0	69,9	76,3	84,0
Mínimo Constitucional	43,0	44,2	47,0	46,6	49,0	50,5	52,7	54,4	57,0	62,8
Despesa Excedente ao Mínimo	10,9	12,6	12,0	20,1	14,2	14,0	10,4	15,5	19,3	21,2

De qualquer modo, as despesas da União com MDE apresentaram tendência de crescimento nos últimos 10 anos, sendo que nesse período elas só foram menores que 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) em 2021 e 2022, quando ficou, respectivamente, em 17,88% e 16,67% da RLI.

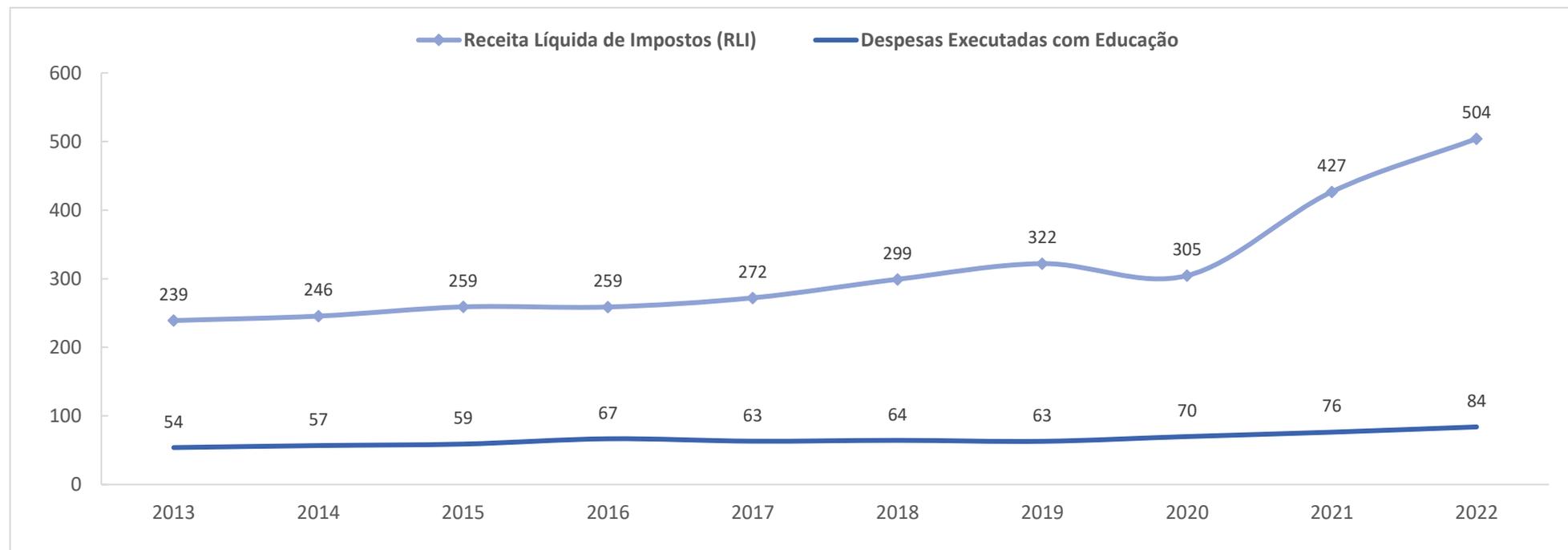
O mínimo constitucional com Educação cresceu 4,29% ao ano desde 2013, enquanto as despesas com MDE aumentaram em média 5,05% ao ano, totalizando um crescimento de aproximadamente 55,84%, indo de R\$ 53,9 bilhões em 2013 para R\$ 84 bilhões em 2022, conforme o gráfico a seguir.

⁴⁶ 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 computadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) não englobam todas as despesas com educação. Por exemplo, a legislação estabelece que apenas 30% da complementação da União para o Fundeb deve ser considerada na apuração do gasto mínimo exigido constitucionalmente. Ou seja, há despesas com educação que não entram no cálculo do cumprimento das despesas com MDE. Entre 2013 e 2022, essas despesas estiveram entre 16% e 93,8% maior em relação aos gastos com ações típicas de MDE, o que pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 21 – Despesas com educação para cumprimento do mínimo constitucional X Despesas totais com educação

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

Limite de Educação	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Despesas com Educação (Limite Constitucional)	53,9	56,8	65,5	66,7	63,2	76,3	63,0	69,9	76,3	62,8
Despesas com Educação (Todas as Fontes)	62,5	70,0	77,9	78,1	75,8	83,0	90,7	92,1	104,3	121,8
% de Despesas com Educação acima do Mínimo Constitucional	16,0%	23,3%	18,9%	17,2%	20,0%	8,7%	44,0%	31,6%	36,7%	93,8%

4. Regimes Previdenciários e Sistema de Proteção Social dos Militares

4.1. Considerações Iniciais

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

Além disso, a partir de 2015, as receitas e despesas relacionadas aos inativos e pensionistas das Forças Armadas passaram a ser apresentadas em quadro separado, de modo a permitir a visualização do resultado previdenciário dos servidores civis (RPPS) e o resultado do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), 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 déficit relevante nos regimes geral e próprio de previdência dos servidores, bem como no SPSMFA. 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 2022) 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 31/12/2022). As seções a seguir apresentarão informações sobre essas duas abordagens.

4.2. Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) refere-se à política previdenciária dos trabalhadores do setor privado – ou mesmo do setor público, quando não estejam filiados a regime próprio.

As informações de fluxo do regime geral são aquelas executadas nas Unidades Orçamentárias relacionadas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social. As informações de receitas e despesas do RGPS estão apresentadas na tabela abaixo.

Tabela 22 – Receitas e despesas relacionadas ao RGPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

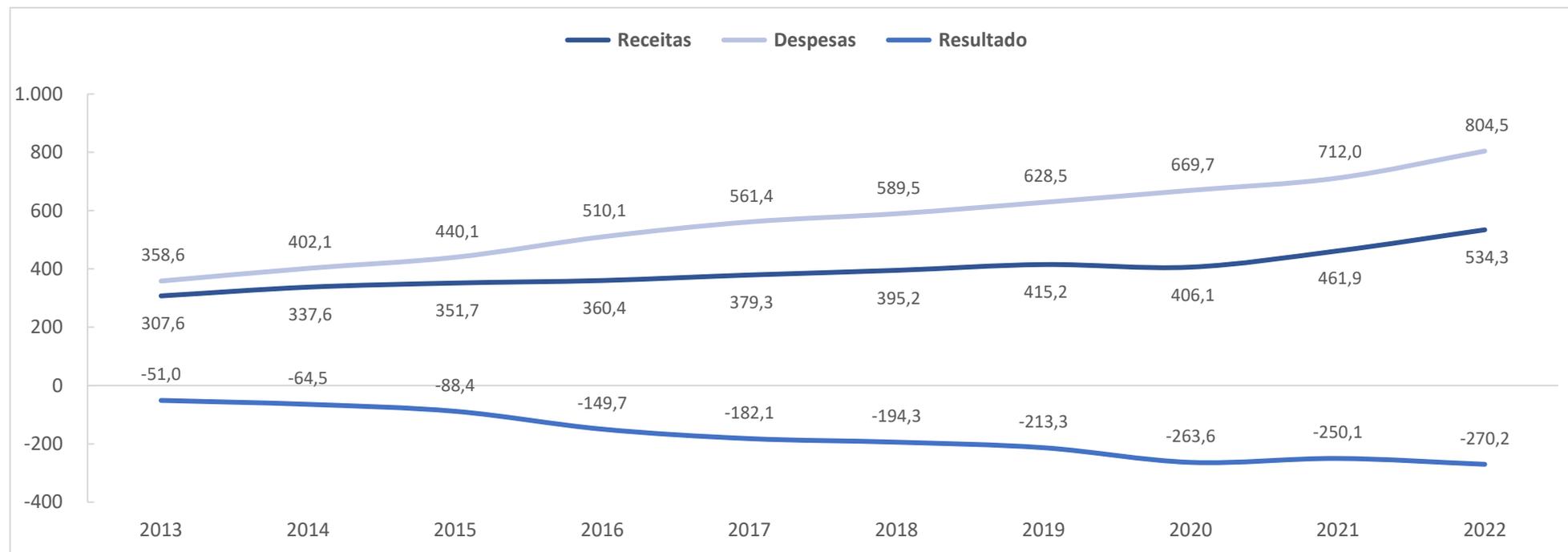
RGPS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receitas	307,6	337,6	351,7	360,4	379,3	395,2	415,2	406,1	461,9	534,3
Despesas	358,6	402,1	440,1	510,1	561,4	589,5	628,5	669,7	712,0	804,5
Resultado	-51,0	-64,5	-88,4	-149,7	-182,1	-194,3	-213,3	-263,6	-250,1	-270,2

Assim, verifica-se que, entre 2013 e 2022, houve crescimento do déficit previdenciário, passando de R\$ 51,0 bilhões para R\$ 270,2 bilhões, o que representa um crescimento nominal de aproximadamente 430%. Em 2022, o déficit aumentou em relação a 2021, variando aproximadamente 8%.

Gráfico 54 – Receitas e despesas relacionadas ao RGPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

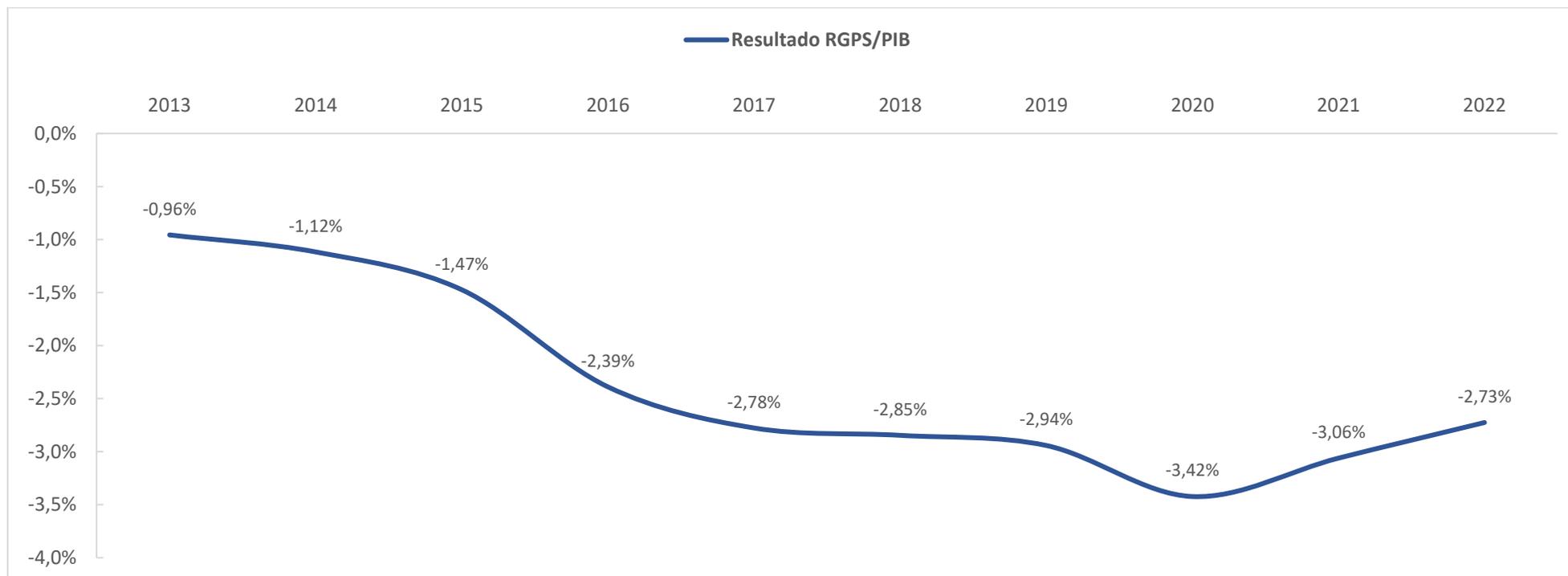


O gráfico abaixo apresenta o resultado do RGPS em relação ao PIB. Em 2020, ocorreu a pior relação Resultado RGPS/PIB, dada a queda do PIB em função da pandemia da Covid-19. Em 2022, o déficit do RGPS em proporção ao PIB atingiu o menor percentual desde 2017.

Gráfico 55 – Resultado do RGPS em relação ao PIB

Dados em: percentual sobre o PIB

Fonte: RREO e IBGE

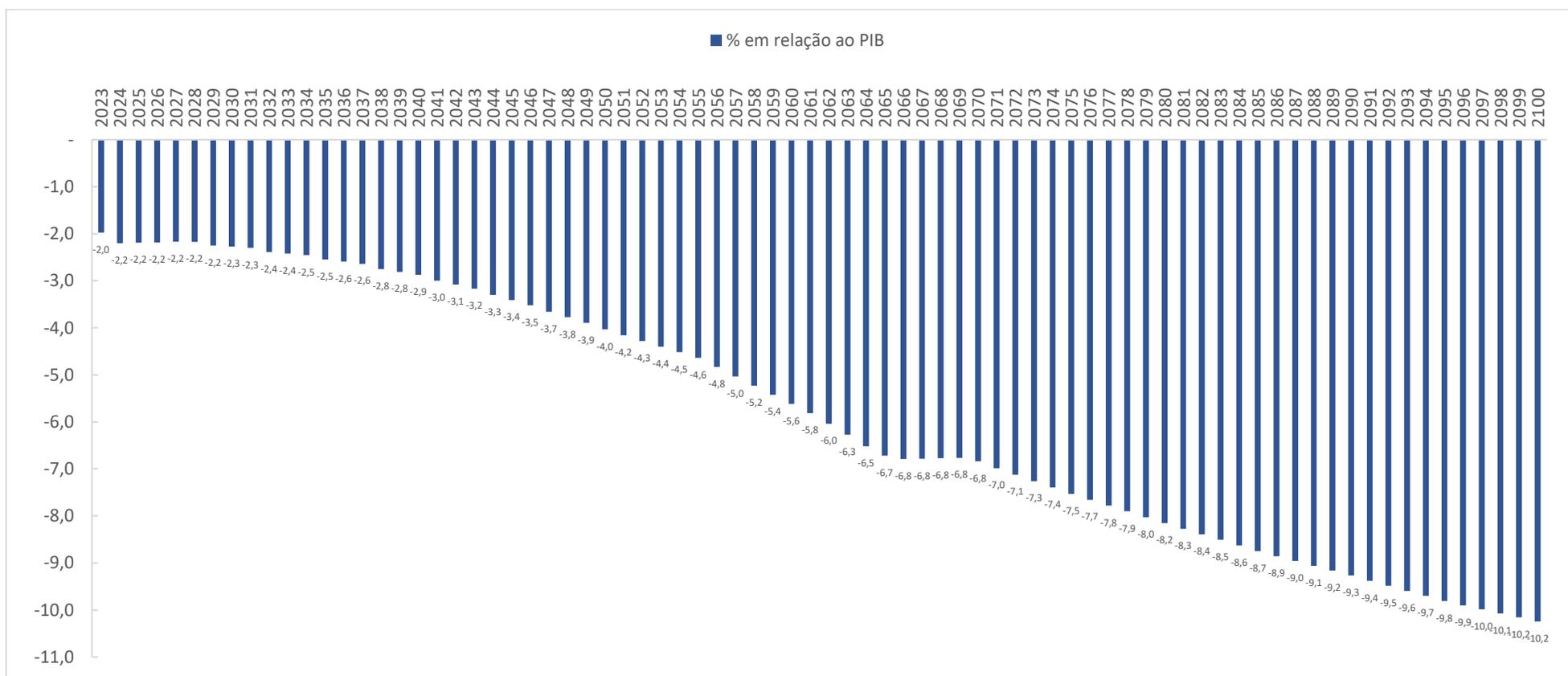


A projeção do déficit do RGPS em relação ao PIB até 2100 é apresentada no gráfico seguinte. Conforme pode ser observado a seguir, a projeção atuarial do déficit para 2023 é de 2,0% e poderá chegar a 10,2% em 2100. A projeção é baseada em hipóteses de tendência de massa salarial, crescimento vegetativo, 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 78 anos podem ser observados na Nota “Projeção Atuarial do Regime Geral de Previdência Social” do BGU 2022, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual>.

Gráfico 56 – Projeção do resultado previdenciário – RGPS

Dados em: % em relação ao PIB

Fonte: SPREV/MTB



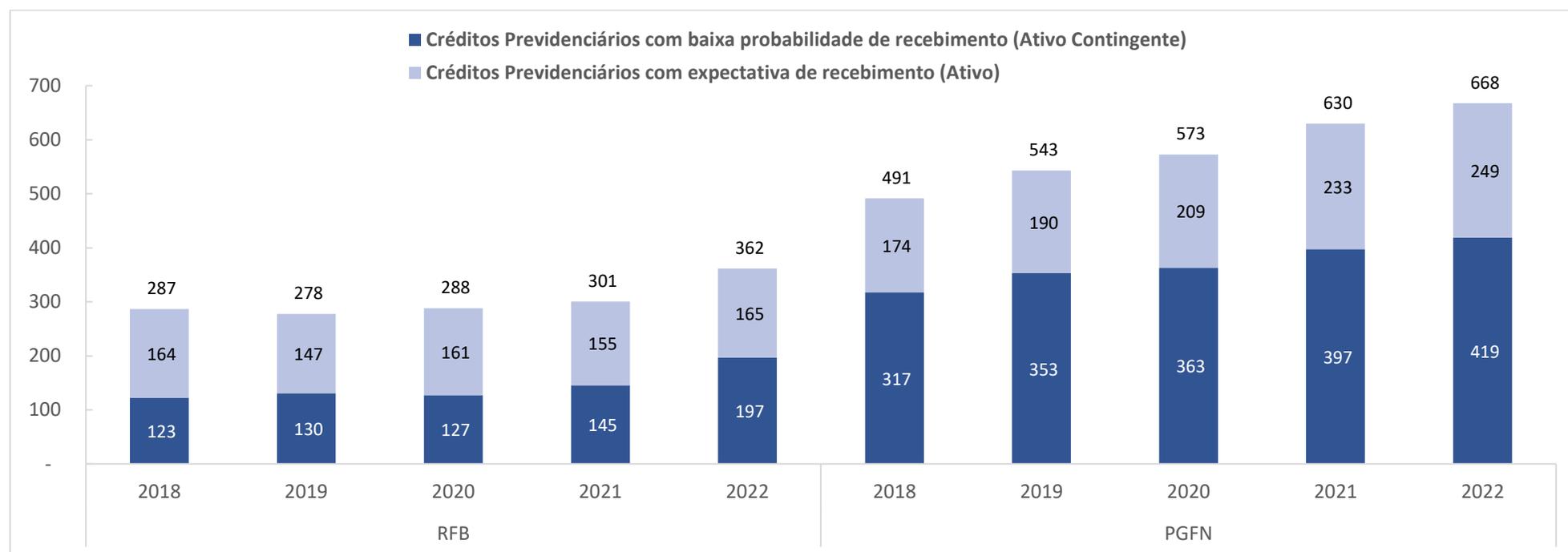
Quanto à gestão dos créditos previdenciários que a União contabiliza em relação aos contribuintes devedores, cabem algumas considerações. Assim como os demais créditos tributários, eles são administrados pela RFB ou pela PGFN, dependendo do estágio em que se encontra a cobrança (iniciam na RFB e são encaminhados para a PGFN, para inscrição em dívida ativa⁴⁷).

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



⁴⁷ Para mais informações, vide subseção 2.1.2 (Créditos Tributários e Dívida Ativa) deste relatório.

Em 2022, a PGFN administrou um total de R\$ 668 bilhões em créditos, sendo que apenas R\$ 249 bilhões foram registrados como ativo, enquanto R\$ 419 bilhões eram ativos contingentes (que não são reconhecidos como ativos da União por não terem expectativa de recebimento). Em relação à RFB, R\$ 165 bilhões estavam registrados no ativo, enquanto os outros R\$ 197 bilhões eram ativos contingentes.

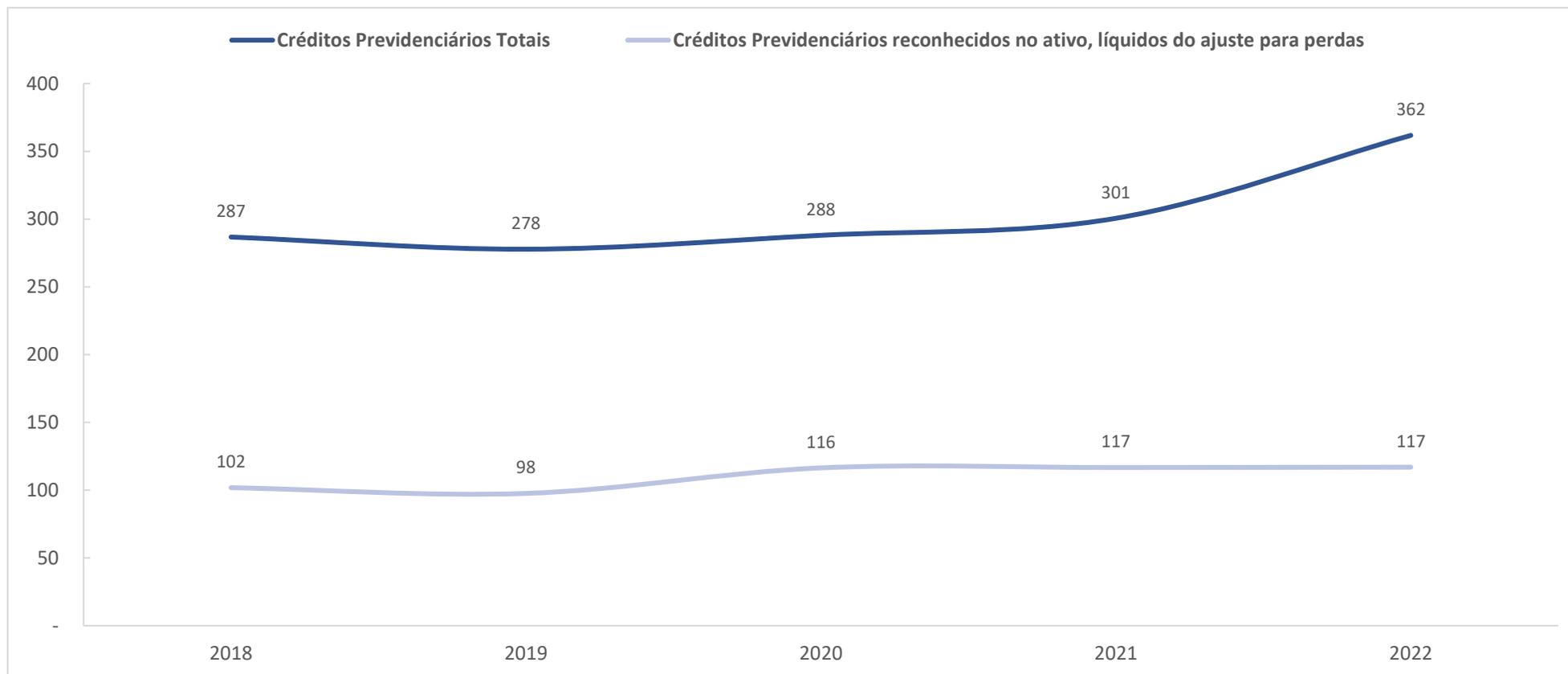
No entanto, mesmo entre os créditos da RFB reconhecidos no ativo (R\$ 165 bilhões), estima-se, com base em dados históricos, que nem todos serão efetivamente recebidos. Em 31/12/2022, R\$ 48 bilhões estavam lançados como ajuste para perdas⁴⁸, representando esses valores com baixa expectativa de recebimento. Dessa forma, os valores líquidos contabilizados no ativo da RFB, em 31/12/2022, referentes a créditos previdenciários, são da ordem de R\$ 117 bilhões, conforme apresentado no gráfico a seguir.

⁴⁸ 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



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.

Já os créditos previdenciários inscritos em dívida ativa, ou seja, sob gestão da PGFN, totalizaram R\$ 668 bilhões em valores brutos em 31/12/2022. Esses 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 23 – Composição dos créditos tributários previdenciários em dívida ativa na PGFN

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

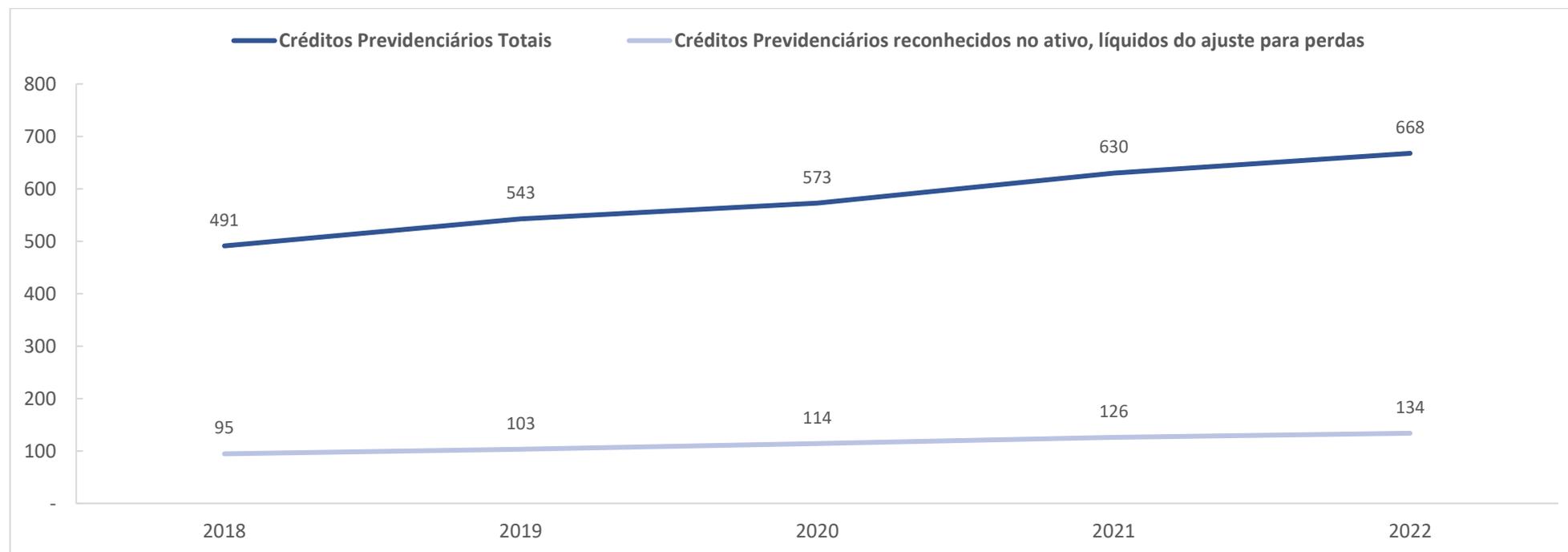
	Saldo Total	Valor Contabilizado	Ajuste para Perdas	Valor Líquido
Classe A	46	46	14	33
Classe B	203	203	101	101
Classe C	125	-	-	-
Classe D	294	-	-	-
Total	668	249	115	134

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



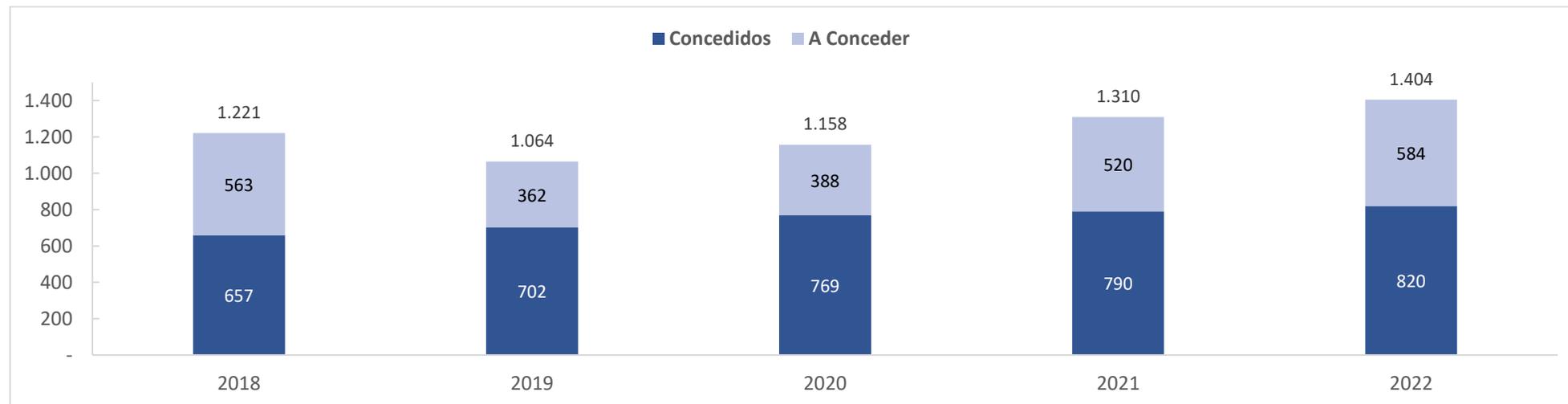
Destaca-se que tais créditos, deduzidos dos ajustes para perdas prováveis, têm uma perspectiva de recuperação de longo prazo, distribuída em vários exercícios futuros, uma vez que a execução da cobrança ocorre em várias fases administrativas e judiciais em que é assegurado legalmente ao contribuinte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

4.3. Regime Próprio de Previdência Social

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

Os valores da provisão⁴⁹ 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



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

⁴⁹ Vide conceito de provisão na subseção 2.2.2 (Provisões e Passivos Contingentes) deste relatório.

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.⁵⁰

Em 2022, a provisão previdenciária do RPPS aumentou R\$ 94,7 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, 31/12/2021, 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 2021 e 2022 no total das provisões (7%), 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.

⁵⁰ Para mais detalhes sobre os parâmetros utilizados para o cálculo da provisão previdenciária do RPPS, vide BGU 2022, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual>.

Tabela 24 – Provisão Previdenciária - RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2018	2019	2020	2021	2022
Provisões de benefícios concedidos	657	702	769	790	820
Aposentadorias, pensões e outros benefícios concedidos	697	761	833	855	878
(-) Contribuições do inativo	-31	-48	-52	-52	-45
(-) Contribuições do pensionista	-8	-11	-12	-13	-13
Provisões de benefícios a conceder	563	362	388	520	584
Aposentadorias, pensões e outros benefícios a conceder	840	720	743	729	763
(-) Contribuições do ente	-158	-208	-205	-102	-96
(-) Contribuições do ativo	-79	-104	-102	-66	-48
(-) Contribuições do inativo e pensionista a conceder	-39	-46	-48	-41	-35
Total provisão RPPS	1.221	1.064	1.158	1.310	1.404

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\$ 61,9 bilhões em 31/12/2022.

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 União⁵¹, 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.

⁵¹ 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 Trabalho⁵² 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 2013 a 2022.

Tabela 25 – Receitas e Despesas do RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receitas	24,6	26,9	29,5	30,6	33,5	33,4	33,2	39,4	40,7	39,5
Despesas	57,1	60,7	65,5	69,4	78,3	79,9	86,3	88,0	88,9	90,0
Resultado	-32,5	-33,8	-36,0	-38,7	-44,8	-46,5	-53,1	-48,6	-48,2	-50,6

A tabela acima mostra a evolução do resultado do RPPS da União, cujo déficit de R\$ 32,5 bilhões em 2013 foi para R\$ 50,6 bilhões em 2022, um crescimento nominal de 55,6%. No entanto, observa-se entre 2019 e 2021 uma 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).

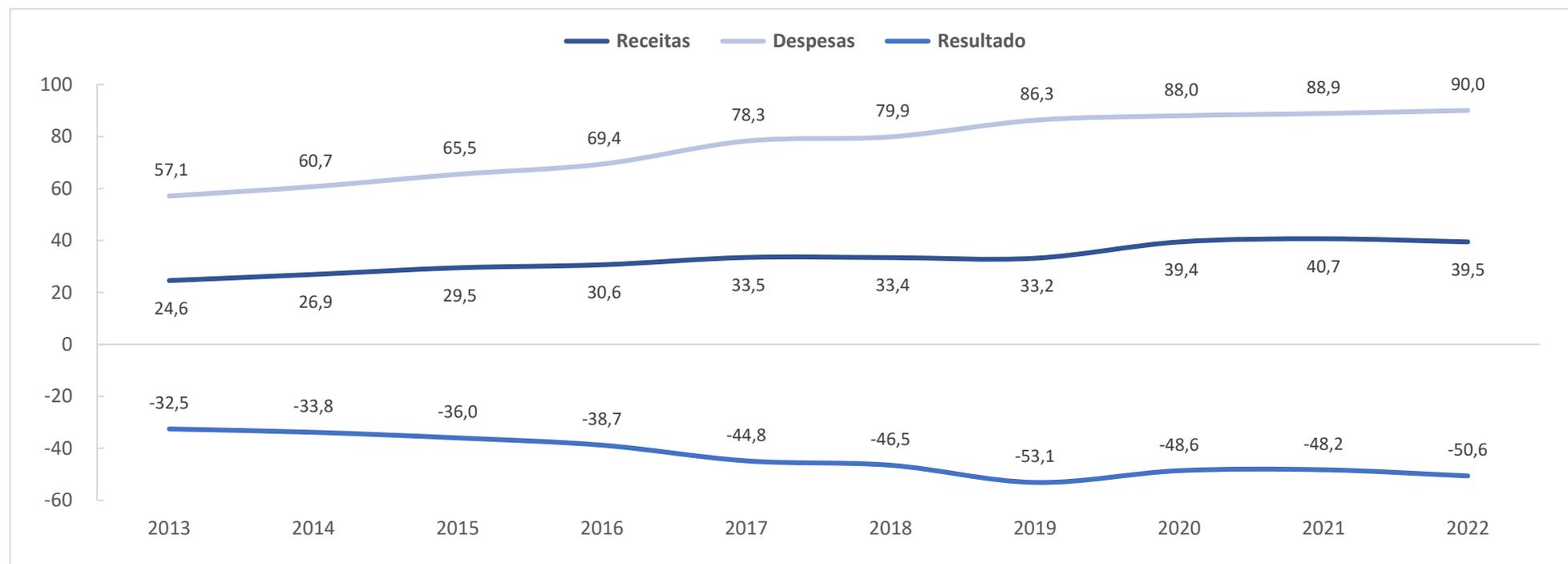
A evolução do resultado previdenciário do RPPS pode ser mais bem apreciada no gráfico a seguir, com as informações da tabela abaixo.

⁵² 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 26 – Receitas e Despesas Previdenciárias do FCDF

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

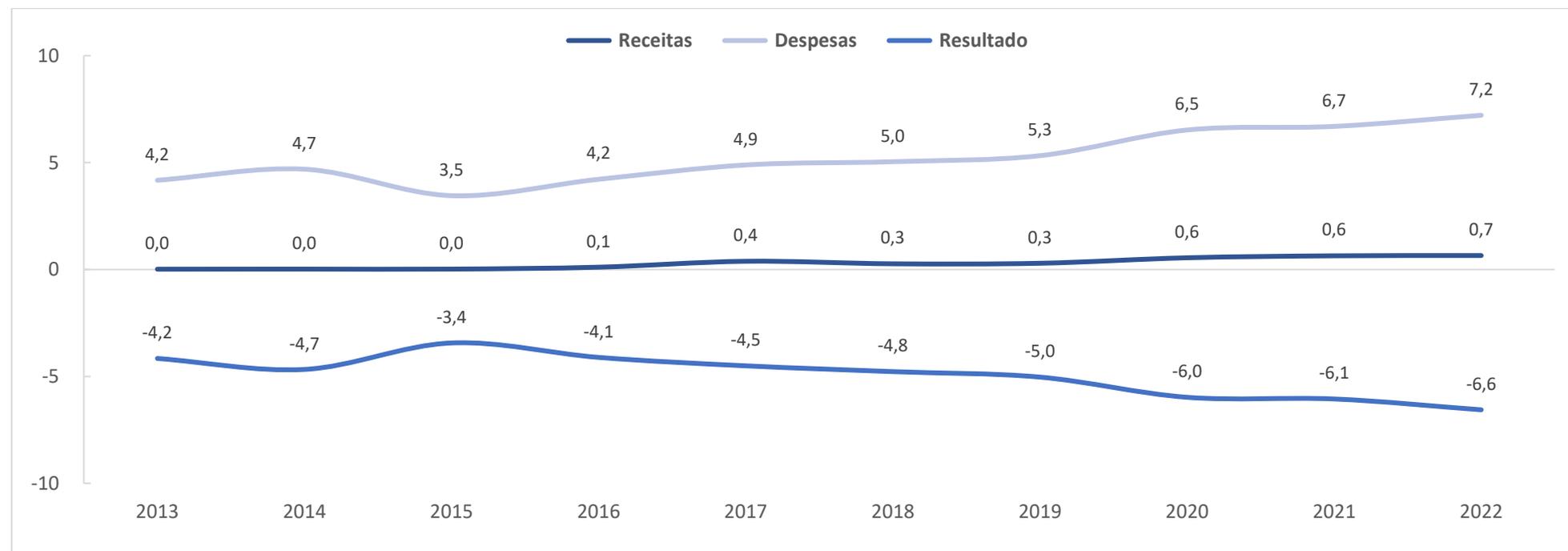
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receitas	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,3	0,3	0,6	0,6	0,7
Despesas	4,2	4,7	3,5	4,2	4,9	5,0	5,3	6,5	6,7	7,2
Resultado	-4,2	-4,7	-3,4	-4,1	-4,5	-4,8	-5,0	-6,0	-6,1	-6,6

O déficit previdenciário do FCDF passou de R\$ 4,2 bilhões em 2013 para R\$ 6,6 bilhões em 2022, um crescimento de 56%. O resultado negativo do FCDF correspondeu a 13% do déficit total do RPPS em 2022. O gráfico abaixo também apresenta essa evolução.

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



4.4. Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas

Em 2022, foram apuradas provisões relativas ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), no total de R\$ 807 bilhões (R\$ 791 bilhões em 2021). Esse valor compreende R\$ 453 bilhões referentes aos benefícios com militares inativos, R\$ 349 bilhões referentes às pensões militares e R\$ 5 bilhões referentes aos anistiados políticos militares. Muito embora os benefícios com militares inativos não sejam enquadrados como um regime previdenciário, neste relatório eles serão abordados com mais detalhes neste capítulo, haja vista suas características atuariais.

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 31/12/2022 foi de R\$ 452,7 bilhões (R\$ 456,4 bilhões em 31/12/2021).

Em relação às pensões militares, a provisão considera tanto as pensões já concedidas como aquelas a conceder. Em 31/12/2022, o valor da provisão para pensões e pensões especiais militares somou R\$ 348,5 bilhões, enquanto, em 31/12/2021, perfazia R\$ 335,9 bilhões.

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\$ 27,2 bilhões em 2013, para R\$ 48,0 bilhões em 2022, um crescimento nominal de 76,7%. Assim como no RPPS, observa-se significativa reversão do crescimento do déficit desse sistema em 2020 e 2021, com a queda de R\$ 47,0 bilhões para R\$ 45,7 bilhões, resultado da reforma da previdência. Contudo, em 2022, o déficit retornou ao patamar pré-reforma e atingiu o valor de R\$ 48,0 bilhões.

Tabela 27 – Receitas e Despesas Associadas aos Militares Inativos e seus Dependentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

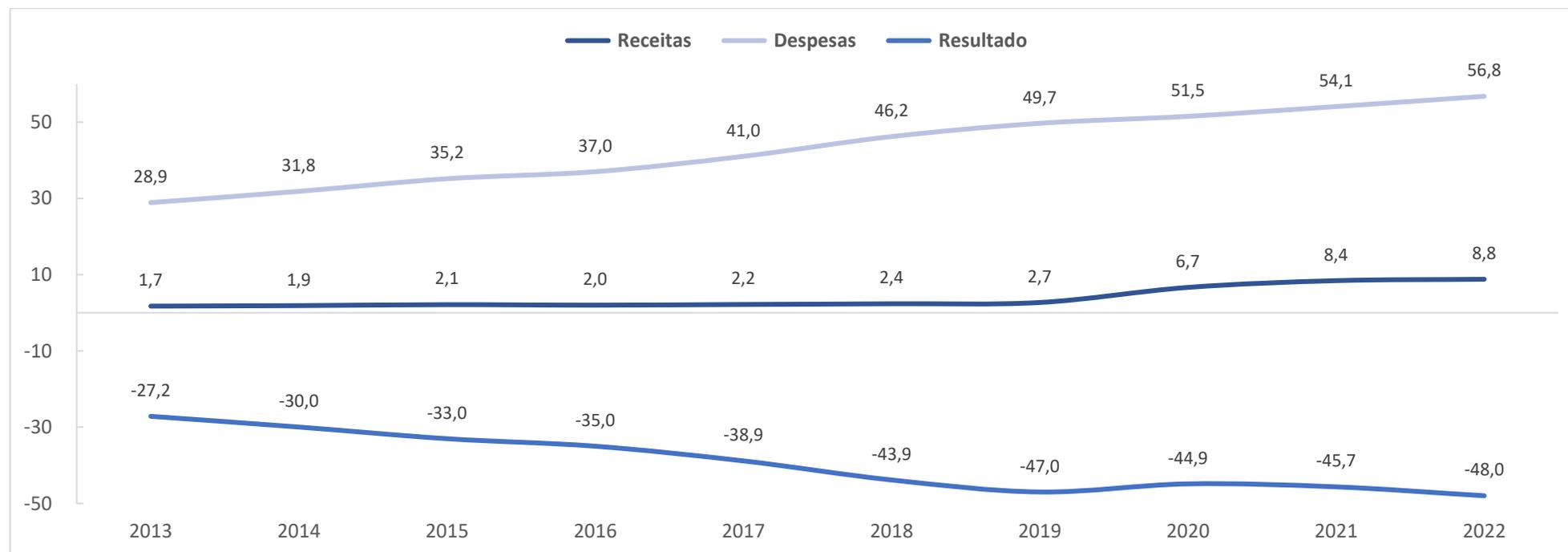
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receitas	1,7	1,9	2,1	2,0	2,2	2,4	2,7	6,7	8,4	8,8
Despesas	28,9	31,8	35,2	37,0	41,0	46,2	49,7	51,5	54,1	56,8
Resultado	-27,2	-30,0	-33,0	-35,0	-38,9	-43,9	-47,0	-44,9	-45,7	-48,0

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 e deterioração do resultado em 2022.

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



5. 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 28 – Dívida Consolidada Líquida

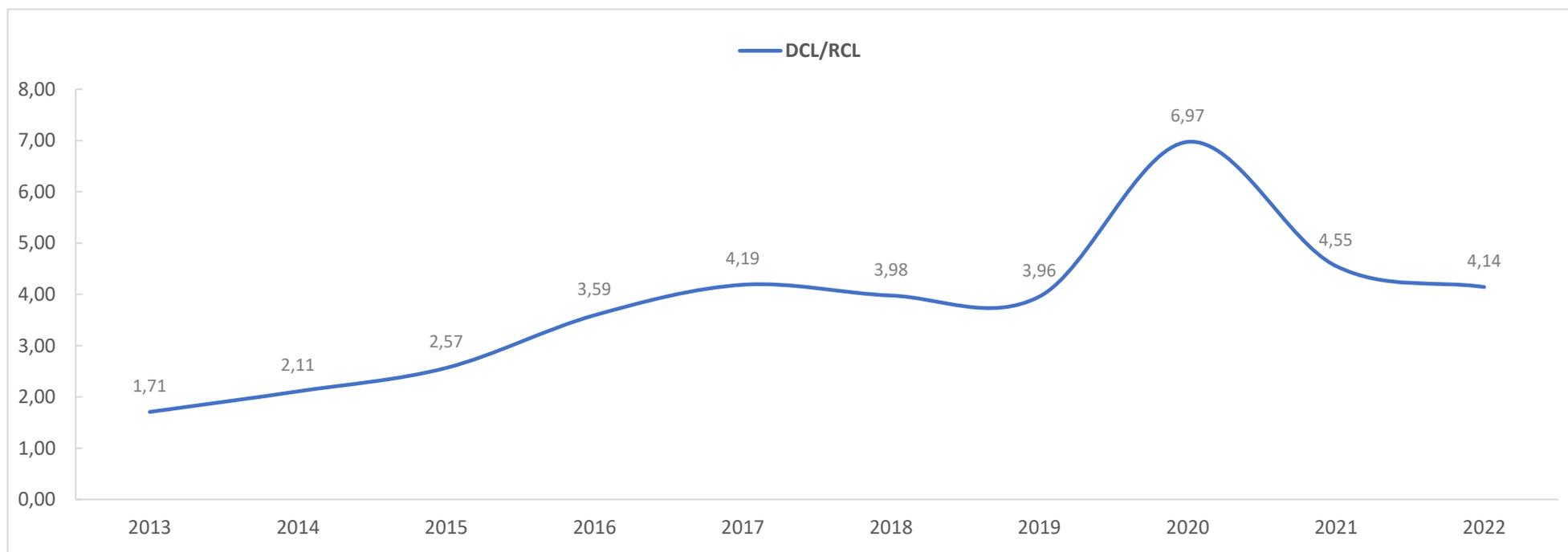
Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RGF

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dívida Consolidada Bruta	3.131	3.453	4.074	4.885	5.378	5.765	6.201	6.961	7.613	8.185
Dívida Mobiliária	3.067	3.396	4.053	4.648	5.228	5.684	6.146	6.910	7.602	8.061
Dívida Mobiliária Interna (em mercado)	2.013	2.164	2.625	2.993	3.437	3.736	4.089	4.756	5.340	5.694
Dívida Mobiliária Interna (BCB)	957	1.119	1.287	1.526	1.671	1.807	1.900	1.925	2.029	2.155
Dívida Mobiliária Externa	86	104	132	117	112	134	151	223	229	212
Outras Dívidas Mobiliárias	11	9	9	12	9	6	6	6	4	-1
Operações de Equalização Cambial (Equalização STN x BCB)	10	0	0	169	87	27	7	0	0	37
Dívida Contratual	40	44	7	48	54	45	40	44	74	81
Demais Dívidas	1.768	1.938	1.705	20	8	9	8	7	-62	6
Deduções	2.011	2.100	2.343	2.333	2.332	2.561	2.617	2.414	2.775	2.992
Dívida Consolidada Líquida	1.120	1.352	1.731	2.552	3.045	3.204	3.584	4.547	4.839	5.193

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 para a marca de quatro vezes e meia o valor da RCL, mantendo-se a tendência de queda em 2022, como pode ser verificado no gráfico abaixo.

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



6. 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 Ouro⁵³ 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 Federal 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 2022.

⁵³ Veja o Painel de Monitoramento da Regra de Ouro, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>.

Tabela 29 – Apuração Regra de Ouro – 2022

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

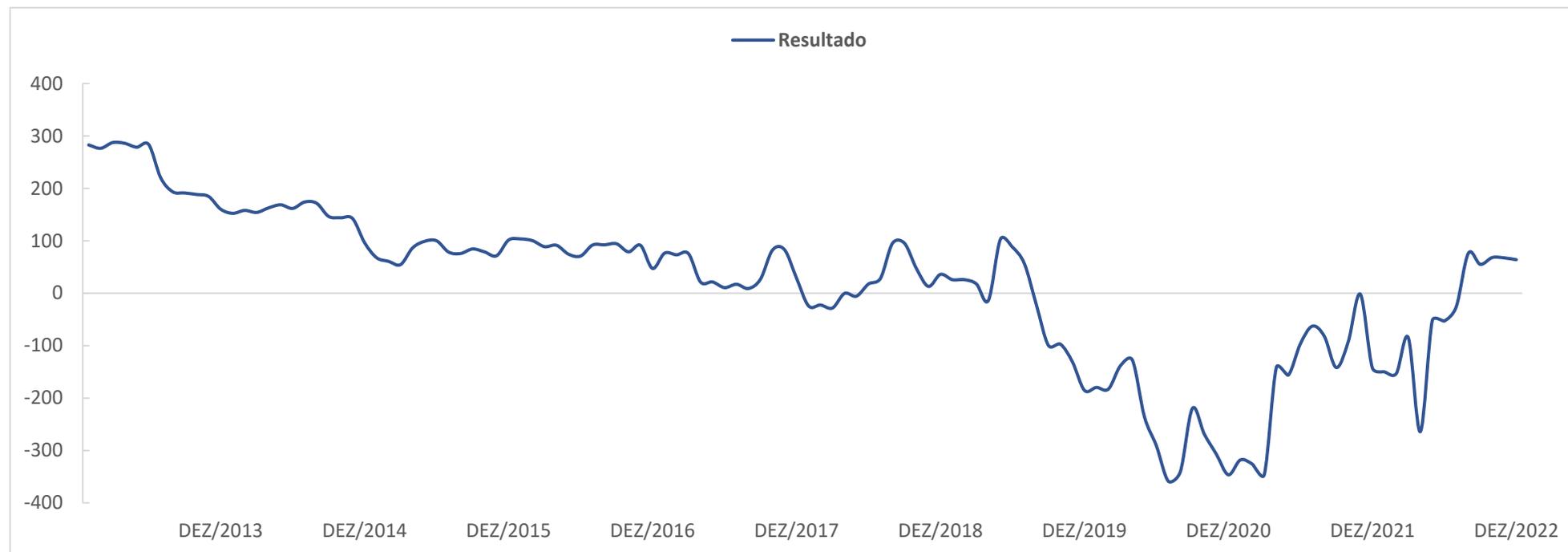
Discriminação	31/12/2022
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a - b)	1.699,68
Receitas de Operações de Crédito do Exercício (a)	1.559,13
Varição de Saldo da subconta da Dívida (b)	-140,55
Despesas de Capital (II = e + f + g)	1.763,44
Investimentos (e)	51,22
Inversões Financeiras (f)	73,78
Amortizações (g)	1.638,44
Margem da Regra de Ouro (III = I - II)	-63,76

O gráfico abaixo mostra a avaliação da margem de suficiência para o cumprimento da regra de ouro desde 2013 (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 nº 109/2021 e 113/2021, e positivo em R\$ 119,7 bilhões, quando consideradas as citadas

reformas ao texto Magno. Já em 2022, não foi necessário adotar esse expediente, uma vez que o fim da pandemia fez cessar as necessidades excepcionais de gastos.

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.

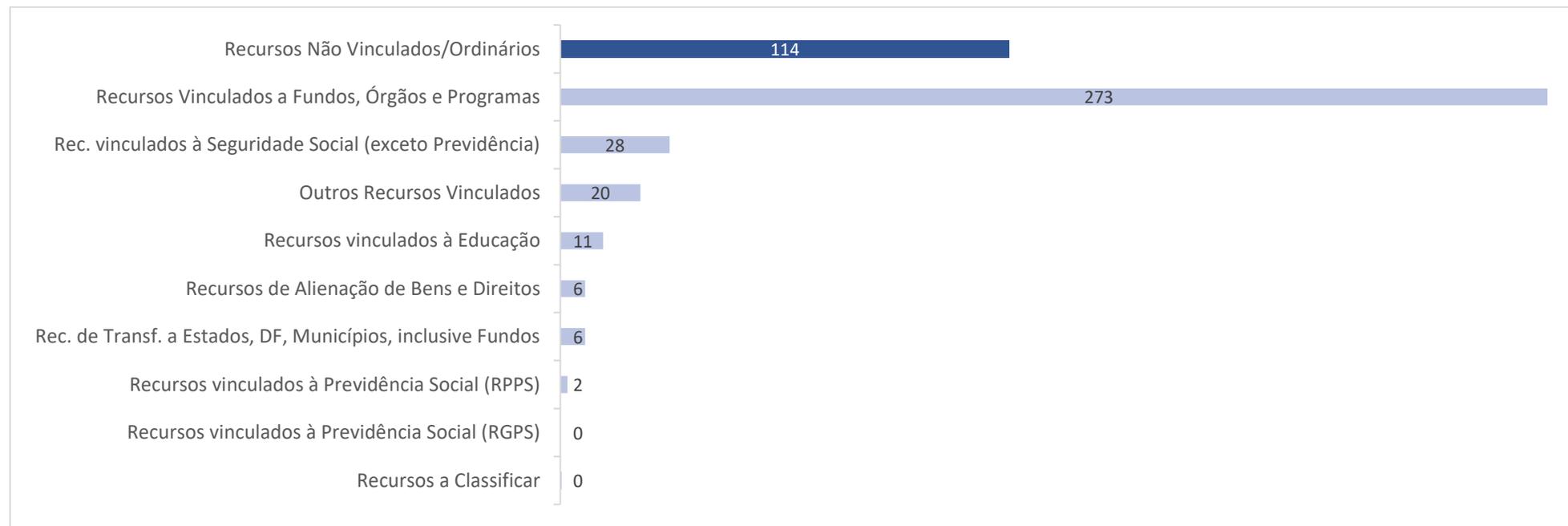
Nesse sentido, é importante destacar que os recursos recebidos pelo governo são classificados em fontes. Existem fontes de recursos que são vinculadas a despesas específicas (como aos fundos), fontes que podem ser usadas livremente (recursos ordinários) e fontes decorrentes das operações de crédito.

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 31/12/2022 (exceto recursos de operações de crédito e de receitas financeiras)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Nesse contexto, vale destacar ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 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*⁵⁴ 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, a União precisa otimizar a administração de suas disponibilidades, de maneira que possam ser utilizadas na redução da necessidade de financiamento.

⁵⁴ Expressão em inglês que representa uma situação em que há um conflito de escolha, por meio do qual o ato de escolher uma coisa implica necessariamente em não poder usufruir dos benefícios de outra coisa que não foi escolhida. Por vezes, ela é traduzida como “perde-e-ganha”.

7. 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 2011 a 2022, permitindo uma maior percepção a respeito das obrigações contraídas pela União e as suas realizações posteriores.

Tabela 30 – 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	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023
Restos a Pagar Processados										
Inscritos	33,6	38,5	45,2	22,9	26,8	59,7	72,4	74,0	74,7	81,8
Outras Despesas Correntes	20,6	27,1	33,7	17,4	21,4	38,7	41,5	46,0	49,3	55,2
Pessoal e Encargos Sociais	1,4	1,0	0,5	0,5	0,7	16,4	17,0	17,1	17,7	18,1
Investimentos	7,7	8,4	10,0	4,4	3,6	3,4	11,6	7,3	6,0	7,5
Inversões Financeiras	3,9	1,9	0,9	0,6	1,1	1,2	2,3	3,6	1,7	1,0
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
Amortização/Refinanciamento da Dívida	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cancelados	0,7	1,7	0,7	0,4	0,8	0,6	1,4	1,8	1,4	
Pagos	27,9	32,2	40,1	18,7	23,0	56,3	62,2	64,5	67,1	
A Pagar	5,0	4,6	4,3	3,8	3,0	2,8	8,8	7,7	6,3	81,8

Ano de Inscrição/Execução no ano seguinte	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023
Restos a Pagar Não Processados										
Inscritos	185,5	189,5	140,5	125,3	128,5	129,9	108,7	153,9	158,9	173,4
Outras Despesas Correntes	82,8	92,6	53,3	52,4	54,1	54,2	48,0	89,8	85,6	90,5
Investimentos	79,6	72,7	65,8	56,3	60,7	59,1	41,9	46,9	54,4	60,3
Inversões Financeiras	21,6	21,3	19,8	15,1	12,7	15,0	17,2	14,2	12,2	13,2
Amortização/Refinanciamento da Dívida	0,0	1,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	1,2	5,4	7,7
Pessoal e Encargos Sociais	1,5	1,8	1,6	1,3	0,9	1,2	1,2	1,4	1,2	1,6
Juros e Encargos da Dívida	0,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3	0,1	0,1
Cancelados	20,5	32,9	20,5	16,6	18,5	29,2	17,0	38,4	15,3	
Pagos	83,9	89,3	65,5	57,5	60,0	58,6	55,6	75,3	91,7	
A Pagar	81,1	67,3	54,6	51,2	49,9	42,0	36,2	40,2	51,9	173,4
Total de Restos a Pagar - Processados e Não Processados										
Inscritos	219,1	228,0	185,7	148,2	155,3	189,6	181,2	227,9	233,6	255,2
Cancelados	21,2	34,6	21,2	17,1	19,4	29,8	18,4	40,2	16,7	
Pagos	111,8	121,6	105,6	76,2	83,0	114,9	117,8	139,8	158,8	
A Pagar	86,1	71,9	58,9	55,0	53,0	44,8	44,9	47,8	58,1	255,2

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

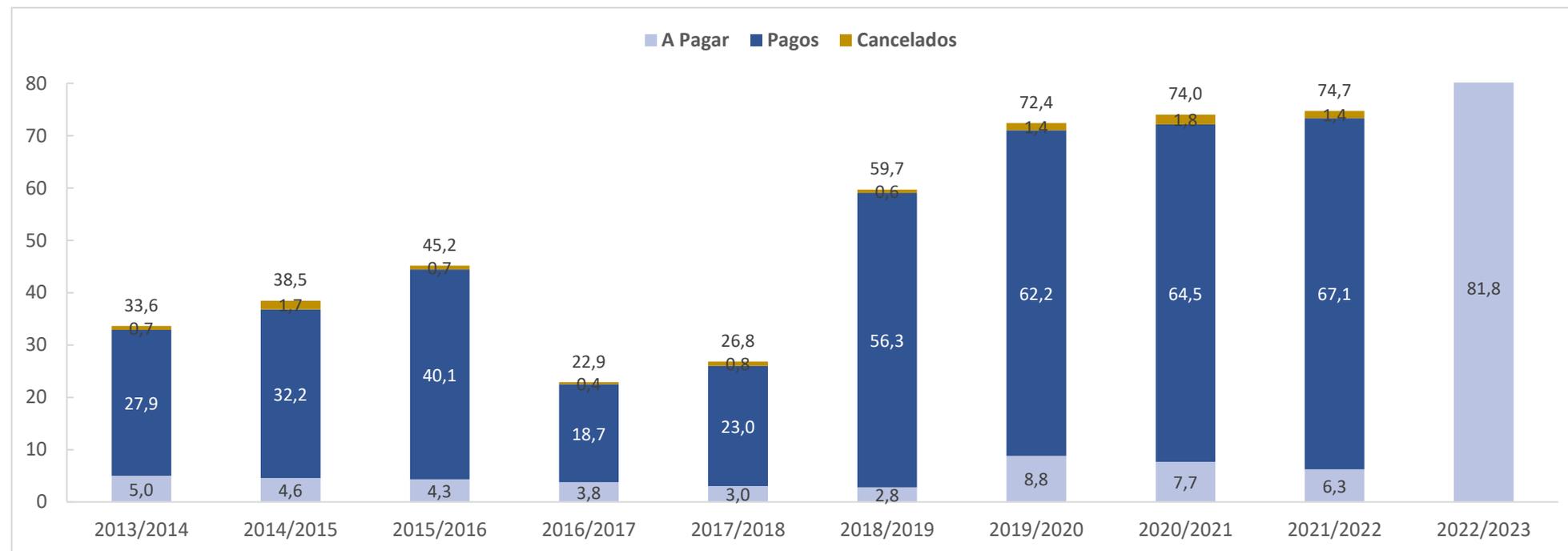
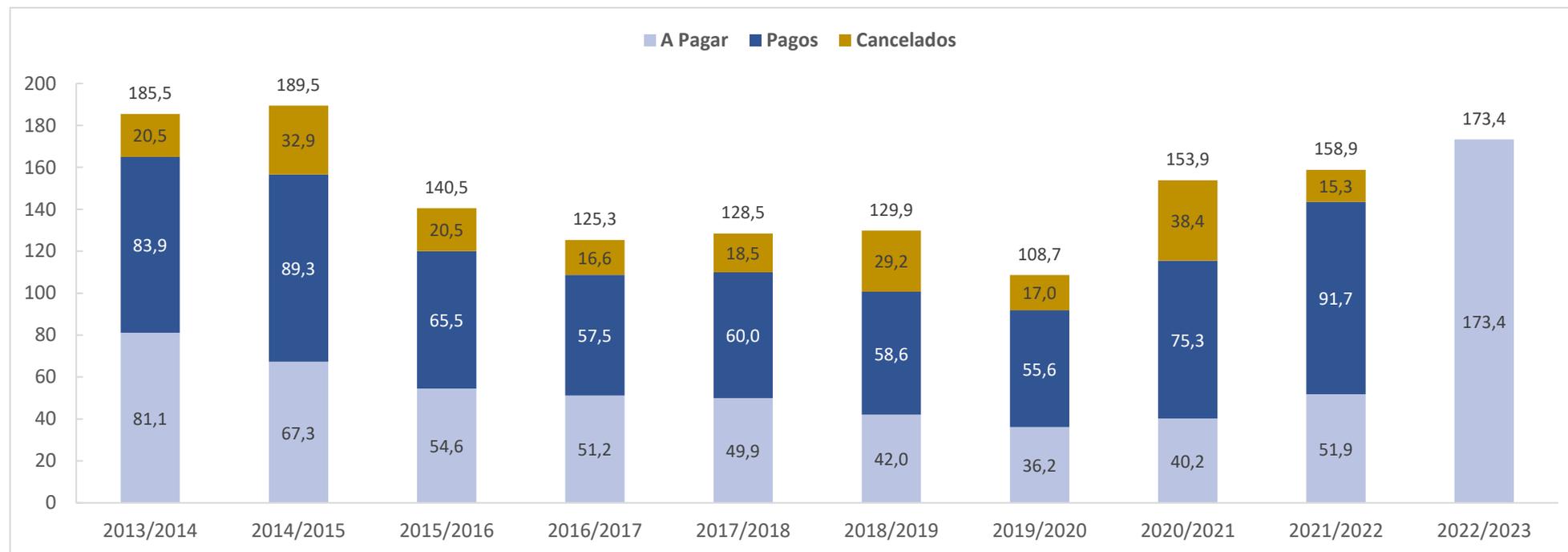


Gráfico 68 – Execução dos Restos a pagar não processados no ano seguinte ao da inscrição

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

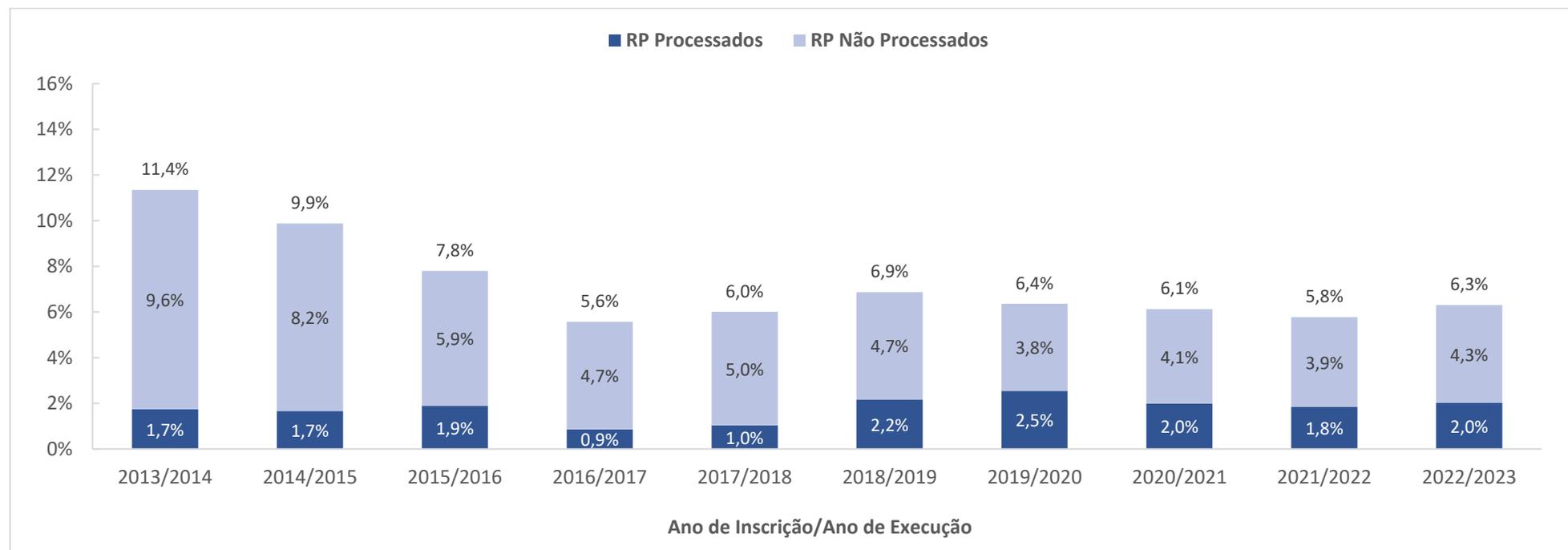


Pelo gráfico abaixo, verifica-se que entre 2011 e 2014 houve uma tendência de crescimento na inscrição de restos a pagar em relação ao total empenhado, revelando dificuldades na execução de obrigações e pagamentos no orçamento dentro desses exercícios. A partir de 2014, as restrições financeiras obrigaram 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 pandemia de Covid-19 resultou em uma maior inscrição de restos a pagar desde 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 2022, que serão executados ao longo de 2023. Como pode-se observar, 77,2% do valor corresponde a empenhos de 2022, 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\$ 6,7 bilhões, são do período de 2002 a 2017, isto é, foram inscritos há mais de cinco anos.

Gráfico 70 – Estoque de restos a pagar (processados e não processados) em 2022, por ano de emissão do empenho

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



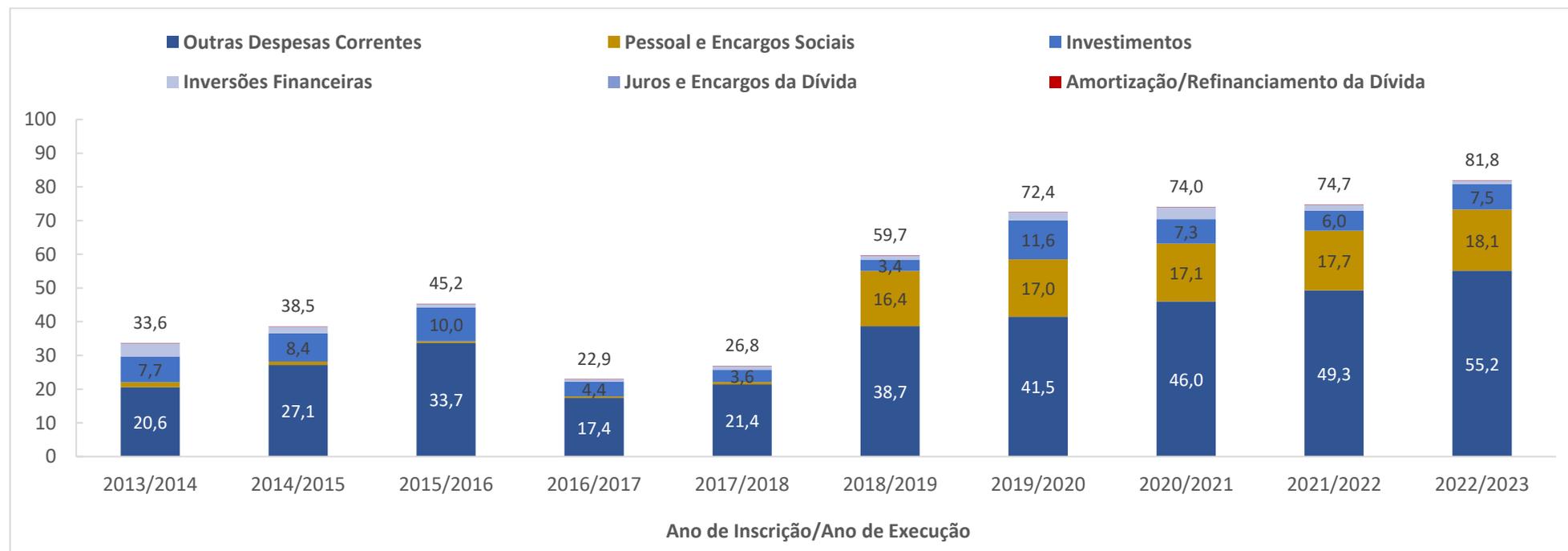
7.1. Inscrição de Restos a Pagar Processados

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



7.2. Inscrição de Restos a Pagar Não Processados

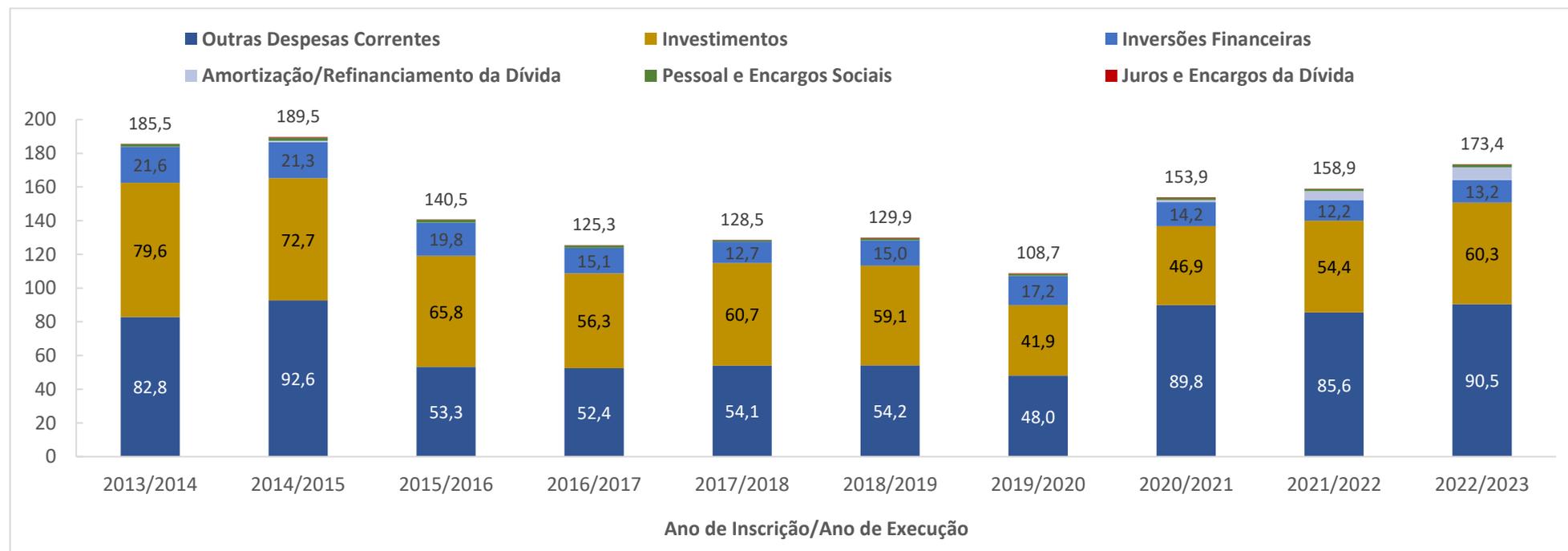
O gráfico abaixo revela uma concentração dos restos a pagar não processados inscritos em outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras. Inversões Financeiras é o grupo que possui menor representação dentre esses três, e compreende a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização 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 2013 a 2014, reduzindo significativamente a partir de 2015. O crescimento desde 2020 está associado ao aumento dos gastos para combater a pandemia de 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>.