



RCTN 2023

Publicado em
3 de julho de 2024

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

Dario Carnevalli Durigan

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

Diego Rodrigo Lopes Batista Rocha (Gerente)

Marilu Cardoso da Silva (Gerente)

Alexandre Fineas Lima e Sousa

André Luiz Santana Ferrari

Diego Rodrigues Boente

Henrique Guilherme do Amaral Santos

Kleber Vieira Medeiros

Rafael da Silva Assunção

Rinaldo José Mendes Meneguim

Rubem Mateus de Arruda Ziegler

Sandro Alex Bezerra Vieira

Arte

Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional

Gerência de Comunicação Organizacional

Informações

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

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

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

Última alteração: 3 de julho de 2024

Sumário

Sumário	3
Sumário Executivo	4
1. Introdução	6
2. Ativos e Passivos da União e seu Patrimônio Líquido.....	7
2.1. Ativos	11
2.1.1. Caixa e Equivalentes de Caixa.....	11
2.1.2. Créditos Tributários e Dívida Ativa	15
2.1.3. Empréstimos e Financiamentos Concedidos	19
2.1.4. Investimentos (Participações em Empresas Estatais)	36
2.1.5. Imobilizado e Intangível	41
2.2. Passivos	45
2.2.1. Empréstimos e Financiamentos (Dívida Pública Federal).....	45
2.2.2. Provisões e Passivos Contingentes	47
2.2.3. Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS.....	54
2.2.4. Riscos Fiscais com Demandas Judiciais e Precatórios	57
2.2.5. Resultado do Banco Central do Brasil	63
3. Regimes Previdenciários e Sistema de Proteção Social dos Militares	69
3.1. Considerações Iniciais.....	69
3.2. Regime Geral de Previdência Social.....	70
3.3. Regime Próprio de Previdência Social	77
3.4. Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas	81

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, aos passivos relativos à Dívida Pública Federal, às provisões e passivos contingentes, aos passivos previdenciários e aos ativos de infraestrutura.

Em 2023, o passivo a descoberto da União (passivos superiores aos ativos) atingiu o montante de R\$ 5,586 trilhões, o que representa um aumento nominal de R\$ 234 bilhões, ou seja, crescimento de 4,4% em relação ao valor de 2022 (R\$ 5,352 trilhões).

Não obstante esse nível de passivo a descoberto, o diagnóstico efetivo da situação patrimonial 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\$ 7,377 trilhões e R\$ 12,963 trilhões ao final de 2023.

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 sua situação patrimonial, de maneira a aprimorar a transparência e as tomadas de decisões sobre finanças públicas.

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

- No ano de 2023, a análise dos fluxos de caixa da União demonstra uma redução de aproximadamente R\$ 182,2 bilhões na sua disponibilidade financeira, decorrente principalmente dos fluxos negativos de suas atividades operacionais (R\$ 195,5 bilhões) e de investimento (R\$ 89,3 bilhões). Mesmo assim, a União permanece com alto nível de disponibilidade de caixa, tendo recomposto parte dos déficits operacionais e de investimento do ano com financiamento mediante emissão de títulos públicos.
- O estoque administrado de créditos tributários e de dívida ativa, como em exercícios anteriores, apresenta um montante expressivo (R\$ 5,511 trilhões). No entanto, a expectativa média de recuperação gira em torno de 16,06%, ou seja, R\$ 885 bilhões.

¹ Por meio do Resultado do Tesouro Nacional, disponível em [Boletim Resultado do Tesouro Nacional \(RTN\) - 2023 - Dezembro — Tesouro Transparente](#)

² Por meio do Relatório Mensal da DPF, disponível em [Relatório Mensal da Dívida \(RMD\) - 2024 - Dezembro — Tesouro Transparente](#)

- A análise dos fluxos das dívidas dos estados, Distrito Federal e municípios perante a União demonstra que os pagamentos por esses entes nos últimos cinco anos vêm sendo reduzidos, mas mantendo estabilidade entre ente os anos de 2023 e 2022, no montante aproximado de R\$ 16,0 bilhões. Consequentemente, ante o não recebimento parcial desses financiamentos, a apropriação de encargos aumenta, ensejando a atualização dos saldos devedores desses entes perante a União.
- 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 e R\$ 83 bilhões, em 2022. No exercício de 2023, o total de amortizações feitas pelas instituições financeiras alcançou o montante aproximado de R\$ 19,0 bilhões.
- No ano de 2023, a tendência de aumento do valor das participações da União em empresas estatais federais continuou sendo observada, sendo que a distribuição de dividendos e juros sobre capital próprio à União oscilou de R\$ 87 bilhões em 2022 para R\$ 50 bilhões em 2023.
- A preocupação crescente da União quanto às perdas judiciais se concretiza com o crescimento dos valores pagos de precatórios, que culminaram no acréscimo de 157,1% em 2023, em relação ao período anterior, e de 264,4%, se comparado a 2019, devendo ser dado destaque ao fato de que, em 2023, houve expressivo aumento nos pagamentos em função da quitação do estoque acumulado com a declaração de inconstitucionalidade por parte do Supremo Tribunal Federal dos limites impostos pela Emenda Constitucional nº 114/2021 para pagamento de precatórios inscritos em anos anteriores. Por consequência, os valores a pagar nos próximos anos decresceram em 40,4% em relação a 2022, perfazendo o montante de R\$ 84,5 bilhões no encerramento de 2023.
- Por fim, quanto à situação orçamentária e financeira do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS), do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), e do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o relatório traz informações sobre a atual conjuntura das receitas e despesas pertinentes, os quais demonstram tendência de aumento nos seus déficits ao longo do tempo.

Boa leitura.

1. Introdução

O Relatório Contábil do Tesouro Nacional (RCTN) chega à sua oitava edição com as informações contábeis e fiscais de 2023. 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 em 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, já que no ano de 2023 foi editada a Portaria STN nº 1.569, de 11 de dezembro, incluindo novos procedimentos patrimoniais a serem implementados gradualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios. 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. Por fim, dada a importância que a Previdência Social assume no contexto fiscal e político nacional, o RCTN aborda esse tema no Capítulo 3.

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 de recursos. 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 2019 a 2023.

Tabela 1 – Balanço Patrimonial da União

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

ATIVO	2019	2020	2021	2022*	2023
Ativo Circulante	1.721	1.731	2.090	2.108	1.968
Caixa e Equivalentes	1.537	1.546	1.831	1.924	1.759
Conta Única	1.436	1.448	1.732	1.824	1.647
Aplicações Financeiras e outros caixas e equivalentes de caixa	70	79	77	100	112
Recursos de Fundos Constitucionais	30	19	23	18	0
Créditos a Curto Prazo	184	185	258	184	209
Ativo Não Circulante	3.877	3.971	4.204	4.606	5.409
Créditos a Longo Prazo	2.065	1.862	1.926	2.084	2.194
Créditos Tributários a Receber	256	303	281	240	238
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	1.432	1.505	1.460	1.323	1.406
Dívida Ativa Tributária e Não Tributária	844	950	1.011	1.097	1.206
Ajustes para Perdas em Créditos a Longo Prazo	-548	-997	-985	-755	-803
Outros Créditos a Longo Prazo	81	101	159	179	147
Investimentos	395	470	505	753	876
Imobilizado	1.409	1.629	1.761	1.756	2.326
Intangível	8	10	12	13	14
TOTAL DO ATIVO	5.597	5.702	6.294	6.715	7.377

PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	2019	2020	2021	2022*	2023
Passivo Circulante	1.341	1.932	2.053	2.207	2.463
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	74	84	95	102	86
Empréstimos e Financiamentos	1.098	1.708	1.697	1.675	1.815
Provisões a Curto Prazo	69	73	170	272	298
Demais Obrigações	99	66	91	158	265
Passivo Não Circulante	7.238	8.215	9.309	9.859	10.500
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	3	3	8	13	14
Empréstimos e Financiamentos	5.068	5.231	5.949	6.434	7.027
Provisões a Longo Prazo	2.142	2.948	3.331	3.243	3.312
Provisões Matemáticas Previdenciárias	1.136	1.216	1.294	1.524	1.477
Provisões relativas ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA)	140	704	764	757	804
Perdas Judiciais e Administrativas	681	770	1.006	677	739
Decorrentes de Atuação Governamental	54	110	124	132	121
Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)	107	116	116	106	86
Outras Provisões a Longo Prazo	24	31	27	47	85
Demais Obrigações	25	33	21	169	147
TOTAL DO PASSIVO	8.579	10.147	11.362	12.067	12.963
Patrimônio Líquido	-2.982	-4.445	-5.068	-5.352	-5.586
TOTAL DO PASSIVO + PL	5.597	5.702	6.294	6.715	7.377

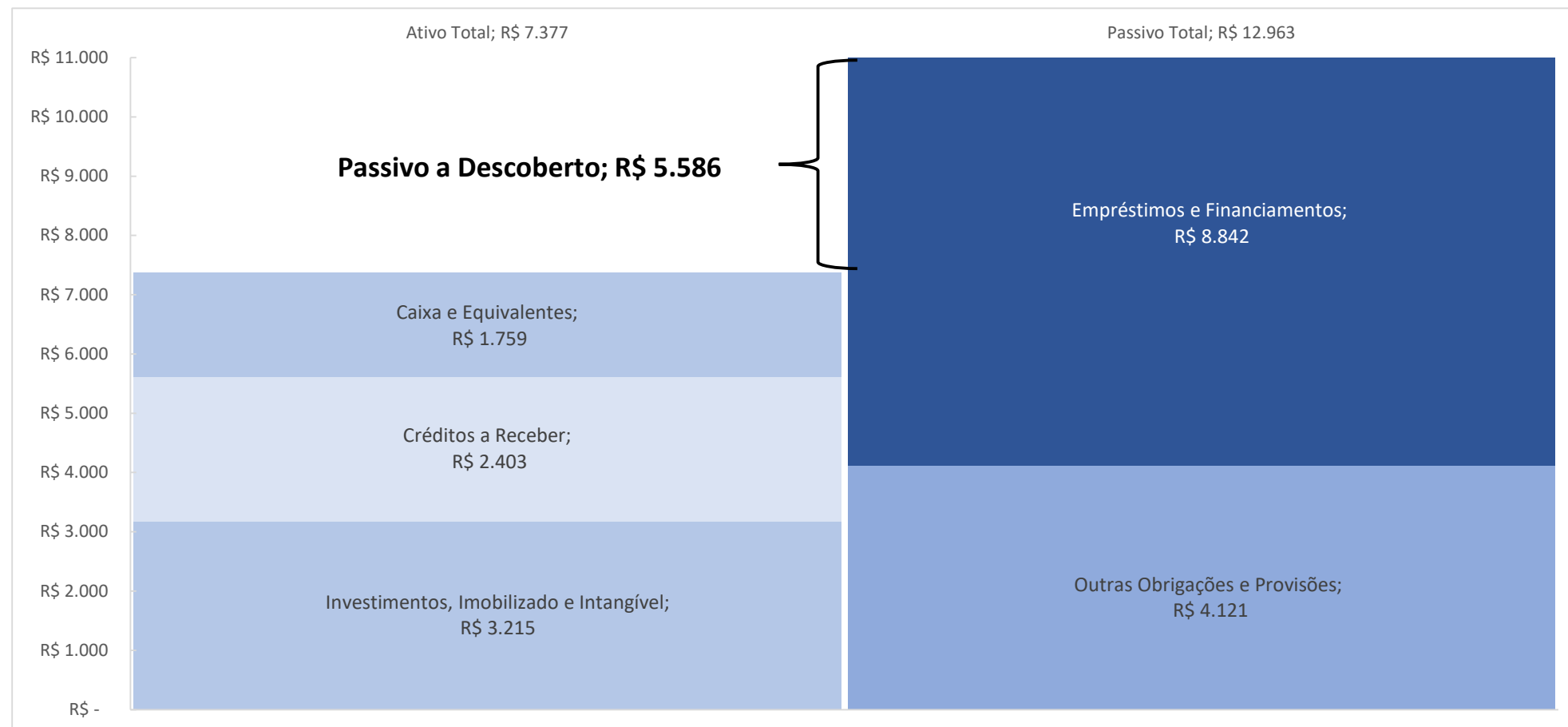
Nota: *Os saldos referentes ao exercício de 2022 foram reapresentados conforme explicação constante na Nota "Reapresentação das Demonstrações Contábeis de 2022" do BGU 2023.

O gráfico abaixo expressa a situação patrimonial líquida em 2023, de forma mais agregada, podendo ser observado que os passivos da União ultrapassaram seus ativos em R\$ 5,586 trilhões.

Gráfico 1 – Balanço Patrimonial da União em 2022 – Simplificado

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

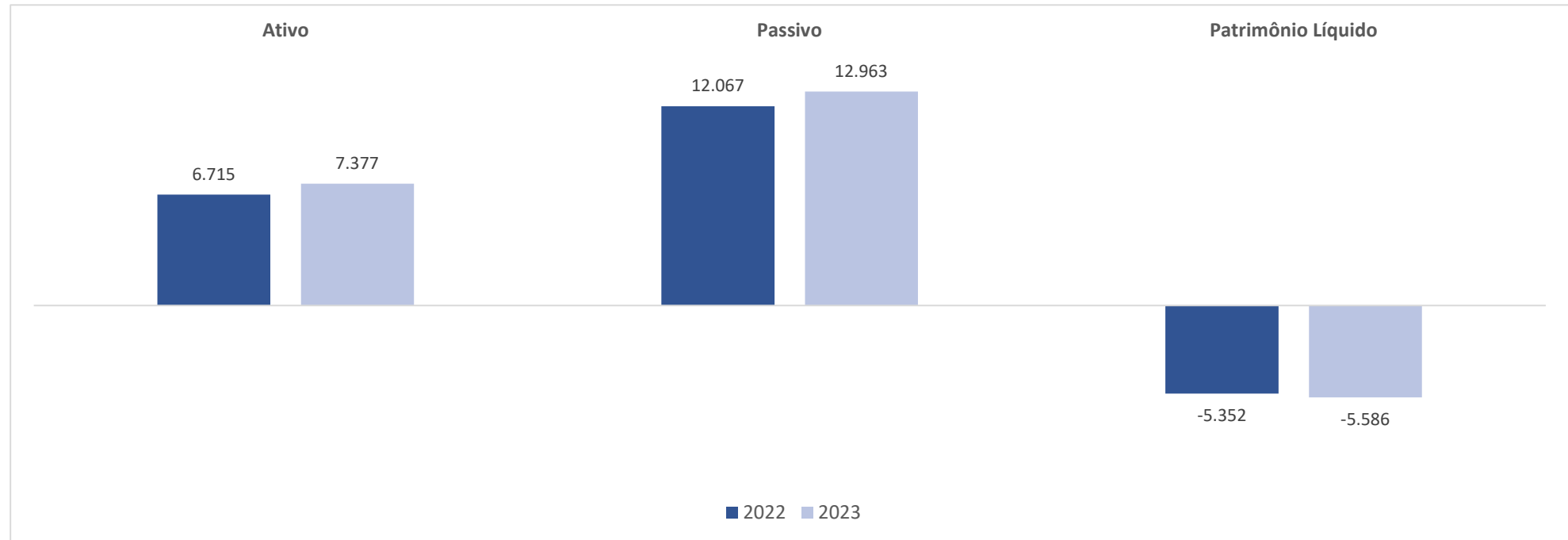


O passivo a descoberto da União em 2023, em comparação com o valor de 2022, teve um aumento nominal de 4,36%, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Ativo, passivo e patrimônio líquido

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



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 de realização. A Demonstração dos Fluxos de Caixa apresenta as variações de caixa e equivalentes, permitindo aos usuários avaliarem de que forma foram obtidos os recursos para financiar as atividades e como foram utilizados.

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

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

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

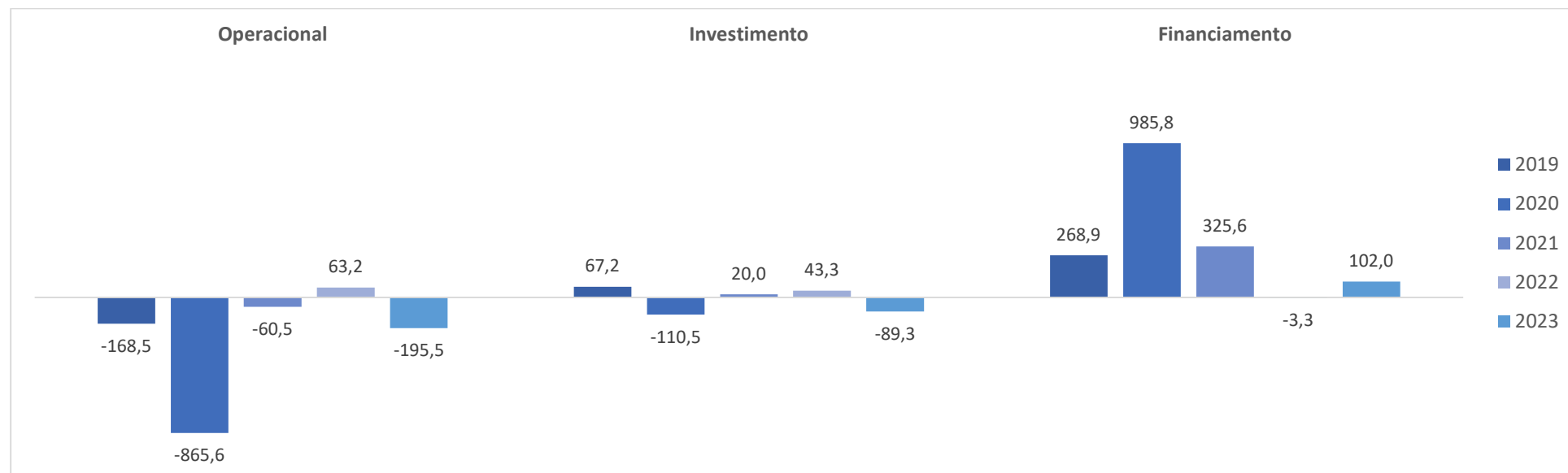
Fluxo de caixa das atividades de financiamento: os fluxos de caixa de financiamento exprimem a capacidade da entidade de captar e amortizar dívida.

A geração líquida de caixa (ingressos menos desembolsos) do período de 2019 a 2023 pode ser observada no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Fluxos de caixa líquido por atividades

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Em 2023, a geração líquida de caixa e equivalentes de caixa da União foi negativa em R\$ 182,8 bilhões. No fluxo líquido de caixa das atividades operacionais, os desembolsos superaram os ingressos em um montante de R\$ 195,5 bilhões, o que é reflexo principalmente do aumento dos desembolsos nas funções de Previdência Social, R\$ 79,4 bilhões (8,92%), de Encargos Especiais, R\$ 75,8 bilhões (69,63%) e de Assistência Social, R\$ 62,8 bilhões (31,84%).

Conta Única do Tesouro Nacional

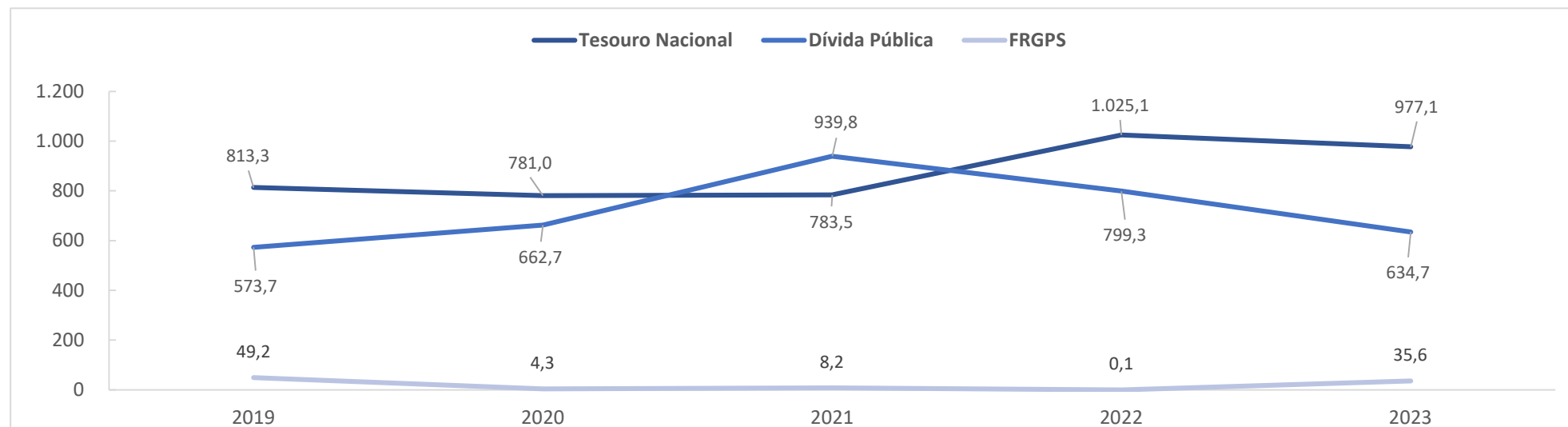
A Conta Única do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil (BCB), acolhe praticamente todas as disponibilidades financeiras da União. É um importante instrumento de controle das finanças públicas, já que permite a racionalização da administração dos recursos financeiros, além de favorecer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

O saldo da Conta Única correspondeu, em 2023, a 88,49% do total do grupo de caixa e equivalentes de caixa, estando subdividida, conforme o gráfico a seguir, em três subcontas: (i) do Tesouro; (ii) da Dívida Pública; e (iii) do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



A subconta do Tesouro Nacional centraliza os recursos financeiros arrecadados a serem utilizados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, exceto no que tange aos processos relacionados à gestão da Dívida Pública Federal (DPF) e ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Seu saldo, no encerramento do exercício de 2023, foi de R\$ 977,1 bilhões.

Já a subconta da Dívida Pública tem a finalidade de prover reserva de liquidez necessária para a sua gestão. Em 2023, a variação negativa de 20,59% 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 2023 com um saldo de R\$ 35,6 bilhões. Esse saldo positivo ocorre devido à necessidade de haver recursos financeiros disponíveis para custear os restos a pagar inscritos ao final do exercício.

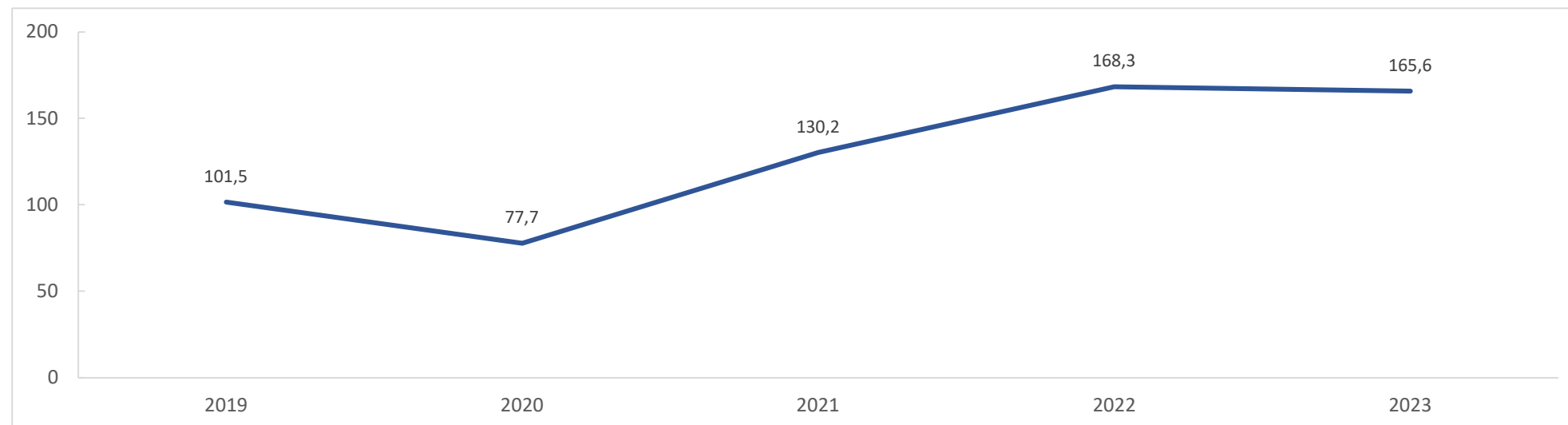
As disponibilidades de caixa do Governo Federal depositadas no BCB (Conta Única) são remuneradas pela taxa média da rentabilidade dos títulos públicos federais existentes em carteira do BCB, conforme dispõe a Medida Provisória nº 2.179-36/2001. Portanto, essa remuneração está diretamente

relacionada à rentabilidade dos títulos públicos existentes em carteira do BCB, bem como à evolução do saldo da conta única ao longo do exercício. Em relação ao exercício anterior, houve uma redução de -2% 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



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.

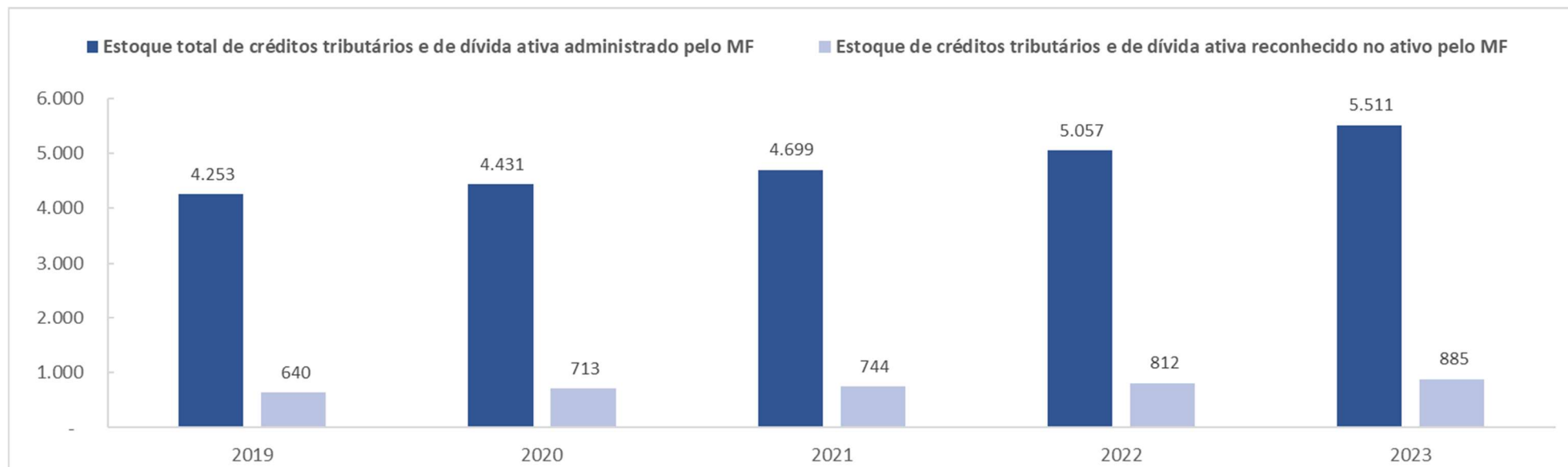
As taxas têm por fato gerador de sua cobrança o exercício do poder de polícia da União, bem como a prestação e a disponibilização de serviços por ela.

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 pela Receita Federal do Brasil (RFB).. 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 2023, 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\$ 272 bilhões e R\$ 613 bilhões respectivamente.

O gráfico a seguir demonstra a diferença entre o total dos créditos tributários e dívida ativa constituídos e ainda não arrecadados (R\$ 5,511 trilhões), administrados pelo Ministério da Fazenda (RFB e PGFN), e o saldo líquido do ajuste para perda registrado na contabilidade (R\$ 885 bilhões), apresentado no balanço patrimonial da União de 2023.

Gráfico 6 – 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 2023 (mesmo percentual em 2022). Isso ocorre pois 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\$ 5,511 trilhões (valores brutos), em 31/12/2023, é composto por:

- Créditos tributários a receber de competência da RFB, reconhecidos contabilmente no montante bruto de R\$ 412 bilhões. Ao descontar R\$ 140 bilhões de ajustes para perdas, o saldo líquido é de R\$ 272 bilhões;
- Créditos inscritos em dívida ativa administrados pela PGFN, reconhecidos contabilmente no montante bruto de R\$ 1,128 trilhão. Ao descontar R\$ 515 bilhões de ajustes para perdas, o saldo líquido é de R\$ 613 bilhões;

- c) Créditos tributários administrados pela RFB, mas não reconhecidos contabilmente, por terem sua exigibilidade suspensa³, no montante de R\$ 2,131 trilhões. 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\$ 1,84 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 recebimento⁴. Em 31/12/2023, esse ajuste foi estimado em R\$ 140 bilhões (R\$ 141 bilhões em 31/12/2022).

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.

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 2022 e 2023.

³ 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.

⁴ O ajuste para perdas dos créditos tributários de competência da RFB é calculado com base em dois critérios: a) metodologia de *rating*, enquadrando o crédito tributário em faixas que traduzem a sua provável solvência para os créditos não parcelados; b) percentual de **5,53%**, estimado a partir de relatórios gerenciais das modalidades de parcelamento para créditos parcelados.

Tabela 2 – Estoque total da dívida ativa classificado por rating

Dados em: R\$ milhões

Fonte: Siafi

	2019	2020	2021	2022	2023	Var. (%)	AV (%)
Classe "A"	236.027	265.465	277.786	284.529	244.586	(14,04)	8,24
Crédito Tributário Não Previdenciário	189.189	214.126	226.077	234.258	194.729	(16,87)	6,56
Crédito Tributário Previdenciário	42.681	47.236	48.147	46.458	45.412	(2,25)	1,53
Crédito Não Tributário	4.157	4.104	3.562	3.813	4.445	16,57	0,15
Classe "B"	552.540	598.277	666.674	735.232	883.040	20,10	29,76
Crédito Tributário Não Previdenciário	394.837	425.340	470.469	519.751	647.051	24,49	21,81
Crédito Tributário Previdenciário	146.873	162.178	184.566	202.607	221.919	9,53	7,48
Crédito Não Tributário	10.830	10.758	11.639	12.874	14.070	9,29	0,47
Classe "C"	333.554	345.257	361.685	364.549	417.159	14,43	14,06
Crédito Tributário Não Previdenciário	220.592	227.043	233.166	232.099	269.297	16,03	9,08
Crédito Tributário Previdenciário	103.987	110.543	121.080	125.191	139.554	11,47	4,70
Crédito Não Tributário	8.975	7.671	7.439	7.258	8.308	14,46	0,28
Classe "D"	1.291.659	1.315.971	1.360.331	1.329.862	1.422.358	6,96	47,94
Crédito Tributário Não Previdenciário	971.016	990.578	1.011.531	964.140	1.047.821	8,68	35,31
Crédito Tributário Previdenciário	249.248	252.725	276.193	293.526	296.918	1,16	10,01
Crédito Não Tributário	71.395	72.669	72.607	72.197	77.619	7,51	2,62
Total	2.413.780	2.524.970	2.666.476	2.714.172	2.967.142	9,32	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 prazos⁵

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2019	2020	2021	2022	2023
Empréstimos e financiamentos concedidos a curto prazo	58	77	97	77	49
Empréstimos concedidos a receber	18	24	40	24	24
Financiamentos concedidos a receber	27	38	37	7	6
Outros	13	15	20	15	18
Empréstimos e financiamentos concedidos a longo prazo	1.432	1.505	1.460	1.323	1.406
Empréstimos concedidos a receber	870	889	796	784	836
Financiamentos concedidos a receber	549	605	651	533	565
Outros	13	10	13	6	5
Total	1.490	1.582	1.557	1.368	1.454

Os principais grupos de haveres financeiros da União são:

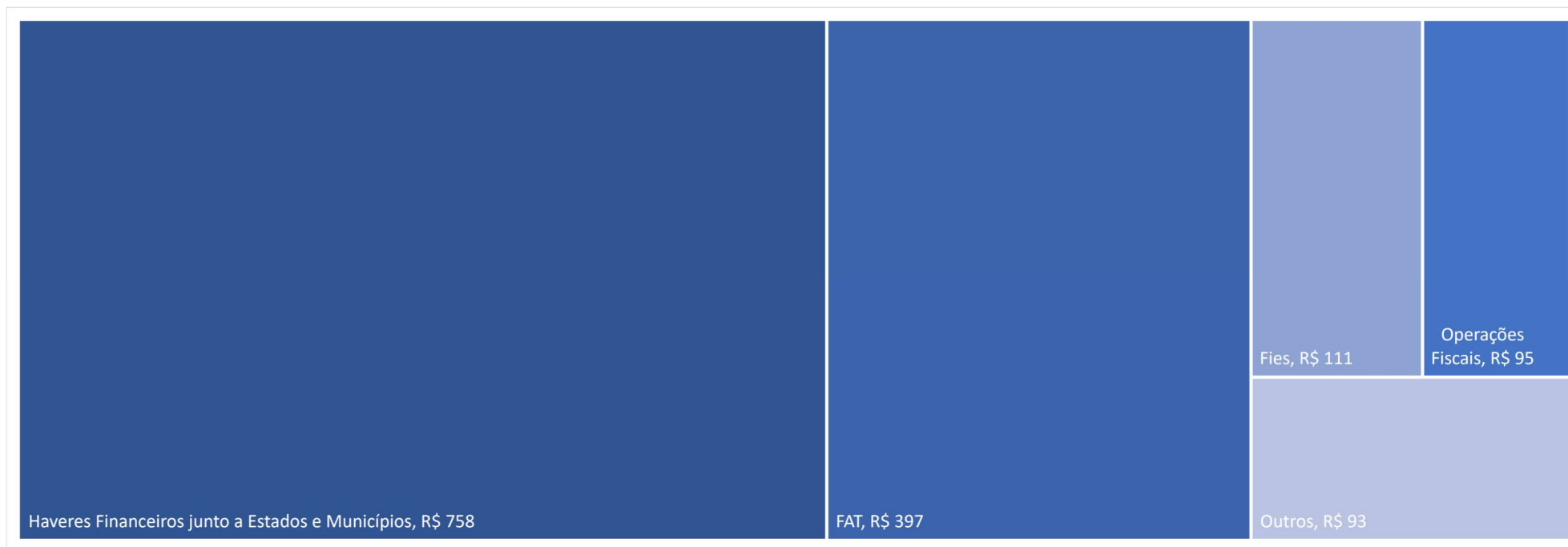
- Haveres financeiros junto a estados, Distrito Federal e municípios;
- Haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional; e
- Demais haveres financeiros, com destaque para o relativo ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

⁵ 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 7 – Haveres Financeiros da União por grupos em 2023

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 externa e internamente (crédito sub-rogados), implementados em conformidade com legislações específicas e formalizados mediante a celebração de contratos entre as partes.

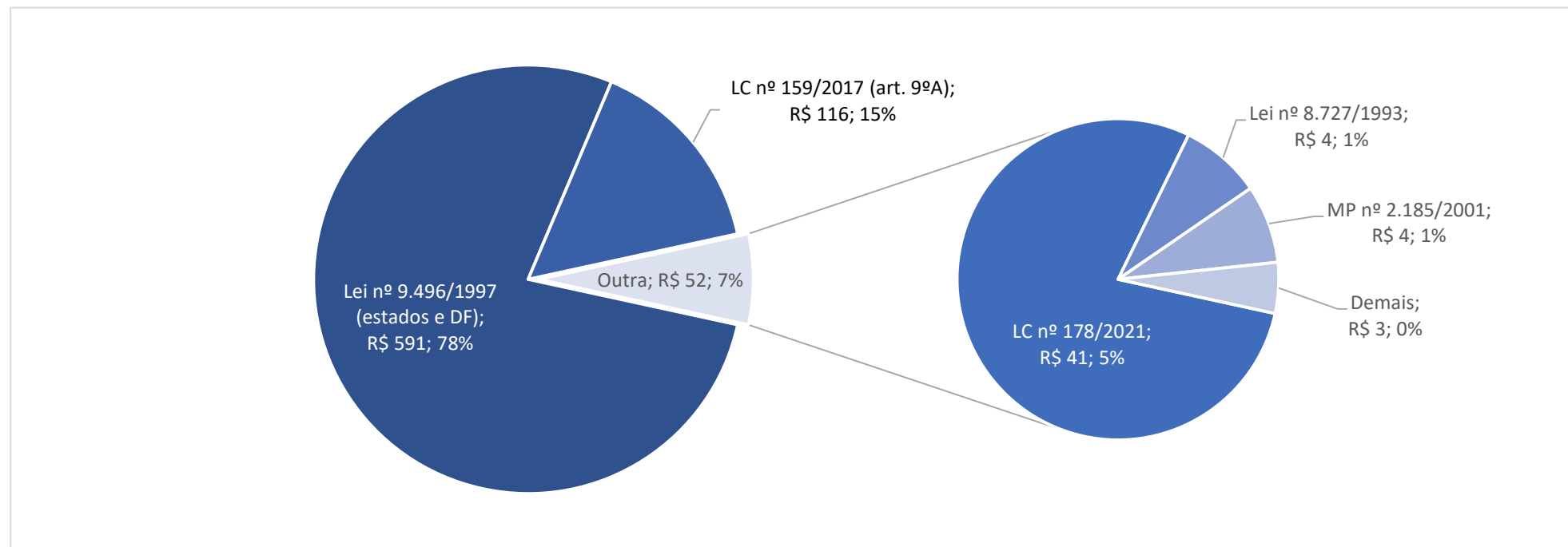
Em 31/12/2023, do saldo total de empréstimos e financiamentos concedidos pela União, 52% se referiram aos haveres financeiros junto a estados, Distrito Federal e municípios, o que significou um montante bruto aproximado de R\$ 757,9 bilhões. O valor apresentado no balanço patrimonial considera ainda uma perda provável de R\$ 138,6 bilhões, resultando no valor líquido de R\$ 619,3 bilhões.

O gráfico a seguir demonstra a composição dos acordos por legislação que implementou os diversos tipos de devedor/programa de financiamento e refinanciamento.

Gráfico 8 – Estoque de haveres financeiros da União perante estados, municípios e Distrito Federal em 2023

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN

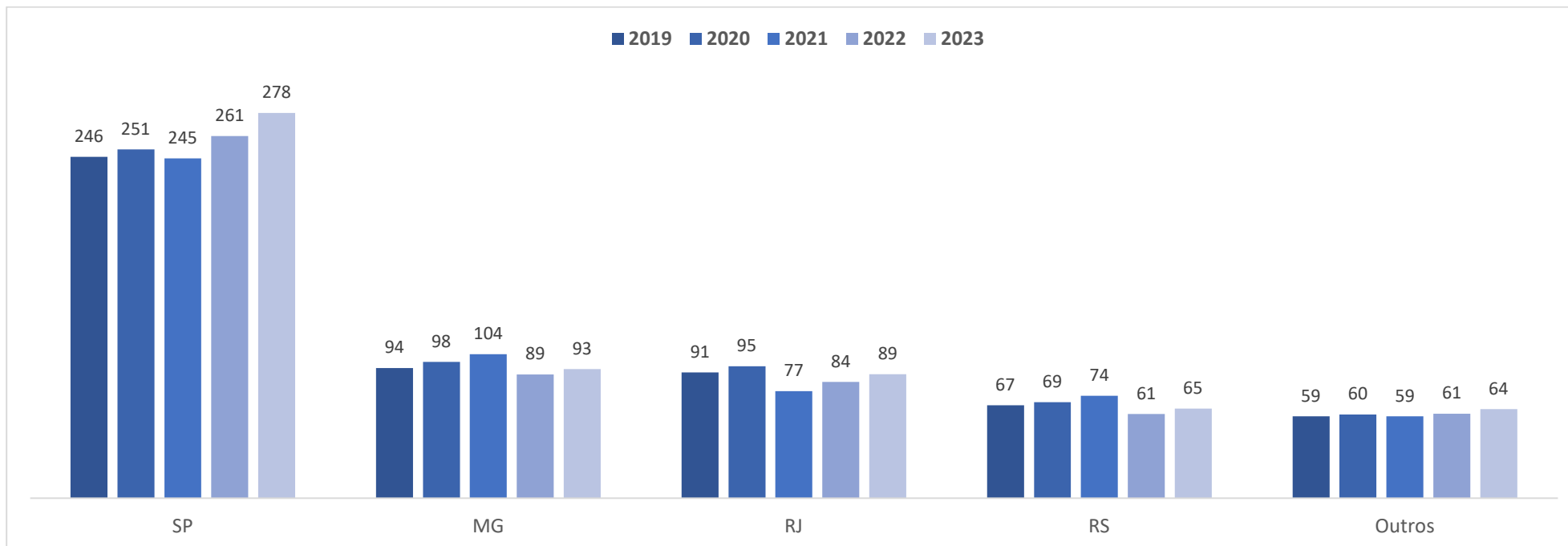


Ao final do exercício de 2023, os financiamentos originários da Lei nº 9.496/1997 alcançaram R\$ 590,6 bilhões em créditos da União, ou seja, 77,93% dos ativos advindos de programas de financiamento e refinanciamento junto aos entes da Federação, que totalizaram R\$ 757,9 bilhões. O gráfico abaixo apresenta os saldos do estoque de créditos de tais financiamentos, por unidade da federação.

Gráfico 9 – Estoque de créditos de empréstimos decorrentes da Lei nº 9.496/1997 por unidade da federação

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN



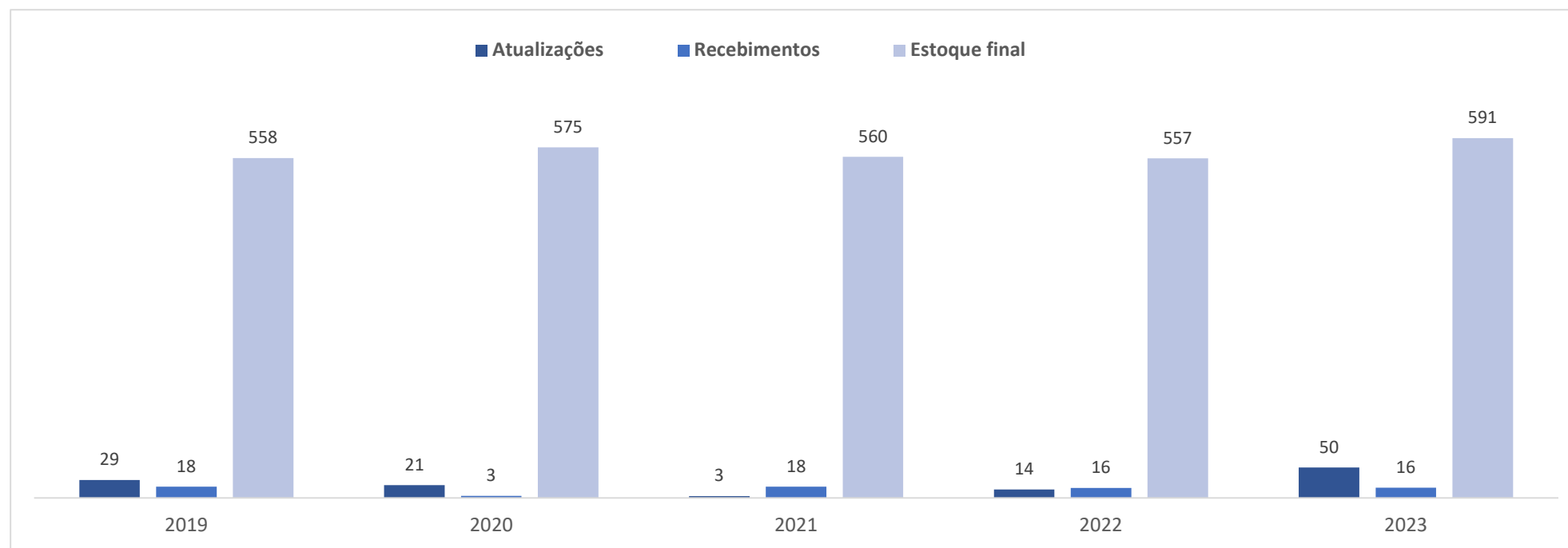
Os saldos dos estoques são atualizados pelos indexadores do programa ou por revisões de condições contratuais que possam eventualmente ser renegociadas entre os mutuários e a União, como é o caso da aplicação das condições da Lei Complementar nº 148/2014 aos contratos da Lei nº 9.496/1997 (estados) e 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 seguir⁶ estão apresentados os recebimentos e atualizações nos saldos a receber da União, no período de 2019 a 2023.

⁶ 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 10 – Saldo, recebimentos e atualizações monetárias dos contratos decorrentes da Lei nº 9.496/1997⁷

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 e 2022. 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 começou a reduzir devido aos 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

⁷ 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.

Já em relação ao aumento do estoque dos haveres ao amparo da Lei nº 9.496/1997 ao longo do exercício de 2023 se deve ao maior volume de atualizações monetárias, como pode ser visualizado no gráfico acima. Cabe ressaltar que os contratos ao amparo da Lei nº 9.496/1997 são atualizados pelo Coeficiente de Atualização Monetária – CAM, o qual corresponde ao menor índice do mês, escolhido entre a variação acumulada do IPCA + 4% a.a. e a variação acumulada da taxa SELIC, de forma que o volume de atualização monetária decorre dos maiores valores de CAM registrados ao longo de 2023. Apenas para efeito de comparação, o total acumulado do CAM para o exercício de 2022 totalizou CAM 6,93% ao passo que o total do CAM acumulado para 2023 totalizou 8,62%. Ademais, conforme explicado, como o cálculo do CAM leva em consideração a taxa SELIC, o comportamento desse indexador guarda correlação com o comportamento daquela taxa, utilizada como referência para o mercado. Quanto a isso, cabe lembrar que em

2022 a meta SELIC vinha de uma sequência de elevações iniciada em janeiro/2021, culminando na taxa de 13,75% a.a. a partir de agosto/2022, sendo mantida nesse patamar até agosto/2023, momento em que foi iniciada a sua redução. Com isso, em média, a meta SELIC foi mantida em patamar mais alto em 2023 que no exercício de 2022, o que explica o comportamento do CAM segundo descrito.

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

Em 2023, do estoque de empréstimos e financiamentos concedidos pela União, 6,54% foram referentes aos haveres financeiros decorrentes de operações fiscais do Tesouro Nacional, passando de R\$ 107,6 bilhões para R\$ 95,1 bilhões, ou seja, uma redução de 11,62% em relação ao ano anterior. O valor apresentado no balanço patrimonial considera ainda uma perda provável de R\$ 5,3 bilhões, resultando no valor líquido de R\$ 89,8 bilhões.

Tais haveres decorrem, dentre outras, das seguintes origens:

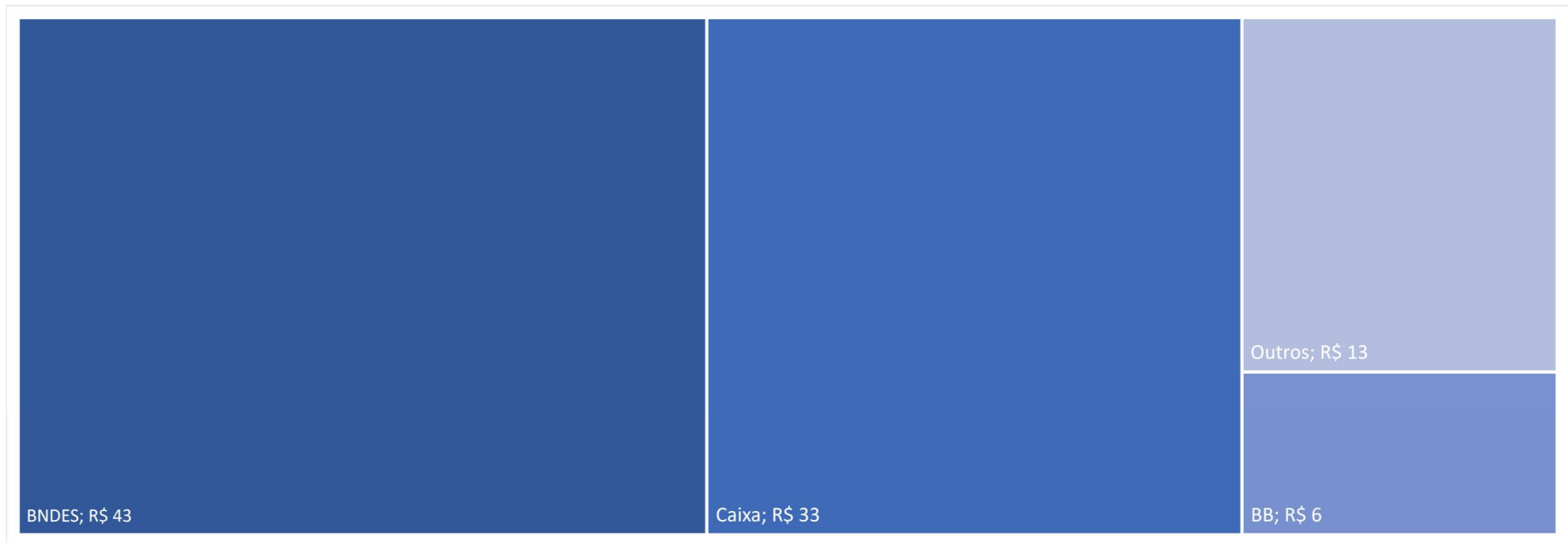
- a) Operações estruturadas, ou seja, realizadas entre a União e instituições financeiras públicas, na maior parte das vezes envolvendo a aquisição de créditos mediante emissão de títulos públicos;
- b) Assunção de dívidas de órgãos, entidades e empresas extintas; e
- c) Contratos oriundos de operações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

Em 2023, 44,75% 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 11 – Saldo de haveres por devedor em 2023

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN



Do total de R\$ 95,1 bilhões, R\$ 48 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 12 – IHCD/IECP por instituição financeira – posição em 31/12/2023

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: STN

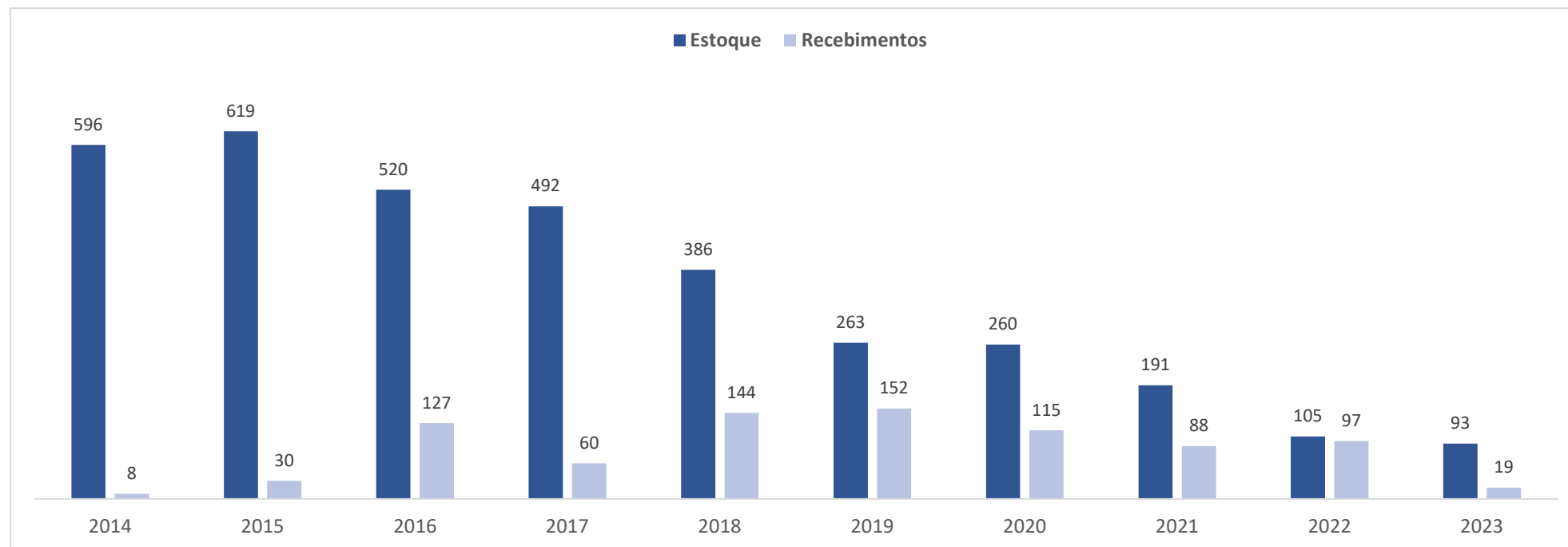


O gráfico abaixo apresenta a evolução do saldo nominal dos créditos do Tesouro Nacional relativos a operações fiscais em relação à evolução do recebimento de principal, juros e atualização monetária nos anos de 2014 a 2023. Em 2019, houve uma baixa do saldo a receber, decorrente principalmente do pagamento 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 e 2022, houve amortizações antecipadas do referido Banco no montante aproximado de R\$ 76 bilhões e R\$ 83 bilhões respectivamente. Já no ano de 2023, ocorreram amortizações no montante de R\$ 6,6 bilhões.

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi e STN



O gráfico acima permite observar que, até 2015, houve significativos aportes de recursos aos bancos públicos, ao passo que, a partir de 2016 até 2022, esse fluxo se inverteu, passando os bancos a anteciparem o pagamento dos recursos emprestados ao Tesouro. Os valores retornados ao Tesouro 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 28% 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 31/12/2023, o montante bruto desses créditos foi de R\$ 397,4 bilhões e representou aproximadamente 27,3% 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 31/12/2023, o montante desses créditos era de R\$ 110,6 bilhões e representou, diante de um aumento de 1,4% em relação ao ano anterior, 7,6% 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 74,9% do total de financiamentos ativos em 31/12/2023, com 1,527 milhão de estudantes beneficiados com essa modalidade de garantia, que garante até 90% do saldo devedor. Os demais 510,6 mil estudantes são garantidos por meio de fiança convencional ou fiança solidária, sendo que 49,9 mil desses contratos foram firmados anteriormente a 2010. Por outro lado, os 361,2 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\$ 15,7 bilhões no encerramento de 2023, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 4 – Tipo de Garantias do Fies – posição em 31/12/2023

Dados em: conforme discriminado nas colunas

Fonte: Siafi

Tipo de Garantia	Quantidade de Contratos		Saldo Devedor	
	(unidades)	(%)	(R\$ milhões)	(%)
Contratos com garantia do FGEDUC	1.526.577	63,65	74.714	67,50
Contratos sem garantia do FGEDUC	460.709	19,21	18.126	16,38
Contratos com garantia do FG-Fies	361.169	15,06	15.710	14,19
Contratos firmados antes de 2010	49.865	2,08	2.132	1,93

Total	2.398.320	100,00	110.682	100,00
-------	-----------	--------	---------	--------

O saldo devedor informado na tabela anterior apresenta uma divergência de R\$ 82 milhões em relação ao saldo contábil, R\$ 110,6 bilhões, em 31/12/2023. Conforme reportado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia gestora do Fies, tais informações são obtidas dos agentes financeiros do Fies.

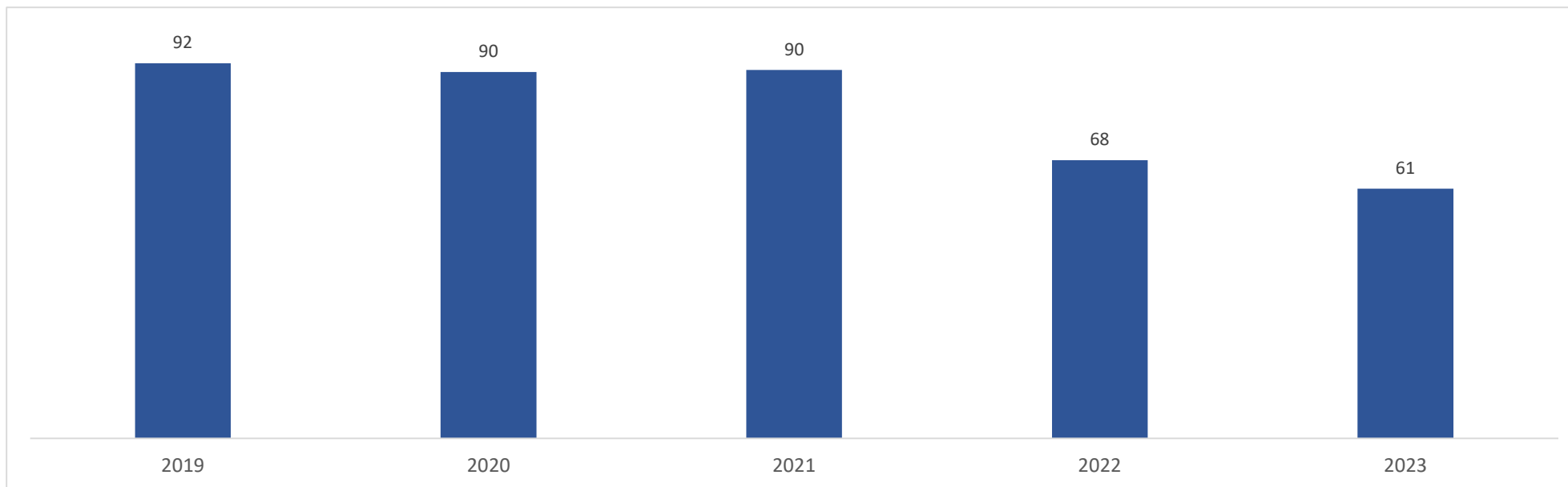
Em 2018, o valor dos ativos do Fies, composto pelo saldo devedor dos contratos firmados com os estudantes, foi atualizado de forma a representar o valor total da dívida decorrente da evolução dos financiamentos junto aos agentes financeiros, passando a contemplar, além dos desembolsos realizados pelo 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\$ 49,4 bilhões de reais em 31/12/2023, resultando no valor líquido dos créditos a receber de R\$ 61 bilhões.

Gráfico 14 – 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.

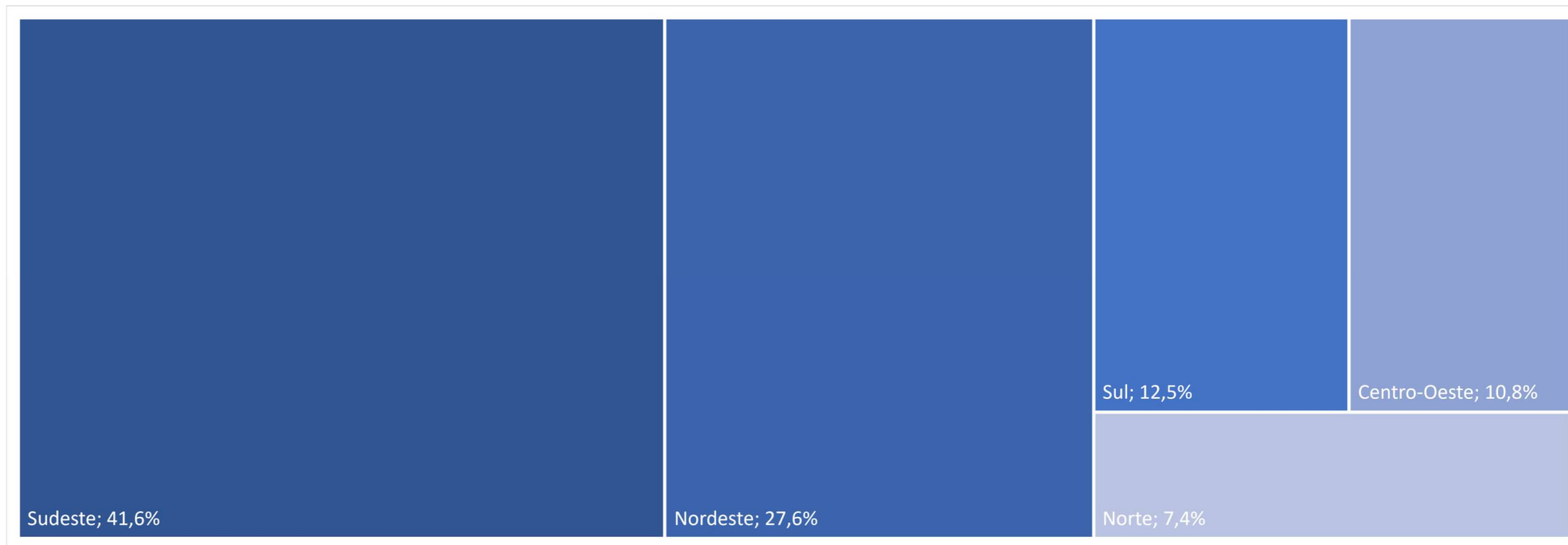
O estudante, por sua vez, não paga nada à instituição de ensino. Em vez disso, fica com uma dívida perante o Fies, cuja amortização se iniciará somente 18 meses depois de concluído o curso. O prazo para pagamento é de três vezes o tempo de duração do curso.

Ao final do exercício de 2023, a distribuição geográfica dos contratos ativos não apresentou variação significativa na participação proporcional das regiões no total de contratos ativos.

Gráfico 15 – Distribuição Geográfica – posição em 31/12/2023

Dados em: percentual

Fonte: FNDE/MEC

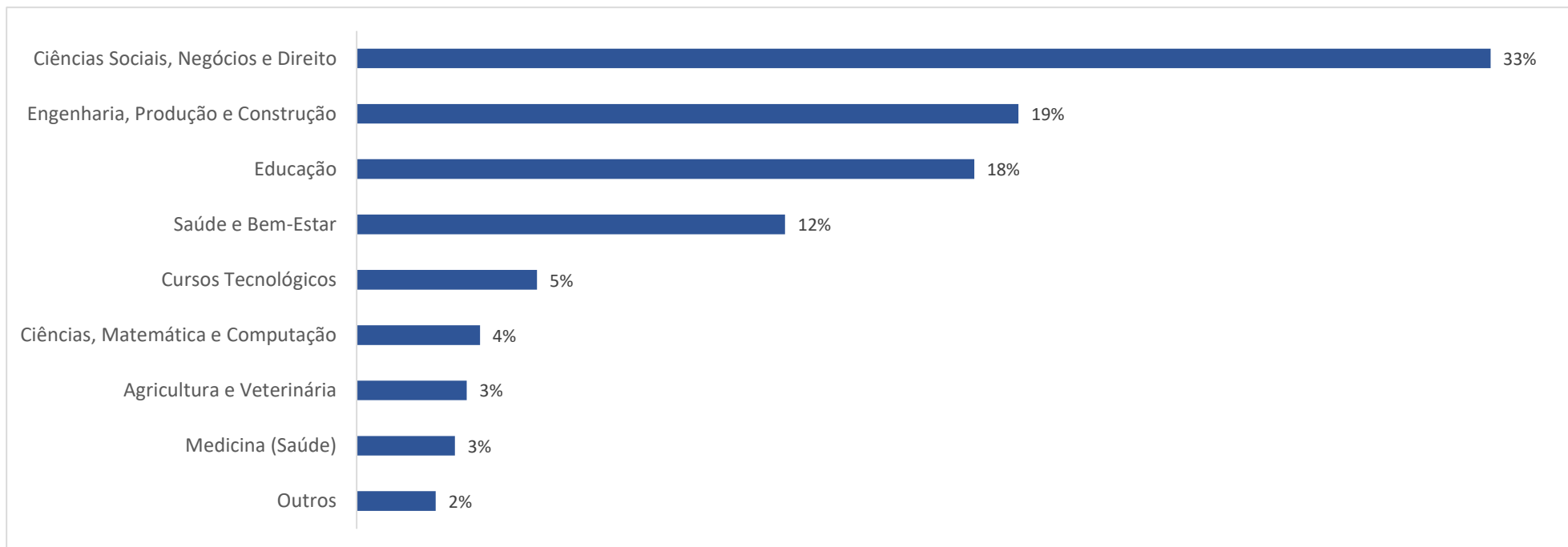


Se considerada a distribuição dos cursos financiados conforme a Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE-F 2013), versão publicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em outubro de 2017, com adaptações, os contratos ativos do Fies apresentaram, ao final do exercício de 2023, a distribuição a seguir.

Gráfico 16 – Distribuição por Área – posição em 31/12/2023

Dados em: percentual

Fonte: FNDE/MEC



Em 2023, as receitas do Fies alcançaram R\$ 5,9 bilhões, conforme abaixo discriminado.

Tabela 5 – Receitas do Fies

Dados em: R\$ milhões

Fonte: FNDE/MEC

	2019	2020	2021	2022	2023
Amortização do financiamento proveniente do Fundo Garantidor	-	0	5.256	1.561	353
Amortização de financiamento	1.622	1.887	2.172	2.380	2.241
Retorno de operações, juros e encargos financeiros	1.118	1.364	1.977	2.324	2.487
Remuneração de depósitos bancários	308	430	678	816	403
Prêmios prescritos de concursos e prognósticos	383	332	589	415	435
Outros	1	2	1	1	3
Total	3.432	4.015	10.672	7.498	5.922

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. Entretanto, em 2023, o montante caiu 77% em comparação a 2022, totalizando R\$ 353 milhões.

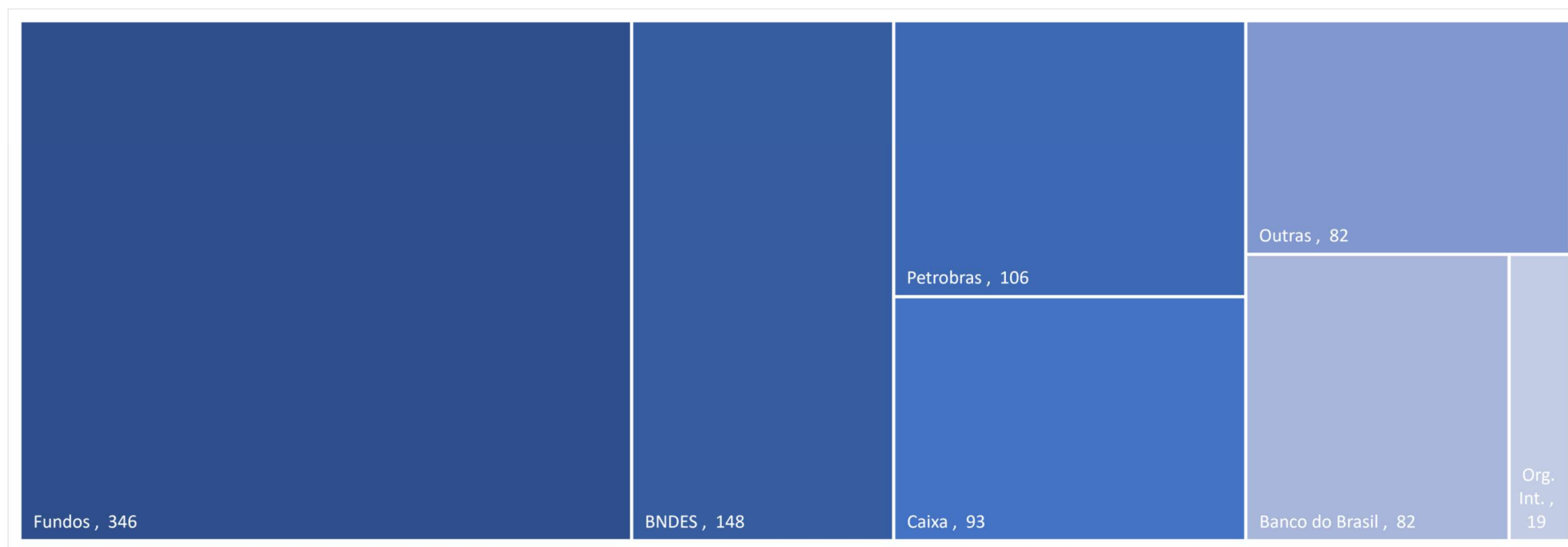
2.1.4. Investimentos (Participações em Empresas Estatais)

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

Gráfico 17 – Participações em Empresas, Fundos e Organismos Internacionais em 2023

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

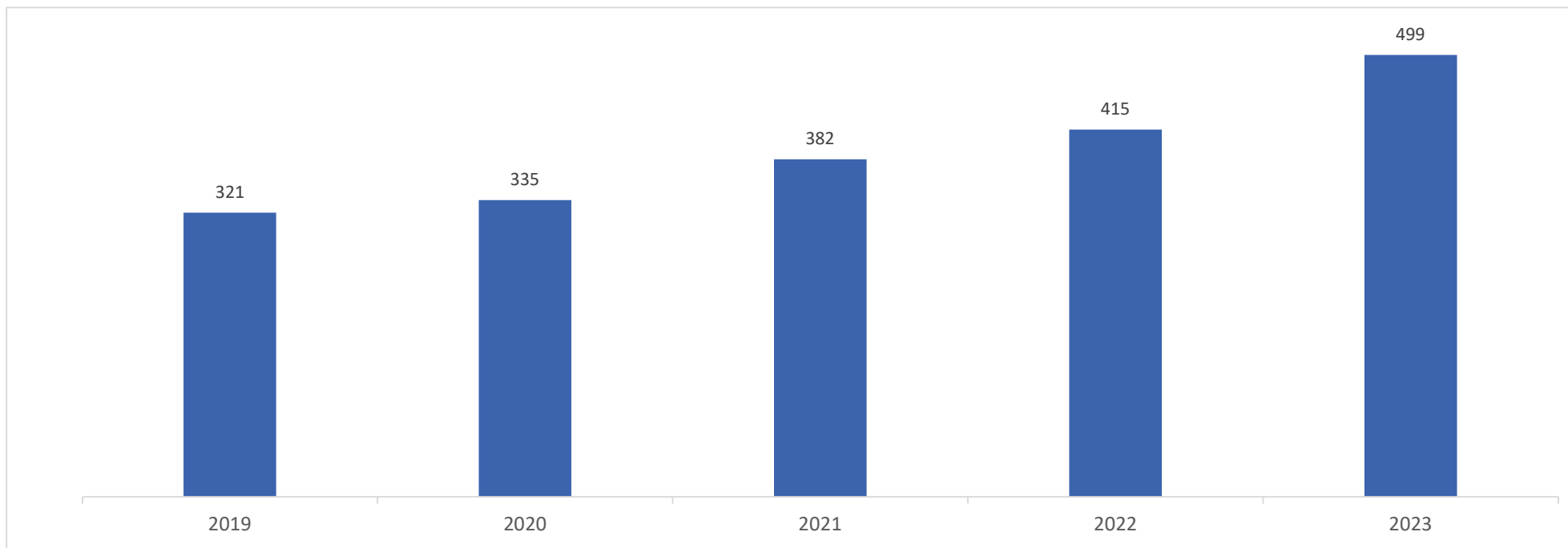


Em seguida, pode-se observar a composição e a evolução da participação da União em empresas estatais⁸, exceto as dependentes⁹, nos anos de 2019 a 2023.

Gráfico 18 – Total de participações da União em empresas estatais federais não dependentes, de 2019 a 2023

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



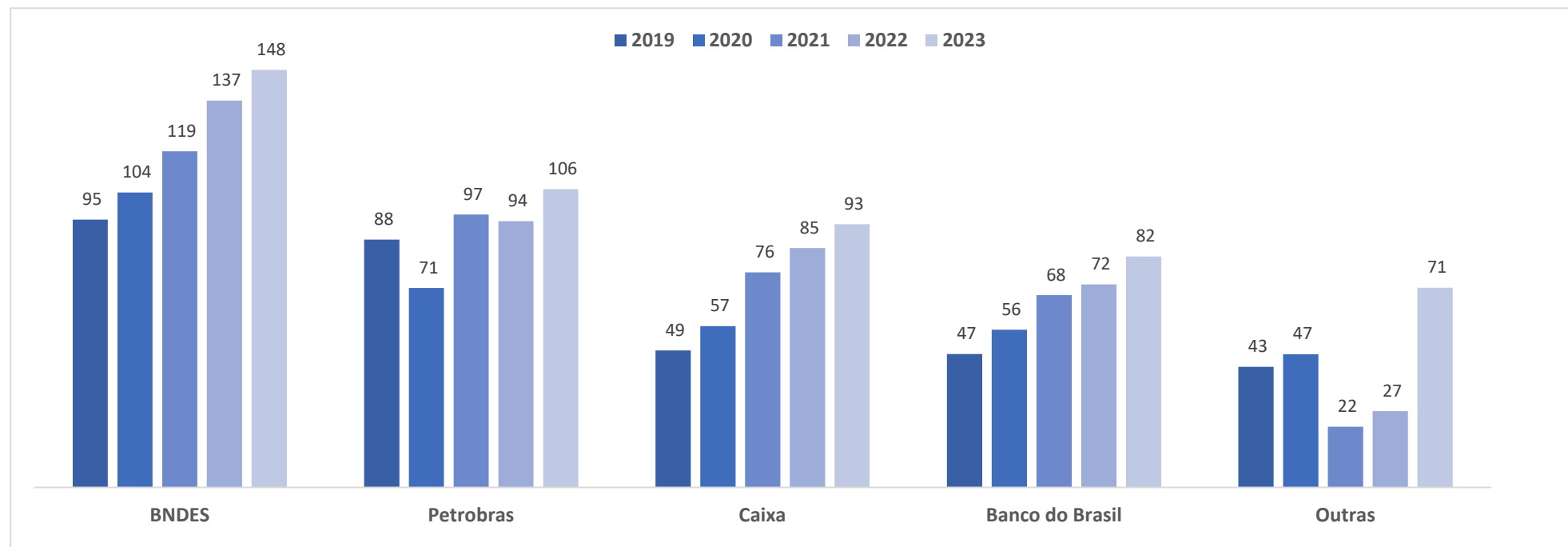
⁸ As participações em empresas estatais são avaliadas pelo método de equivalência patrimonial (MEP) ou pelo seu valor de custo de aquisição. Do total de participações em 2023, 99,78% foram avaliadas pelo MEP, que consiste na aplicação do percentual de participação da União sobre o valor do patrimônio líquido de cada empresa estatal.

⁹ 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 2023 (Nota Explicativa 1 – Base de Preparação das Demonstrações e das Práticas Contábeis).

Gráfico 19 – Evolução da participação nas principais empresas estatais federais não dependentes, de 2019 a 2023

Dados em: R\$ bilhões

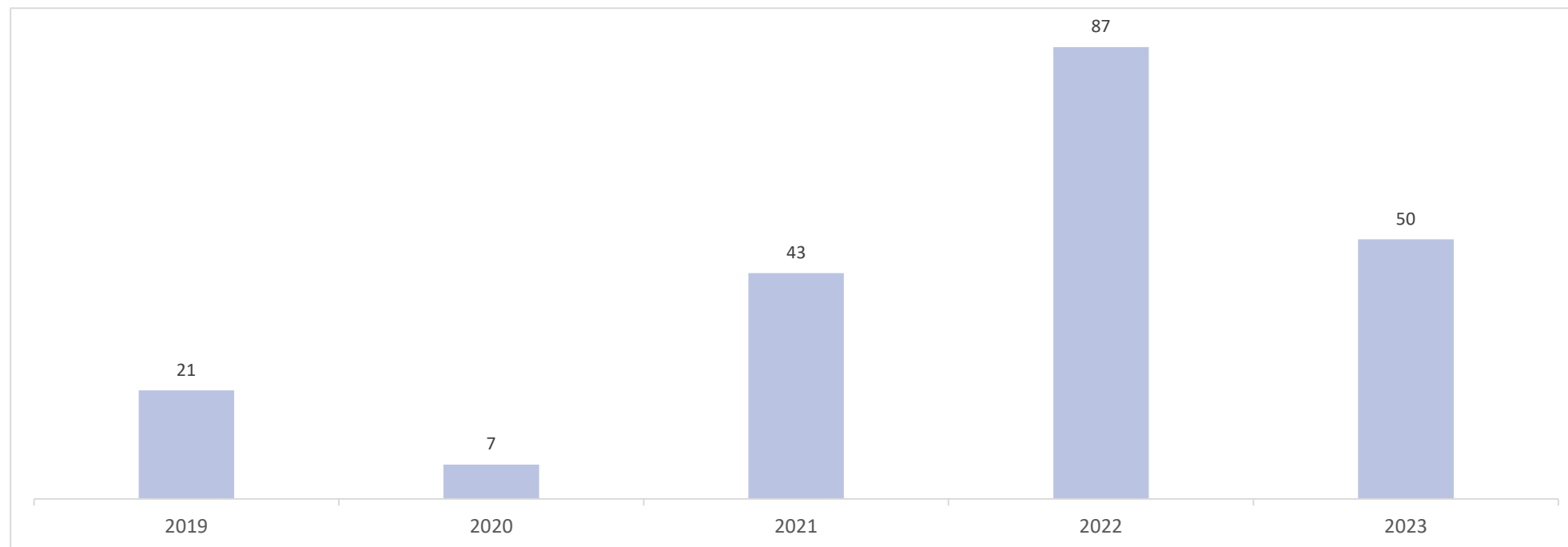
Fonte: Siafi



Quanto aos dividendos e aos juros sobre capital próprio (JCP)¹⁰ 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\$ 50 bilhões em 2023 a esse título, representando uma redução de aproximadamente 42,5% em relação ao volume arrecadado em 2022.

¹⁰ Receber dividendos significa dizer que o acionista, no caso a União, está recebendo uma parcela do lucro de suas investidas, parcela que é determinada pela legislação brasileira em pelo menos 25% dos lucros gerados pela empresa em um determinado período. Os dividendos são distribuídos pelas empresas a partir do lucro líquido, ou seja, após a apuração do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Os JCP também são uma forma de distribuição de resultados, mas que gozam de um benefício tributário diferenciado.

Gráfico 20 – Dividendos e JCP recebidos por ano
Dados em: R\$ 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. Já em 2023, o volume se reduziu para R\$ 28,7 bilhões, ou seja, aproximadamente 49,1% em relação à 2022.

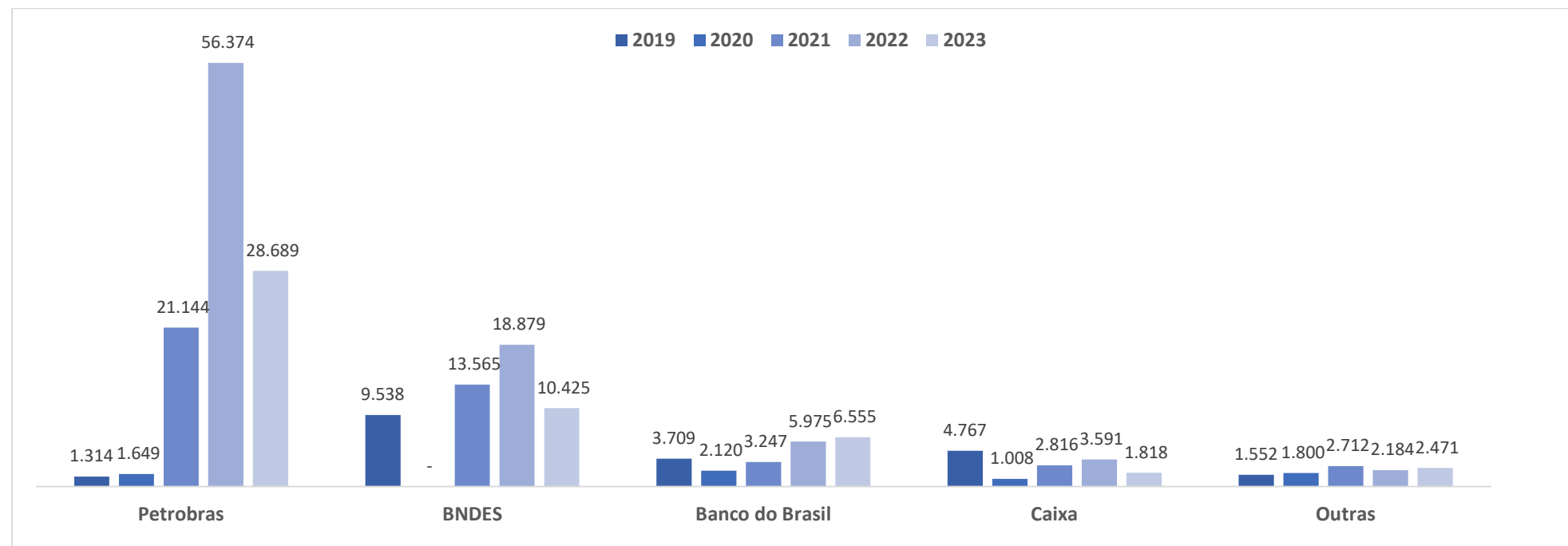
Da mesma forma, verifica-se a redução da arrecadação de dividendos por parte do BNDES, que atingiu o maior nível da série com R\$ 18,9 bilhões de arrecadação, em 2022, para R\$ 10,4 bilhões, em 2023, ou seja, 44,78% inferior ao ano anterior.

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

Gráfico 21 – Dividendos e JCP recebidos por empresa

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



2.1.5. Imobilizado e Intangível

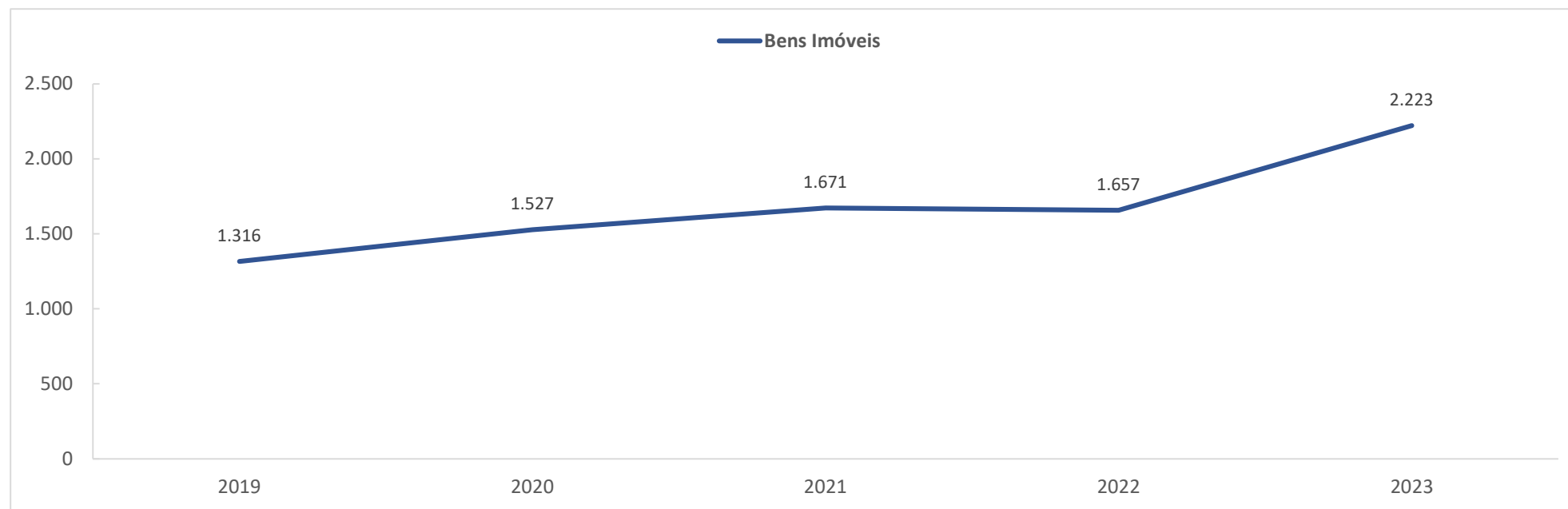
O saldo bruto¹¹ do ativo imobilizado da União totalizou, em 2023, R\$ 2,380 trilhões, sendo R\$ 2,223 trilhões em bens imóveis e R\$ 157,4 bilhões em bens móveis.

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 68,89%, conforme evolução representada no gráfico a seguir.

Gráfico 22 – 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 31/12/2023.

¹¹ 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.

Tabela 6 – Imóveis da União (encerramento do exercício)

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2019	2020	2021	2022	2023
Bens de Uso Especial	700	852	1.068	991	1.544
Bens de Uso Comum do Povo	330	367	432	331	331
Ativos de Concessão	12	12	16	172	175
Bens Dominicais	216	236	98	103	113
Outros	59	60	59	59	60
Total Bruto (I)	1.316	1.527	1.671	1.657	2.223
Depreciação/amortização Acumulada (II)	9	9	9	4	4
Redução ao Valor Recuperável (III)	1	1	15	15	15
Total Líquido (IV = I – II – III)	1.306	1.516	1.648	1.638	2.203

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 (97,8% 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 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 acrescidos. Esses bens são os únicos que, em regra, poderiam ser passíveis de alienação.

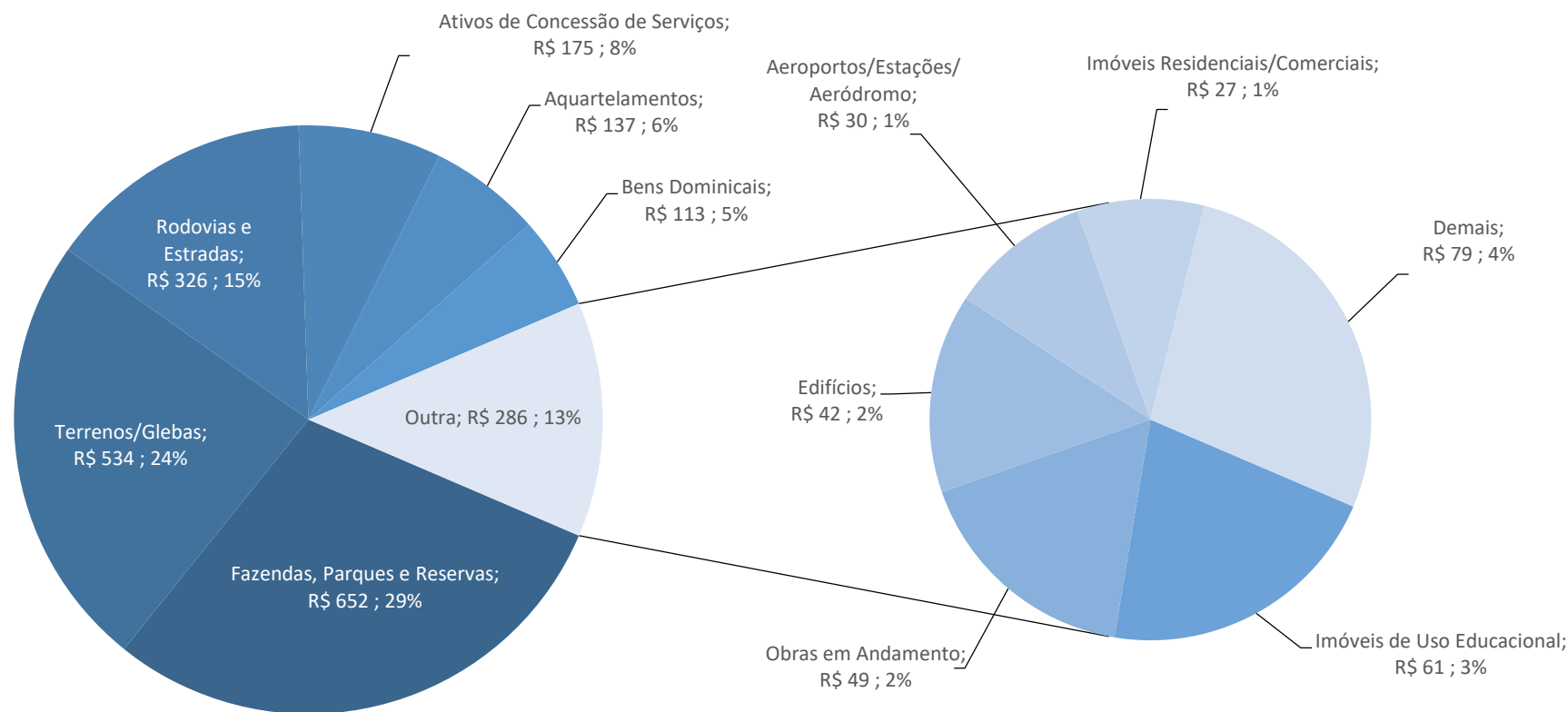
A tabela acima apresenta, ainda, R\$ 59,7 bilhões classificados como “Outros”, compostos principalmente por obras em andamento (R\$ 52,0 bilhões); e Instalações, no valor de R\$ 5,3 bilhões.

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

Gráfico 23 – Imóveis em 2023

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



A variação positiva de R\$ 565,7 bilhões do valor bruto dos bens imóveis em 2023 é explicada por diversas adições e baixas ocorridas no exercício, sendo a maior parte das adições decorrente das reavaliações de Fazendas, Parques e Reservas e Terrenos e Glebas controlados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Um aumento de R\$ 535,9 bilhões ocorrido no exercício nos imóveis sob gestão do Incra decorreu, principalmente, da reavaliação efetivada com o objetivo de atualizar os valores dos bens imóveis rurais cadastrados no SPIUnet, baseada na PPR de outubro de 2023, fornecida pelo Sistema de Mercado

de Terras. O montante da reavaliação impactou positivamente o patrimônio líquido da União. O valor de “Terrenos e Glebas” do Incra representou um aumento de R\$ 300,2 bilhões e o valor de “Fazendas, Parques e Reservas” um aumento de R\$ 235,7 bilhões.

Os bens móveis estão concentrados principalmente no Ministério da Defesa, com R\$ 93,1 bilhões, que representam 59,13% dos bens móveis da União, desconsiderada a depreciação. Esse montante sob gestão do Ministério da Defesa é composto principalmente por veículos, R\$ 31,6 bilhões; bens móveis em andamento, R\$ 33,8 bilhões; máquinas, aparelhos, equipamentos e ferramentas, R\$ 11,6 bilhões; e bens móveis em almoxarifado, R\$ 7,2 bilhões.

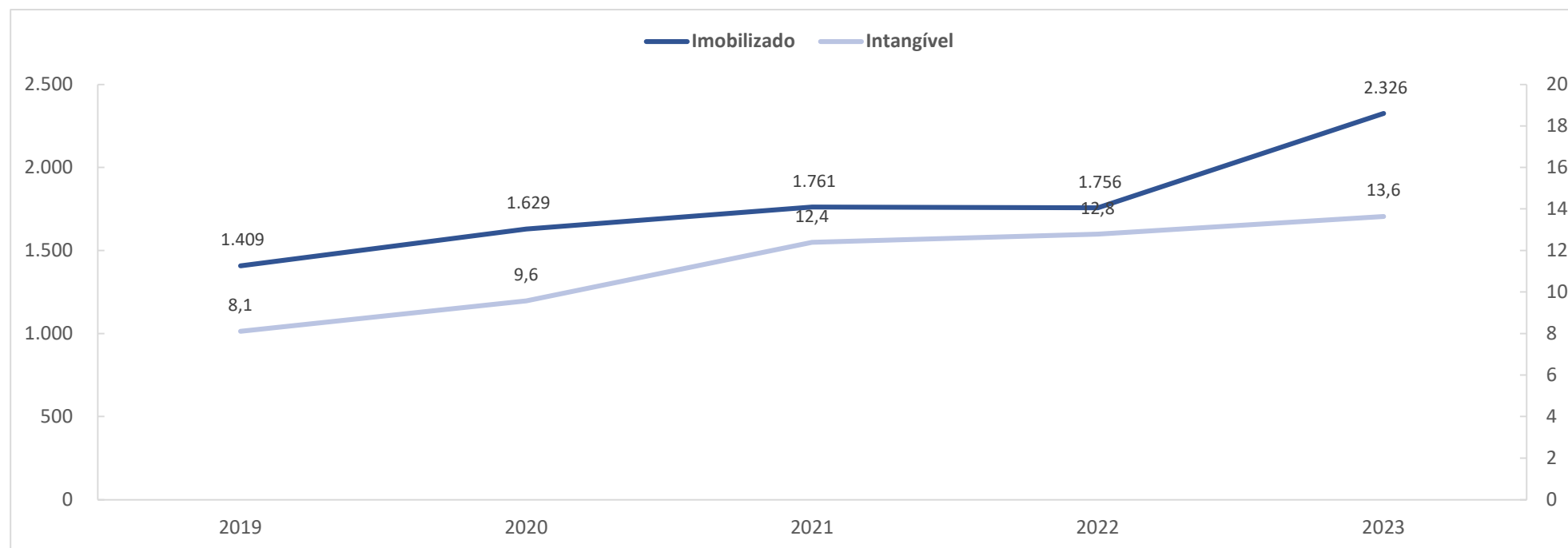
Por sua vez, os bens intangíveis totalizaram, em valores líquidos, R\$ 13,6 bilhões em 2023, apresentando um crescimento de 6,73% em relação a 2022, quando o total foi de R\$ 12,8 bilhões. O principal item desse grupo são as marcas, direitos e patentes industriais, que representam 46,73% do total líquido.

No gráfico abaixo, pode ser observada a evolução nos últimos cinco anos do ativo imobilizado e intangível.

Gráfico 24 – 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 2023, 97,12% 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 contraídos¹²

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BGU 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi)	5.998	6.691	7.377	7.854	8.587
Em mercado	4.097	4.765	5.348	5.699	6.269
Em carteira do BCB	1.901	1.926	2.029	2.155	2.319
Dívida Pública Federal Externa, em títulos e em contratos (DPFe)	168	247	269	255	254
Em títulos	151	223	229	212	208
Em contratos	17	25	40	43	47
Demais operações/financiamentos externos e internos	1	1	1	0	0
Total	6.167	6.939	7.647	8.110	8.842

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 STN¹³, 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.

¹² 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.

¹³ 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>.

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. Outra característica das provisões pode ser a incerteza quanto ao prazo para o seu pagamento. 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 28% do total do passivo exigível da União (de R\$ 13,0 trilhões), sendo bastante representados pelas provisões matemáticas previdenciárias, como se pode observar na tabela a seguir.

Tabela 8 – Provisões de curto e longo prazos

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2019	2020	2021	2022 ¹⁴	2023
Provisões matemáticas previdenciárias	1.136	1.216	1.366	1.616	1.571
Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas	140	704	791	807	856
Perdas judiciais e administrativas	681	770	1.006	677	739
Decorrentes da atuação governamental	89	141	166	179	171
Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) ¹⁵	107	116	116	106	86
Restituições Tributárias	-	-	-	36	41
Outras provisões	59	73	56	94	146
Total	2.212	3.020	3.501	3.514	3.610

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.

¹⁴ Os saldos referentes a 31/12/2022 foram reapresentados conforme explicação constante na Nota "Reapresentação das Demonstrações Contábeis de 2022" do Balanço-Geral da União 2023.

¹⁵ Os valores referentes ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) serão detalhados na seção 2.2.3 deste relatório.

Sobre as restituições tributárias, houve o reconhecimento da estimativa de pagamento para restituição do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) aos contribuintes segundo o regime de competência, de acordo com cálculos realizados pela RFB.

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 2023, a R\$ 1,571 trilhão, ou cerca de 44% 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.

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

Em 2023, foram apuradas provisões relativas ao SPSMFA no total de R\$ 856,1 bilhões (R\$ 806,6 bilhões em 2022). Esse valor compreende R\$ 494,7 bilhões referentes aos benefícios com militares inativos, R\$ 347,0 bilhões referentes às pensões militares, R\$ 8,9 bilhões referentes às pensões especiais e R\$ 5,5 bilhões referentes aos anistiados políticos.

2.2.2.2. Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas

As provisões para perdas judiciais e administrativas compreendem os passivos de prazo ou de valor incertos relacionados a ações administrativas e judiciais ajuizadas contra a União, porém passíveis de serem estimadas de forma confiável. Em 2023, tais provisões representaram um montante de aproximadamente R\$ 739,4 bilhões (R\$ 677,0 em 2022), sendo R\$ 246,3 bilhões referentes a ações judiciais sem trânsito em julgado defendidas pela Advocacia-Geral da União (AGU) e R\$ 193,8 bilhões referentes a ações transitadas em julgado com decisão desfavorável à União, sob gestão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

Das ações sob gestão da RFB, a maior parcela está relacionada ao tema da inclusão indevida do ICMS na base de cálculo da contribuição ao PIS e à Cofins. O montante atualizado em 31/12/2023 alcançou o valor de R\$ 124 bilhões (R\$ 236 bilhões em 31/12/2022). Devido ao trânsito em julgado com decisão desfavorável ao Poder Público, os montantes de perda estimada da União deixam de estar no âmbito da AGU e passam a ter características de obrigação já exigível. Embora o trânsito em julgado dos temas tributários, os valores estimados continuam classificados como provisão devido à incerteza de valor e de tempo de execução da obrigação.

Já em relação às ações sem trânsito em julgado, 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.

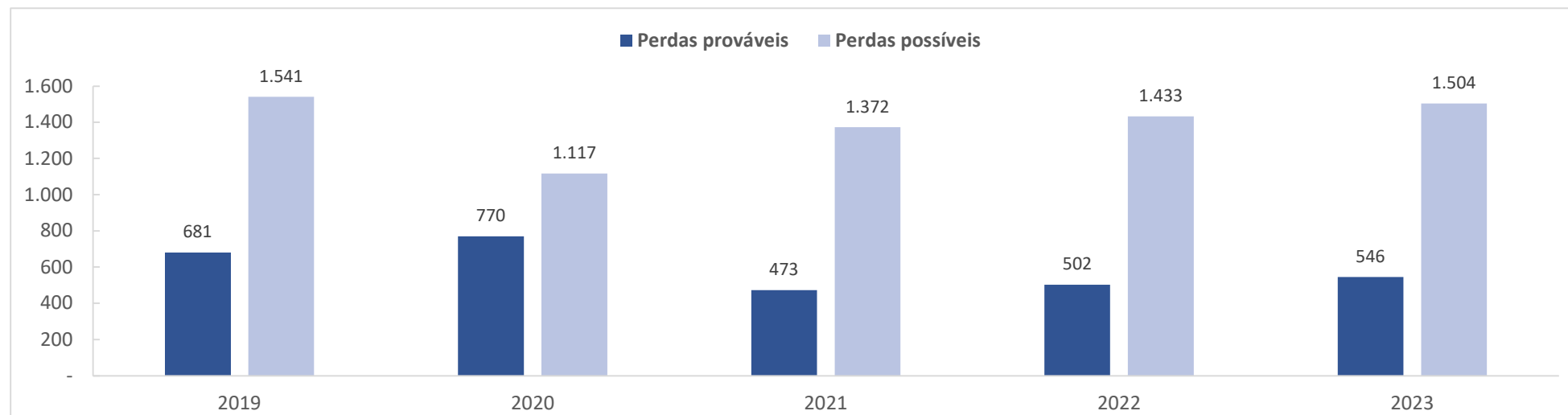
Importante ressaltar que as ações foram mensuradas seguindo os critérios da Portaria Normativa AGU nº 68/2022, da LRF¹⁶ e das normas contábeis relativas a provisões e passivos contingentes. Considerando a classificação acima, o gráfico a seguir traz a evolução das perdas judiciais e administrativas das ações judiciais defendidas pela AGU, com risco provável e risco possível, entre os anos 2019 e 2023.

¹⁶ Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000.

Gráfico 25 – Evolução das ações judiciais e administrativas da AGU, por classificação de risco

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



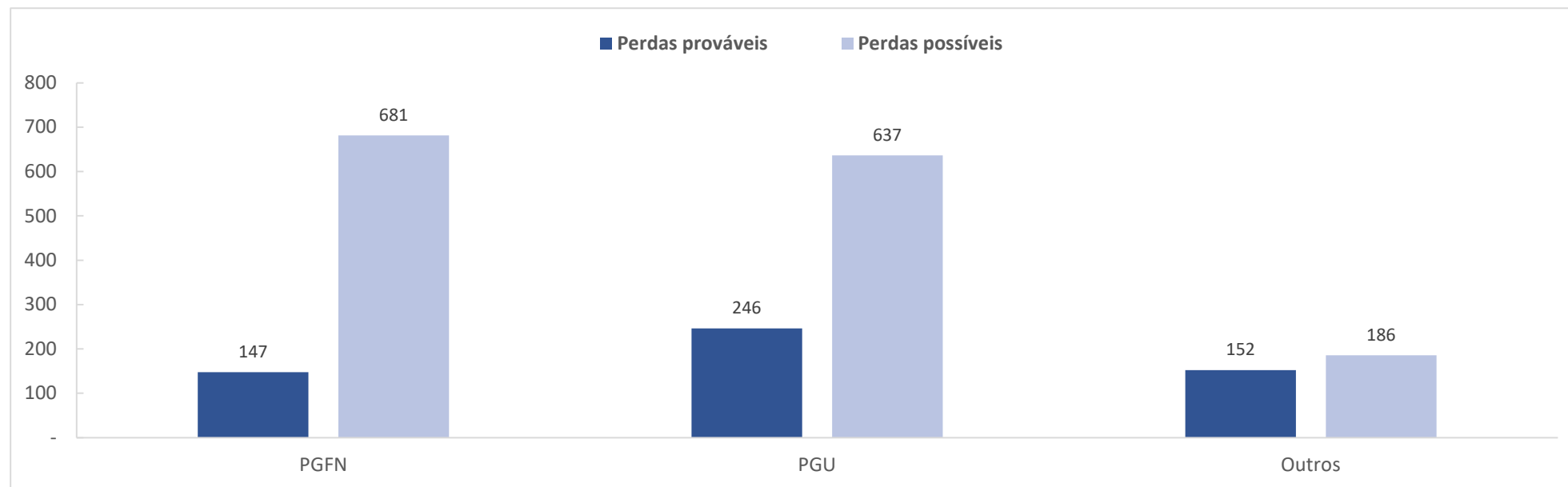
As variações observadas entre os exercícios 2019 e 2023 foram decorrentes de reestimativas dos valores e da classificação dos riscos das ações judiciais no decorrer dos anos bem como de ações judiciais que tiveram o trânsito em julgado e, portanto, saíram do âmbito da Portaria Normativa AGU nº 68/2022.

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 2023, em montante.

Gráfico 26 – Ações judiciais e administrativas em 2023, 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.

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.

2.2.2.3. Provisão para Assunção de Garantias Concedidas aos Entes Federados

As provisões de curto e longo prazos decorrentes da atuação governamental totalizaram aproximadamente R\$ 171 bilhões (R\$ 179 bilhões em 2022), sendo que R\$ 67 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\$ 62 bilhões, e o montante previsto para pagamentos de subvenções econômicas, no valor de R\$ 35 bilhões.

Tabela 9 – Provisões decorrentes da atuação governamental

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2019	2020	2021	2022	2023
Instituições Não Financeiras (I)	49	46	55	63	69
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	41	38	48	55	62
Assunção de Obrigações por Extinção	8	7	7	8	7
Instituições Financeiras (II)	40	96	110	116	102
Assunção de Garantias Concedidas	16	78	77	78	67
Subvenções Econômicas	23	18	33	38	35
Total (III = I + II)	88	142	166	179	171

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 2023.

Tabela 10 – Provisões para Assunção de Garantias por estado

Dados em: R\$ milhões

Fonte: BGU 2020, 2021, 2022 e 2023

	2020	2021	2022	2023
Rio de Janeiro	37.577	37.636	34.839	30.235
Minas Gerais	26.257	26.104	22.764	18.653
Rio Grande do Sul	-	-	11.129	9.381
Goiás	9.255	8.892	5.613	7.294
Rio Grande do Norte	1.881	1.986	2.077	-
Amapá	1.491	1.390	-	-
Total	76.461	76.008	76.421	65.564

2.2.3. Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS

O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS¹⁷) foi criado em 1967 com o objetivo de garantir os financiamentos imobiliários no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

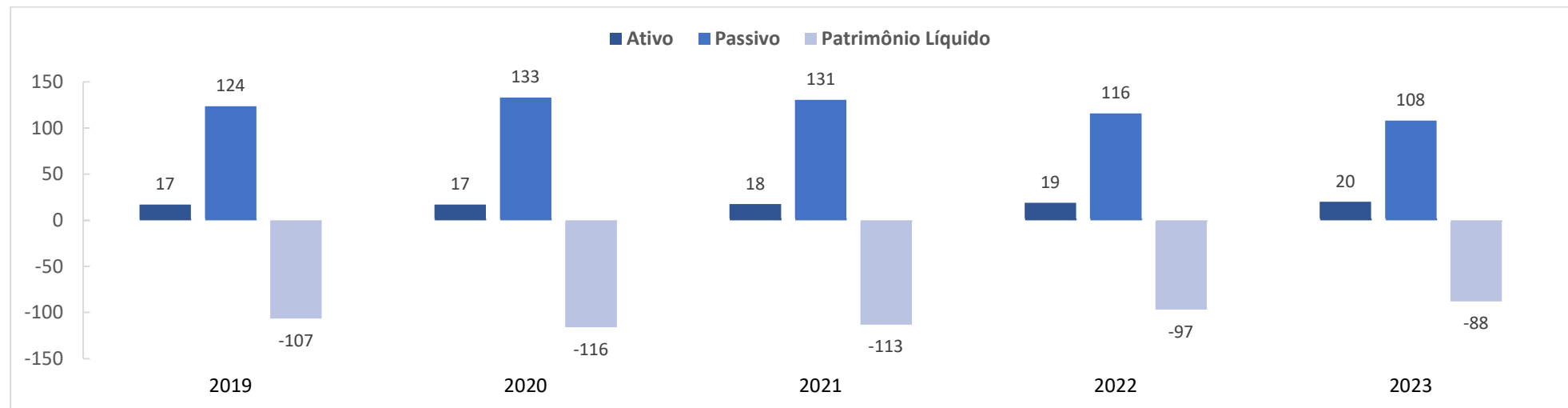
Em decorrência da estagnação econômica, dos altos índices inflacionários e das elevadas taxas de juros verificadas durante a década de 1980, o Governo Federal concedeu sucessivos e cumulativos subsídios aos mutuários do SFH. Na década seguinte, o Decreto-Lei nº 2.065/1983 proporcionou a redução das obrigações 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\$ 88 bilhões em 2023), 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.

Gráfico 27 – Patrimônio do FCVS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



¹⁷ Para mais detalhes: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/ativos-da-uniao/fundos-governamentais/fundo-de-compensacao-de-variacoes-salariais-fcvs>

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 Fazenda e sua operacionalização à Caixa Econômica Federal.

Os ativos do FCVS são compostos principalmente por disponibilidades financeiras (83% do total de ativos) e recursos a receber (contribuições mensais e trimestrais em atraso ajustadas pelo valor provável de recebimento). Já os passivos do fundo se referem principalmente a resíduos de contratos¹⁸ liquidados pelos mutuários, que geraram obrigações para o Fundo, decorrentes da cobertura financeira desses contratos.

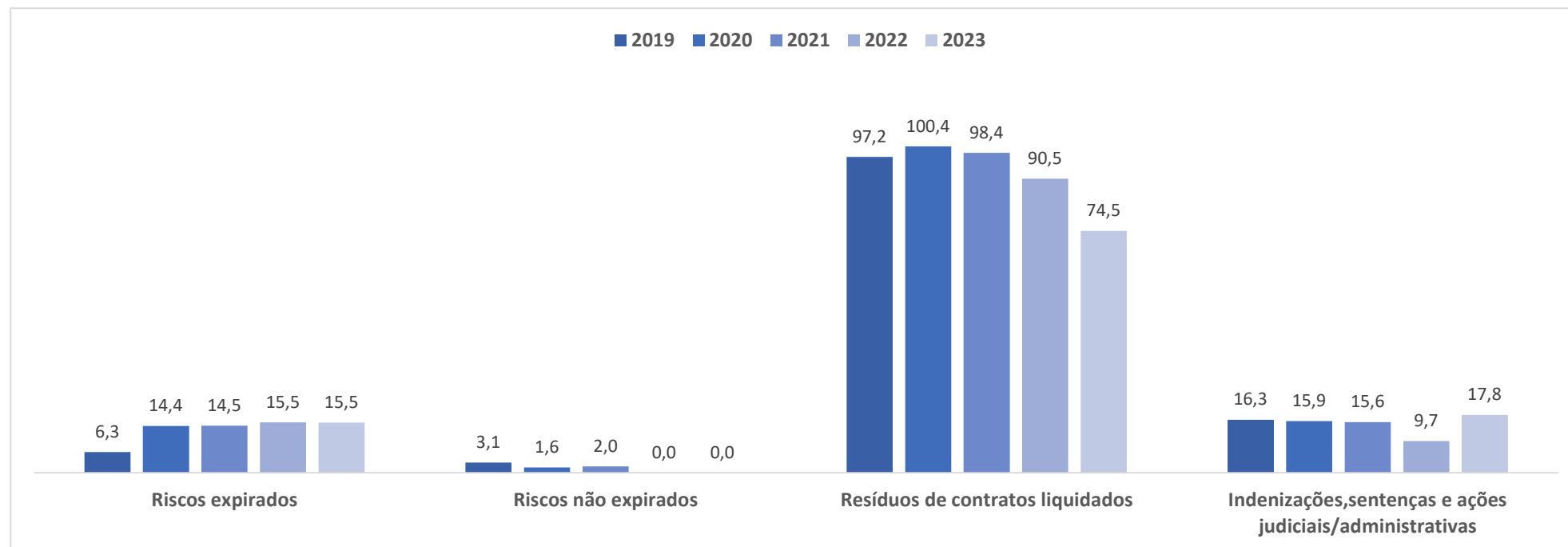
Entre os passivos do FCVS, em 31/12/2023, R\$ 104,1 bilhões em provisões (R\$ 111,8 bilhões em 2022), referentes aos contratos expirados e habilitados ao FCVS, além de sentenças e ações judiciais contra o fundo e contra as seguradoras referentes a operações garantidas, como mostrado no gráfico abaixo.

¹⁸ 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.

Gráfico 28 – Passivos do FCVS¹⁹

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.

¹⁹ As provisões de “Riscos Expirados / Não Expirados” referem-se aos contratos liquidados e ainda não habilitados pelos agentes financeiros ao Sistema de Administração do FCVS (SICVS), aos contratos habilitados, mas ainda não homologados pela Administradora do Fundo, bem como aos Riscos Não Expirados (contratos ativos). Todos os valores são estimados anualmente por atuário independente, ajustados pelas inclusões e exclusões de contratos no sistema SICVS.

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	31/12/2023
Refis – Exclusão	80
Crédito-Prêmio de IPI	24
Funrural	12
PIS/Cofins – Não Cumulatividade	9
Outras ações	22
Total	147
Perdas possíveis	31/12/2023
Exigência de lei complementar para disciplinar PIS/Cofins na importação	325
IRPF – dedução de despesas com educação	88
Inclusão do PIS/Cofins nas suas próprias bases de cálculo	66
Reintegra – devolução de resíduo tributário remanescentes na cadeia de produção de bens exportados	50
Outras ações	153
Total	681

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

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

Perdas prováveis	31/12/2023
Fundef	128
Indenização Obras	33
Intervenção do Estado no domínio econômico. Fixação de tarifas pelo ente central no período compreendido entre 1987 e 1992	10
Correção de expurgos inflacionários	8
Outras ações	68
Total	246
Perdas possíveis	31/12/2023
FGTS correção monetária	296
ACP – devolução das diferenças pagas pelos mutuários de Cédulas de Crédito Rural – Plano Collor I	239
Setor sucroalcooleiro – responsabilidade civil do Estado	80
Fornecimento de medicamento pelo Poder Público	14
Outras ações	8
Total	637

Vale mencionar a demanda da Procuradoria-Geral Federal (PGF), que classificou como perda provável o risco fiscal cujo tema é a possibilidade de revisão de benefício previdenciário mediante a aplicação da regra definitiva do art. 29, incisos I e II, da Lei nº 8.213/1991, quando mais favorável do que a regra de transição contida no art. 3º da Lei nº 9.876/1999 aos segurados que ingressaram no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) antes da publicação da referida Lei. O impacto estimado alcança o montante aproximado de R\$ 120 bilhões de pagamento imediato; e, projetando uma expectativa de vida média dos beneficiários – com benefícios ativos – em quinze anos, ter-se-ia a estimativa de R\$ 360 bilhões, totalizando R\$ 480 bilhões.

Em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 21/03/2024, foi conferido um desfecho majoritariamente favorável à União. A Corte Suprema acolheu parcialmente as ações, destacando-se a declaração de inconstitucionalidade da exigência de carência para o gozo de salário-maternidade, mas não se estendeu para os demais pedidos. A perspectiva de alteração na classificação do risco associado (provável) ainda está pendente, visto que a tese da Revisão da Vida Toda será deliberada em 2024.

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

Precatórios e requisições de pequeno valor (RPV)²⁰ 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 abril²¹ de cada ano, passam a compor a proposta 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 a partir de 3 de abril de cada ano somente serão pagos no exercício subsequente ao seguinte.

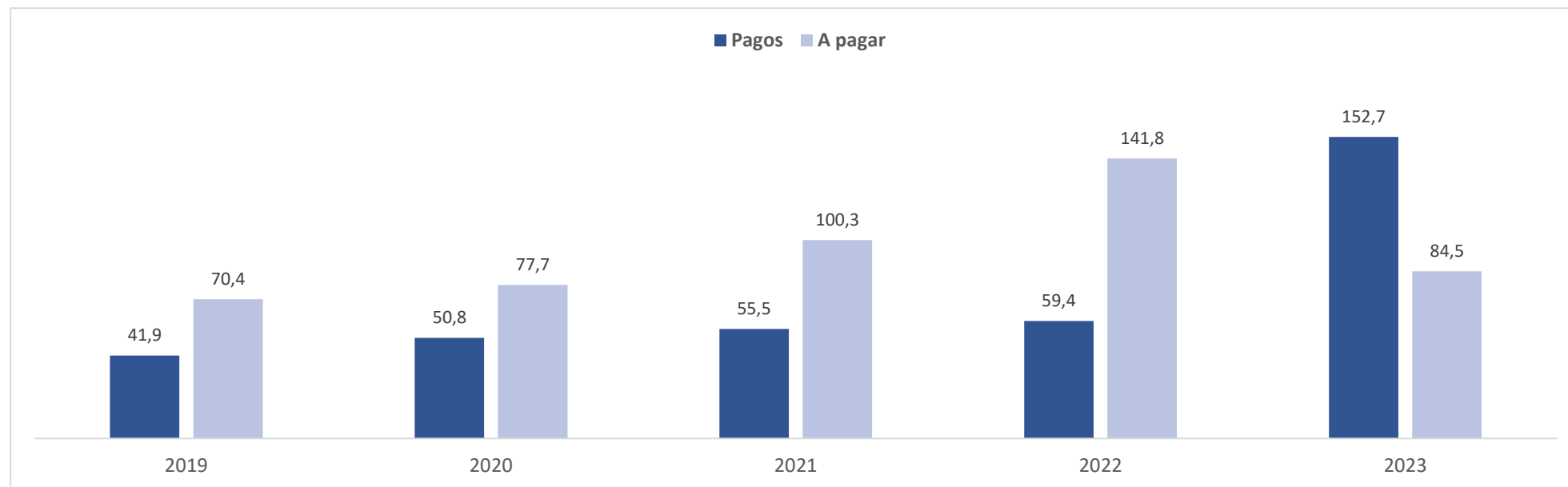
O pagamento dos precatórios federais usualmente é realizado pelos próprios tribunais nos quais houve o julgamento dos processos e ocorre de acordo com calendário divulgado anualmente pelo Conselho da Justiça Federal (CJF). Uma exceção ocorre quando o INSS é condenado na Justiça Estadual, sendo o pagamento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

²⁰ 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.

²¹ 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.

Gráfico 29 – Precatórios e RPV pagos e a pagar
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: Siafi



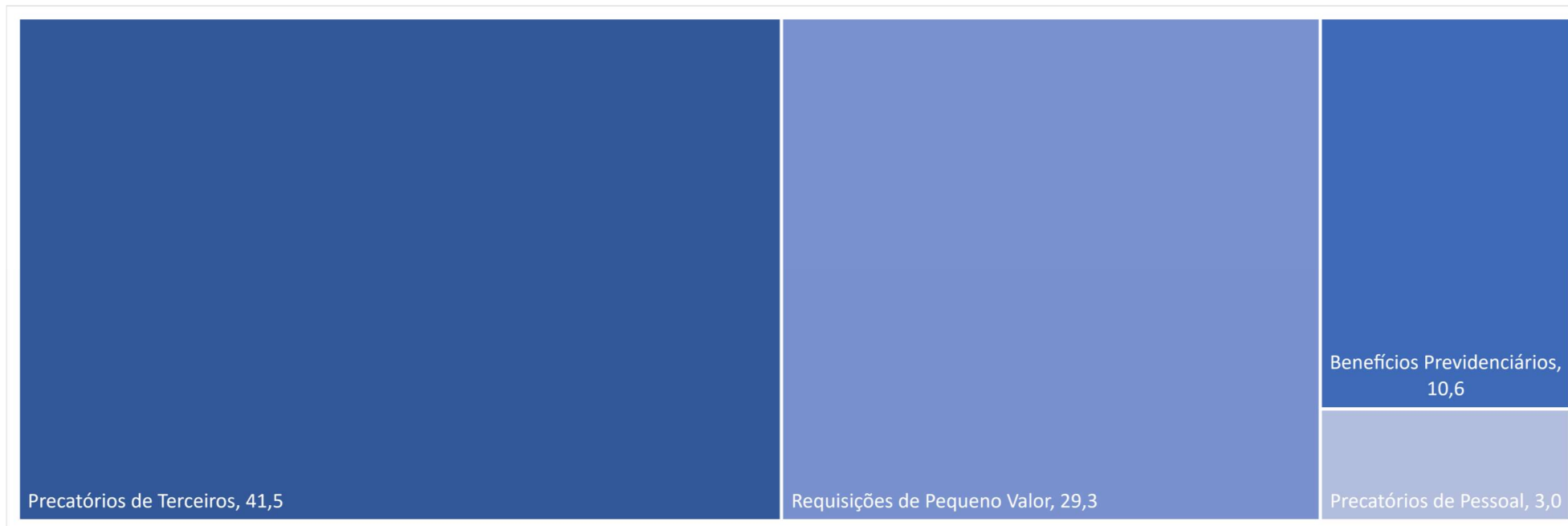
Observa-se que os valores pagos tiveram acréscimo de 157% em 2023, em relação a 2022, e de 264%, se comparado a 2019. A edição da Medida Provisória nº 1.200, de 20 de dezembro de 2023, que abriu o montante de R\$ 93,1 bilhões em créditos extraordinários para pagamento de precatórios acumulados em anos anteriores em função da Emenda Constitucional nº 114/2021, cujos limites para execução orçamentária foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, contribuiu para o aumento expressivo observado no ano. Consequentemente, aos valores a pagar apresentaram uma redução de 40% em 2023, comparado a 2022, e um acréscimo de 20% ante 2019.

Do saldo de precatórios e RPV a pagar no encerramento de 2023 (R\$ 84,5 bilhões), os valores referentes a precatórios de terceiros e de benefícios previdenciários representaram juntos aproximadamente 62% do total, como demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 30 – Precatórios e RPV a pagar

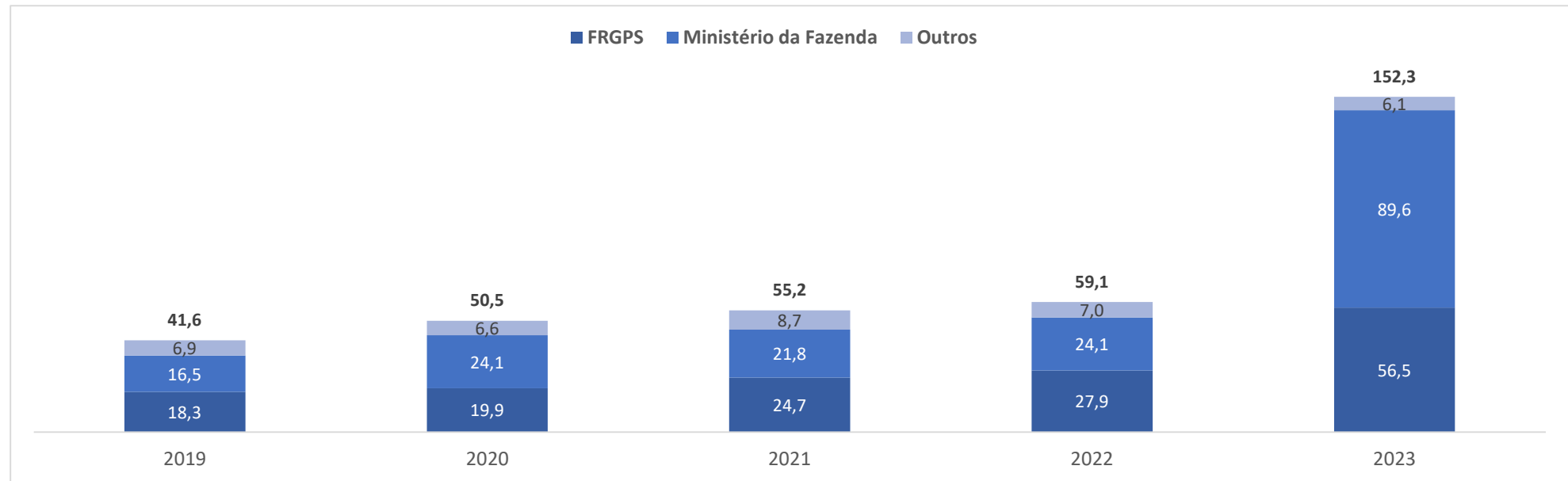
Dados em: R\$ bilhões

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 Fazenda (MF), conforme gráfico a seguir. Em 2023, as duas instituições pagaram o montante de R\$ 56,5 bilhões e R\$ 89,6 bilhões, respectivamente, representando juntos aproximadamente 96% do total de R\$ 152,3 bilhões executado no ano.

Gráfico 31 – Precatórios e RPV pagos, por Órgão Responsável
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: Siafi



2.2.5. Resultado do Banco Central do Brasil

Em 2023, o resultado do Banco Central do Brasil (BCB) foi apurado ao final do exercício, em atendimento à Lei Complementar nº 179/2021, que além de estabelecer sua autonomia, definiu também 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 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 Fazenda.

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 por ano base de apuração desses saldos.

Gráfico 32 – Resultado do BCB – Composição por ano base de apuração dos Saldos de Ativos e Passivos da União

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi



Nota: *Compõe o valor "Anual 2022", a apropriação da remuneração do passivo correspondente ao resultado negativo do Banco Central do Brasil do exercício de 2022, referente ao período de 02/01/2023 a 29/12/2023 no montante de R\$ 4,0 bilhões.

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 2023, o BCB apurou resultado patrimonial negativo preliminar de R\$ 114,2 bilhões, composto por:

- I. Resultado com Reservas e Derivativos Cambiais: R\$ 123,0 bilhões negativos; e
- II. Resultado das Demais Operações: R\$ 8,8 bilhões positivos.

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

- I. Realização de Reserva de Reavaliação de R\$ 6 milhões;
- II. Não houve valor de Reversão de Reserva de Resultado do BCB, conforme disposto no art. 4º, I, da Lei nº 13.820/2019; e
- III. Redução do Patrimônio Institucional do BCB, no valor de R\$ 2,9 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\$ 111,2 bilhões em 31/12/2023, 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 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. Dessa forma, houve o pagamento ao BCB de R\$ 40,7 bilhões, no dia 15 de janeiro de 2024, composto por R\$ 36,5 bilhões de principal e de R\$ 4,2 bilhões a título de remuneração sobre o resultado.

No exercício de 2021, o BCB apurou resultado patrimonial positivo preliminar de R\$ 85,9 bilhões, composto por:

- III. 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
- IV. 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 representou 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.

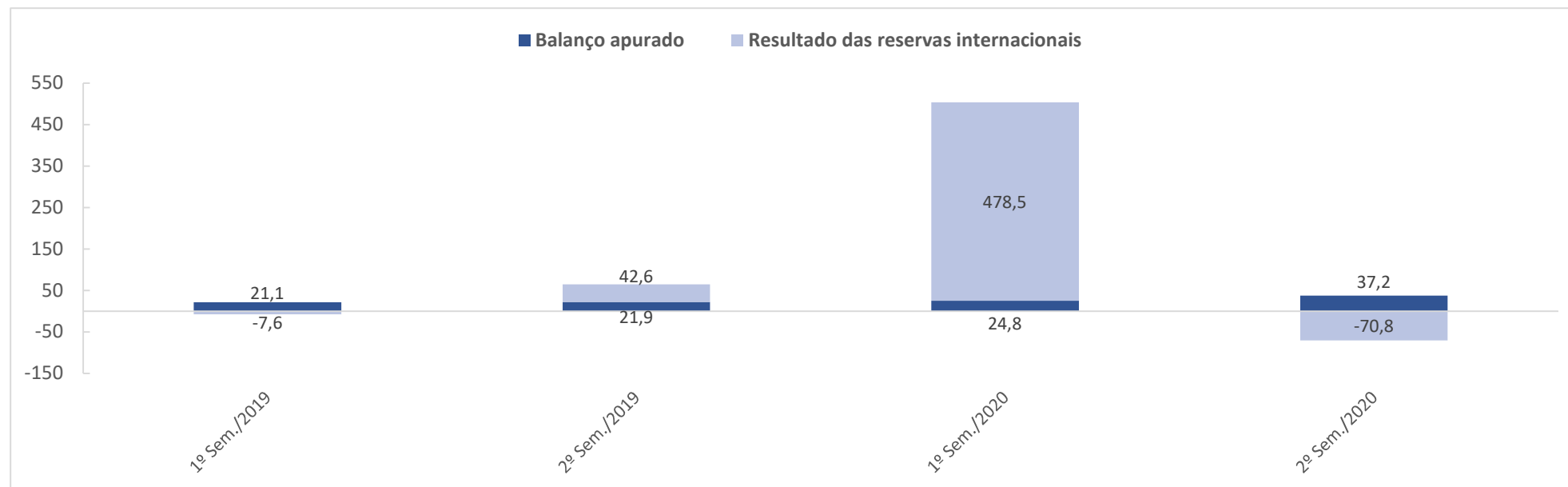
Por oportuno, ressalta-se que os valores contabilizados são preliminares e encaminhados para aprovação pelo CMN em meados de fevereiro do ano seguinte ao da apuração.

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

Gráfico 33 – Resultado semestral do BCB apurado – anterior à Lei Complementar nº 179/2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BCB

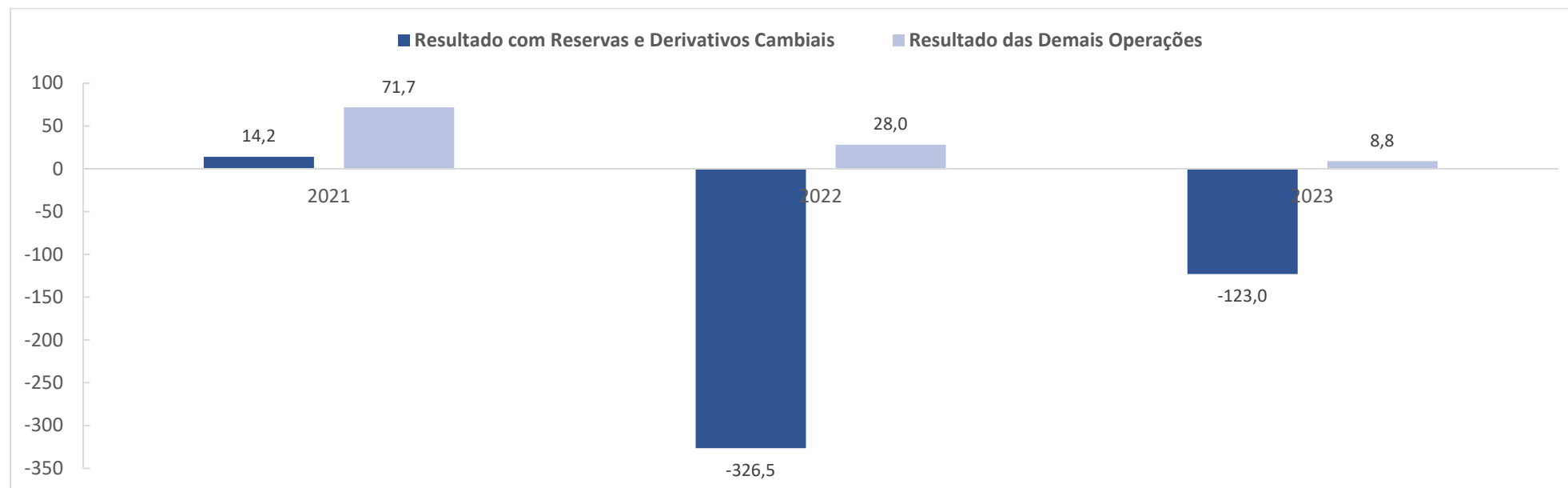


O gráfico a seguir, por sua vez, demonstra os resultados anuais do BCB a partir do exercício de 2021.

Gráfico 34 – Resultado anual do BCB apurado – após Lei Complementar nº 179/2021

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: BCB



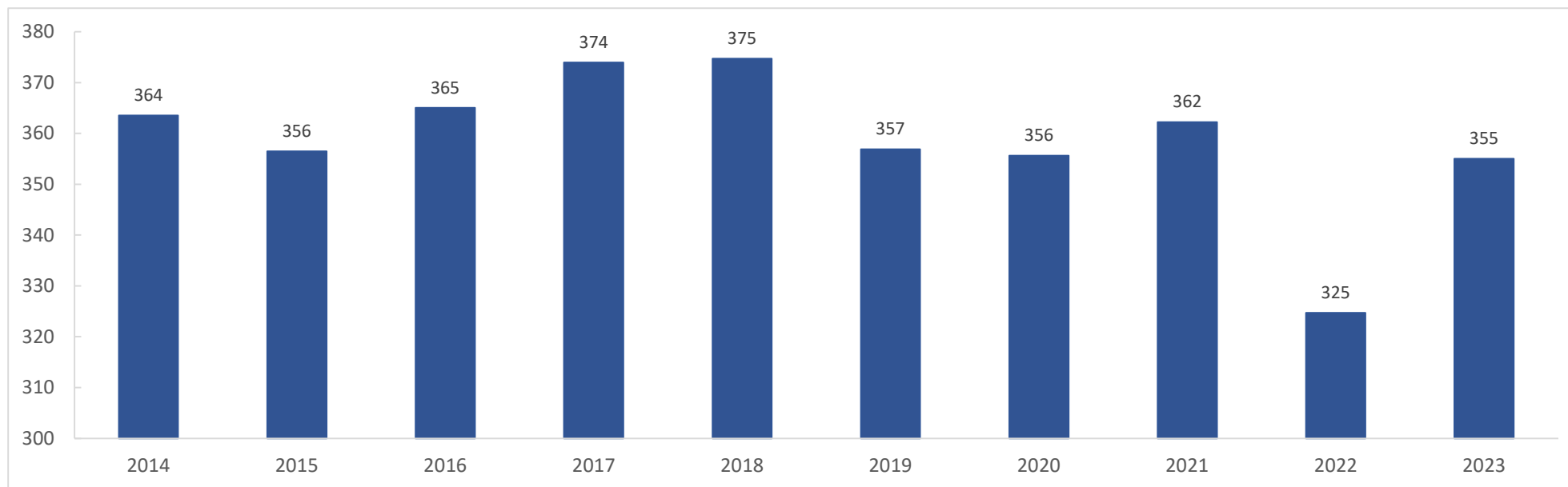
A respeito da dinâmica do resultado das reservas internacionais do BCB, vale destacar que a Autarquia é responsável por assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e por manter um sistema financeiro sólido e eficiente. Para evitar variações bruscas no valor do real, a autoridade monetária utiliza 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 2023, por exemplo, totalizaram US\$ 355,0 bilhões, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 35 – 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. Regimes Previdenciários e Sistema de Proteção Social dos Militares

3.1. 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 2023) 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 31/12/2023). As seções a seguir apresentarão informações sobre essas duas abordagens.

3.2. 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 13 – Receitas e despesas relacionadas ao RGPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

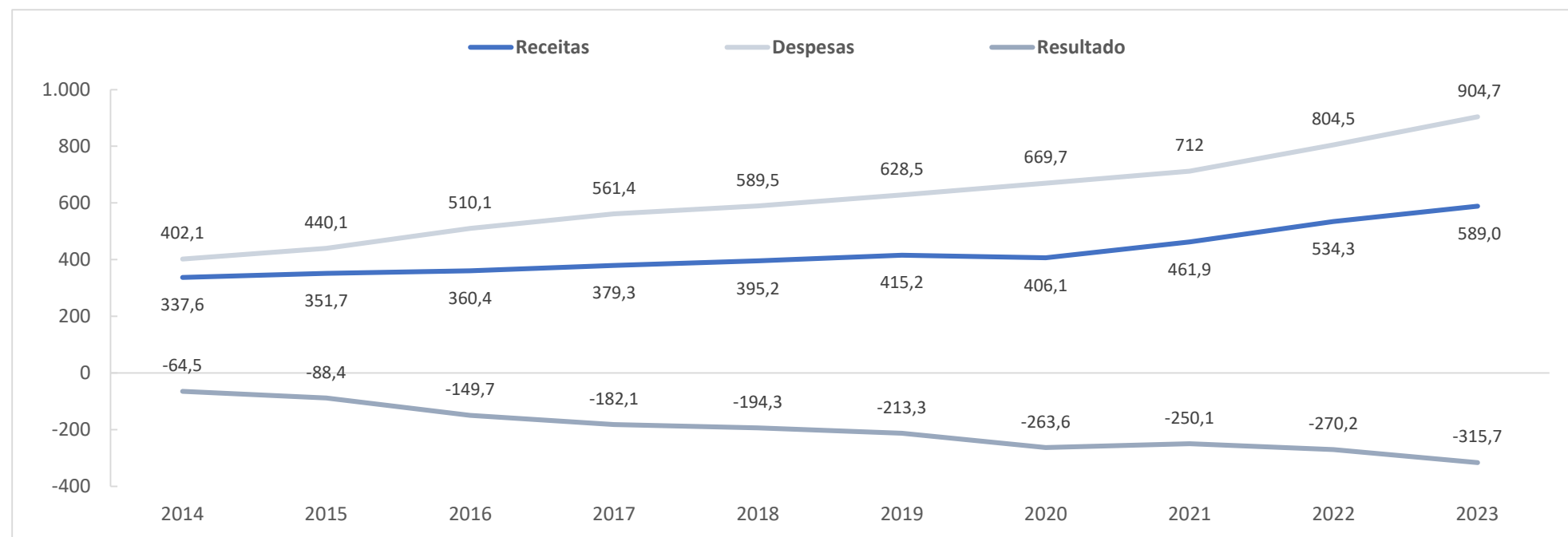
RGPS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Receitas	337,6	351,7	360,4	379,3	395,2	415,2	406,1	461,9	534,3	589,0
Despesas	402,1	440,1	510,1	561,4	589,5	628,5	669,7	712	804,5	904,7
Resultado	-64,5	-88,4	-149,7	-182,1	-194,3	-213,3	-263,6	-250,1	-270,2	-315,7

Assim, verifica-se que, entre 2014 e 2023, houve crescimento do déficit previdenciário, passando de R\$ 64,5 bilhões para R\$ 315,7 bilhões, o que representa um crescimento nominal de aproximadamente 389%. Em 2023, o déficit aumentou em relação a 2022, variando aproximadamente 17%, principalmente devido ao pagamento de precatórios de natureza previdenciária acumulados em função da Emenda Constitucional nº 114/2021

Gráfico 36 – Receitas e despesas relacionadas ao RGPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

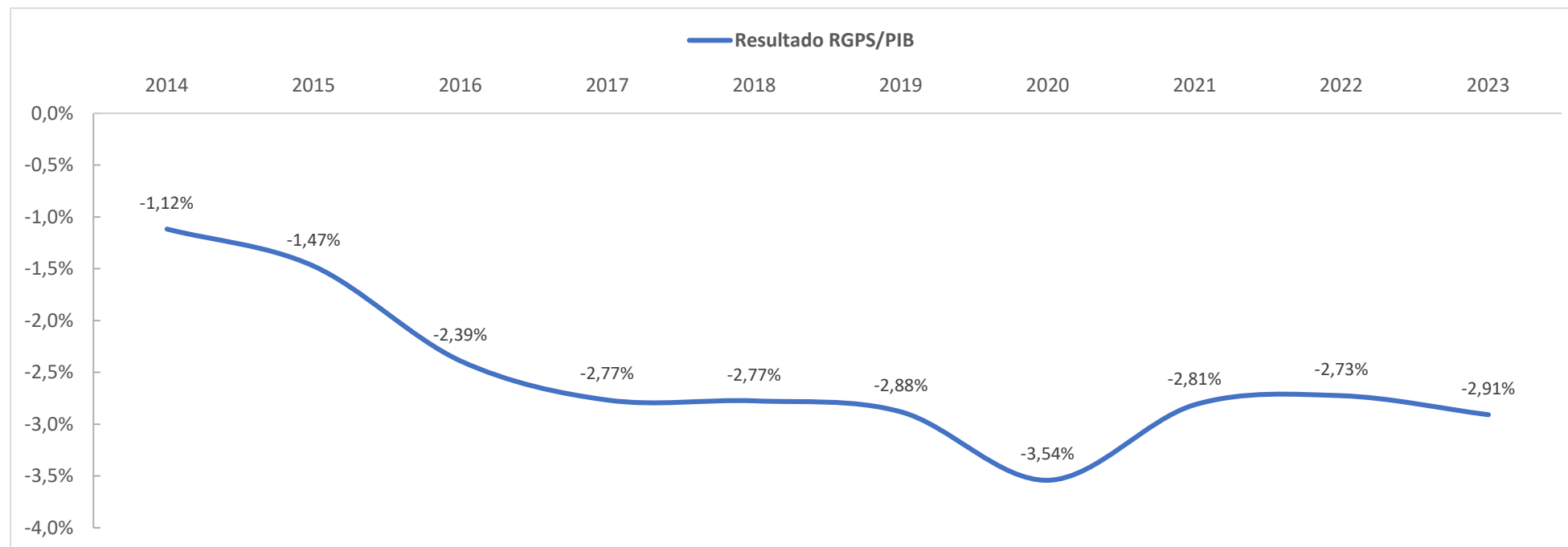


O gráfico abaixo apresenta o resultado do RGPS em relação ao PIB, demonstrando tendência de aumento do déficit previdenciário ao longo do tempo.

Gráfico 37 – Resultado do RGPS em relação ao PIB

Dados em: percentual sobre o PIB

Fonte: RREO e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

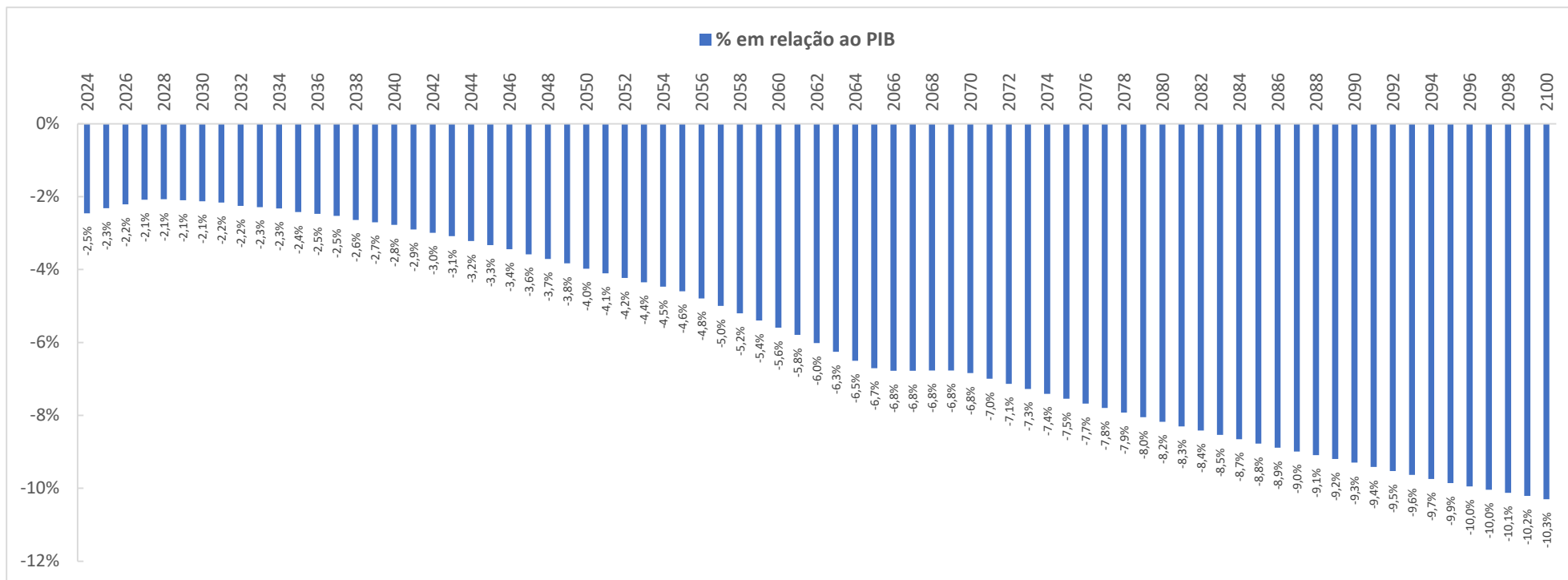


A projeção do déficit do RGPS em relação ao PIB até 2100, elaborada pela Secretaria de Regime Geral de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, é apresentada no gráfico seguinte, indicando que poderá alcançar 10,3% em 2100. A projeção é baseada em hipóteses de tendência de massa salarial, 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 76 anos podem ser observados na Nota “Projeção Atuarial do Regime Geral de Previdência Social” do BGU 2023, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual>.

Gráfico 38 – Projeção do resultado previdenciário – RGPS

Dados em: % em relação ao PIB

Fonte: SRGPS/MPS



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 ativa²²).

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).

²² Para mais informações, vide subseção 2.1.2 (Créditos Tributários e Dívida Ativa) deste relatório.

Gráfico 39 – Evolução dos créditos previdenciários na RFB e na PGFN

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RFB/ME e Siafi

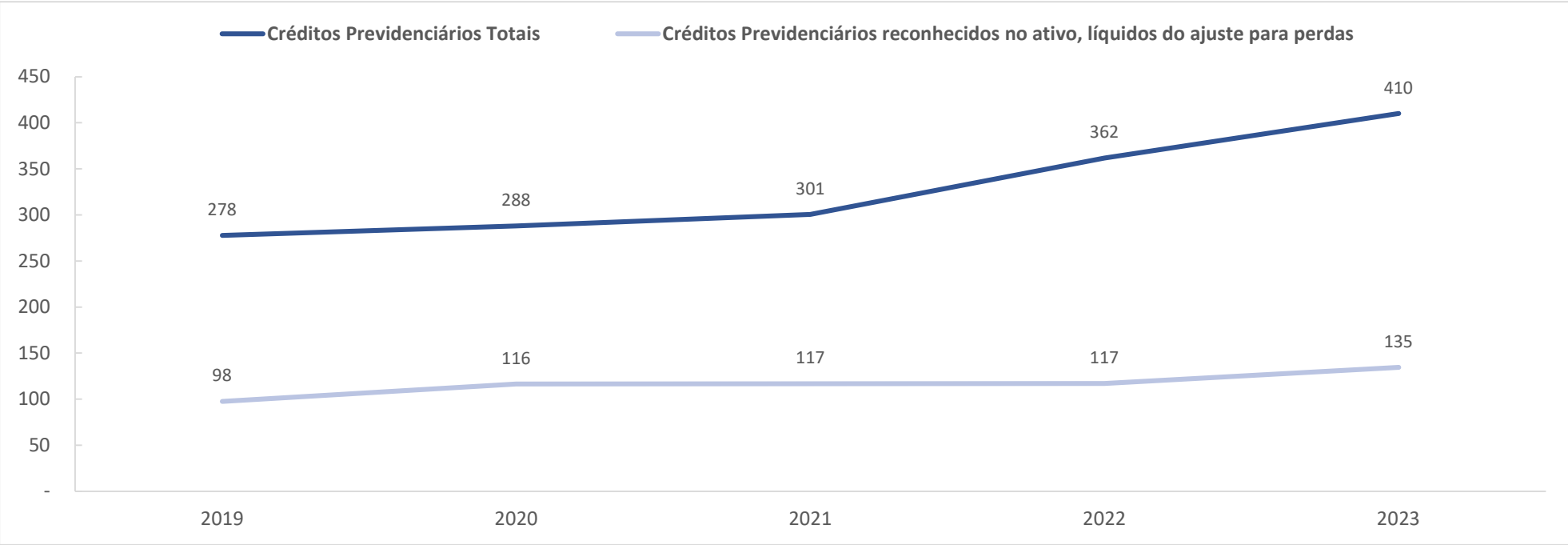


Em 2023, a PGFN administrou um total de R\$ 704 bilhões em créditos, sendo que apenas R\$ 267 bilhões foram registrados como ativo, enquanto R\$ 436 bilhões eram ativos contingentes (que não são reconhecidos como ativos da União por não terem expectativa de recebimento). Em relação à RFB, R\$ 189 bilhões estavam registrados no ativo, enquanto os outros R\$ 221 bilhões eram ativos contingentes.

No entanto, mesmo entre os créditos da RFB reconhecidos no ativo (R\$ 189 bilhões), estima-se, com base em dados históricos, que nem todos serão efetivamente recebidos. Em 31/12/2023, R\$ 54 bilhões estavam lançados como ajuste para perdas estimadas²³, representando esses valores com baixa expectativa de recebimento. Dessa forma, os valores líquidos contabilizados no ativo da RFB, em 31/12/2023, referentes a créditos previdenciários, são da ordem de R\$ 135 bilhões, conforme apresentado no gráfico a seguir.

²³ 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 40 – Evolução dos créditos previdenciários na RFB
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: RFB/ME e Siafi



Já os créditos previdenciários inscritos em dívida ativa, ou seja, sob gestão da PGFN, totalizaram R\$ 704 bilhões em valores brutos em 31/12/2023. 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 14 – Composição dos créditos tributários previdenciários em dívida ativa na PGFN em 2023
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: Siafi

	Saldo Total	Valor Contabilizado	Ajuste para Perdas	Valor Líquido
Classe A	45	45	14	32
Classe B	222	222	111	111
Classe C	140	-	-	-

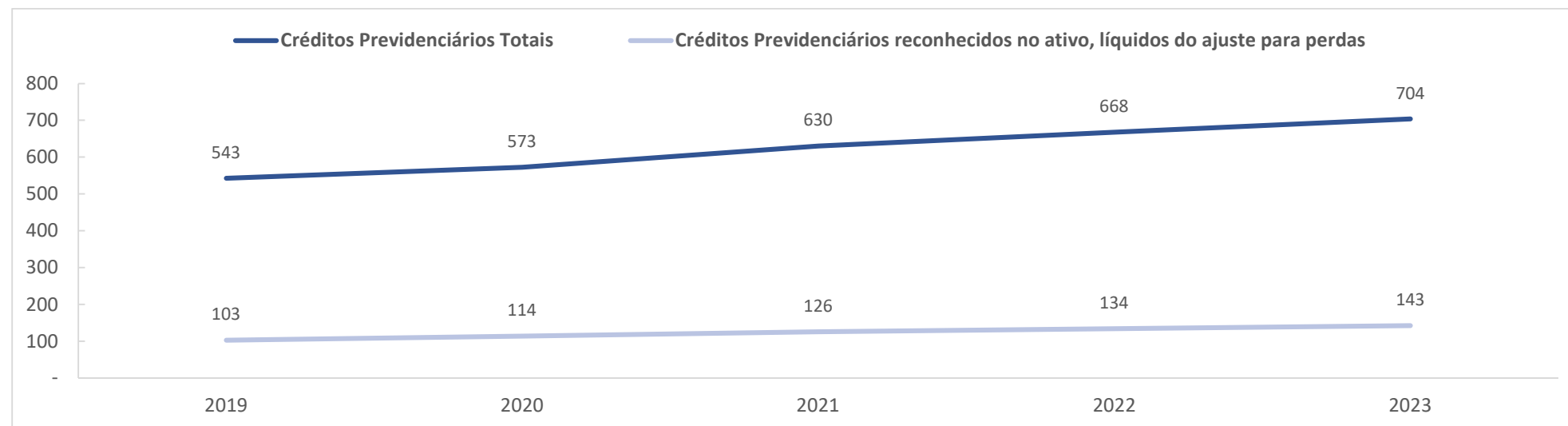
Classe D	297	-	-	-
Total	704	267	125	143

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 41 – 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.

3.3. Regime Próprio de Previdência Social

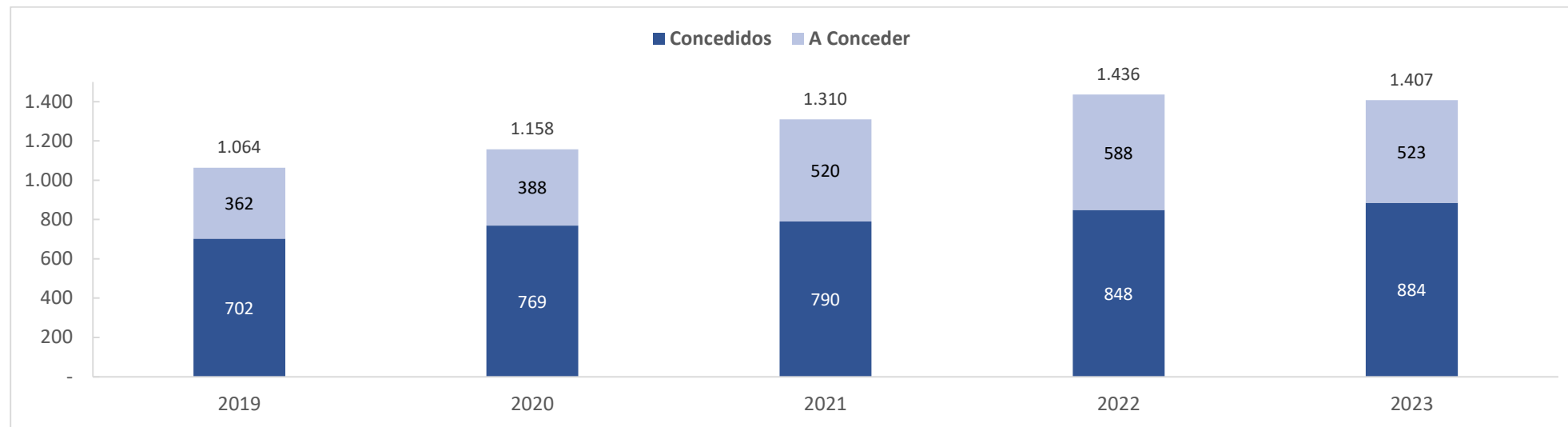
O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no âmbito da União, busca assegurar aos servidores titulares de cargos efetivos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos na Constituição Federal.

Os valores da provisão²⁴ 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 42 – 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 Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social (SRPC/MPS). 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

²⁴ Vide conceito de provisão na subseção 2.2.2 (Provisões e Passivos Contingentes) deste relatório.

dos compromissos futuros do plano. Importante relatar que o passivo atuarial é trazido a valor presente para desconto dos pagamentos de benefícios e recebimentos de contribuições.²⁵

Em 2023, a provisão previdenciária do RPPS reduziu R\$ 29 bilhões em relação ao ano anterior. Essa diminuição 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), prescrito pelas normas contábeis, 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 bilhões.

A tabela abaixo apresenta a evolução das provisões de benefícios concedidos e a conceder do RPPS nos últimos cinco anos, com destaque para a redução entre os anos de 2022 e 2023 no total das provisões (2%), 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.

²⁵ Para mais detalhes sobre os parâmetros utilizados para o cálculo da provisão previdenciária do RPPS, vide BGU 2023, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-geral-da-uniao-bgu-anual>.

Tabela 15 – Provisão Previdenciária - RPPS

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: Siafi

	2019	2020	2021	2022	2023
Provisões de benefícios concedidos	702	769	790	848	884
Aposentadorias, pensões e outros benefícios concedidos	761	833	855	908	947
(-) Contribuições do inativo	-48	-52	-52	-46	-48
(-) Contribuições do pensionista	-11	-12	-13	-14	-15
Provisões de benefícios a conceder	362	388	520	588	523
Aposentadorias, pensões e outros benefícios a conceder	720	743	729	772	698
(-) Contribuições do ente	-208	-205	-102	-99	-93
(-) Contribuições do ativo	-104	-102	-66	-50	-46
(-) Contribuições do inativo e pensionista a conceder	-46	-48	-41	-35	-36
Total provisão RPPS	1.064	1.158	1.310	1.436	1.407

Quanto aos fluxos do RPPS, as tabelas e os gráficos a seguir apresentam a evolução das suas receitas e despesas, no período de 2014 a 2023.

Tabela 16 – Receitas e Despesas do RPPS

Dados em: R\$ bilhões

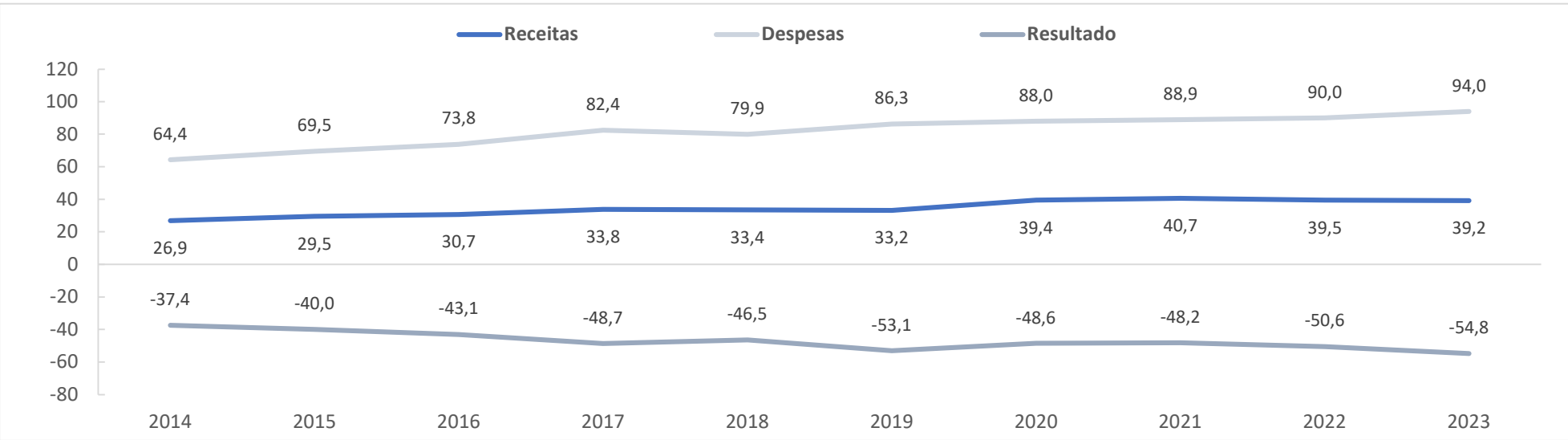
Fonte: RREO

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Receitas	26,9	29,5	30,7	33,8	33,4	33,2	39,4	40,7	39,5	39,2
Despesas	64,4	69,5	73,8	82,4	79,9	86,3	88,0	88,9	90,0	94,0
Resultado	-37,4	-40,0	-43,1	-48,7	-46,5	-53,1	-48,6	-48,2	-50,6	-54,8

A tabela acima mostra a evolução do resultado do RPPS da União, cujo déficit de R\$ 37,4 bilhões em 2014 foi para R\$ 54,8 bilhões em 2023, um crescimento nominal de 46,3%. 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 acima.

Gráfico 43 – Receitas arrecadadas e despesas executadas com o RPPS
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: RREO



Já a tabela a seguir apresenta o fluxo de receitas e despesas previdenciárias do FCDF, ou seja, relativa especificamente aos servidores inativos e pensionistas das forças de segurança do Distrito Federal, que são custeados pela União.

Tabela 17 – Receitas e Despesas Previdenciárias do FCDF
Dados em: R\$ bilhões
Fonte: RREO

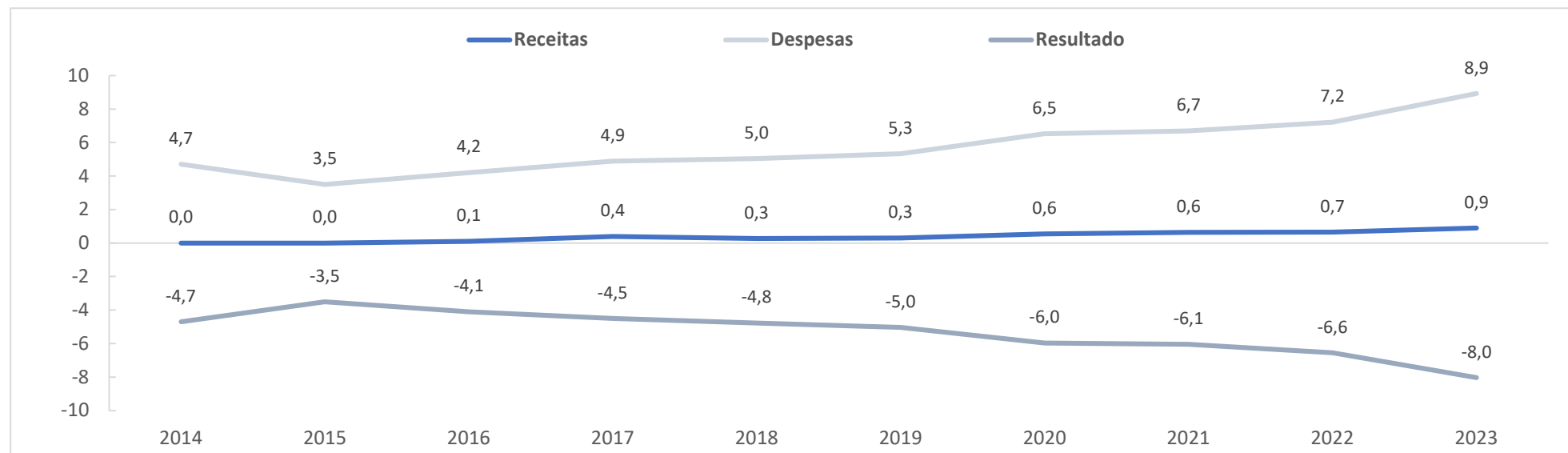
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Receitas	0,0	0,0	0,1	0,4	0,3	0,3	0,6	0,6	0,7	0,9
Despesas	4,7	3,5	4,2	4,9	5,0	5,3	6,5	6,7	7,2	8,9
Resultado	-4,7	-3,5	-4,1	-4,5	-4,8	-5,0	-6,0	-6,1	-6,6	-8,0

O déficit previdenciário do FCDF passou de R\$ 4,7 bilhões em 2014 para R\$ 8,0 bilhões em 2023, um crescimento de aproximadamente 71%. O resultado negativo do FCDF correspondeu a 13% do déficit total do RPPS em 2023. O gráfico abaixo também apresenta essa evolução.

Gráfico 44 – Receitas arrecadadas e despesas executadas com previdência do FCDF

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO



3.4. Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas

Em 2023, foram apuradas provisões relativas ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), no total de R\$ 856 bilhões (R\$ 807 bilhões em 2022). Esse valor compreende R\$ 495 bilhões referentes aos benefícios com militares inativos, R\$ 347 bilhões referentes às pensões militares, R\$ 9 bilhões em pensões especiais e R\$ 6 bilhões referentes aos anistiados políticos militares. No que tange aos benefícios com militares inativos, a avaliação abrangeu as provisões matemáticas dos benefícios a conceder, referentes aos militares de carreira e temporários em atividade, quando da sua transferência para a inatividade e/ou reforma incapacidade, respectivamente, e as provisões matemáticas dos benefícios concedidos, relativas aos militares constantes da reserva remunerada e os reformados. O valor calculado com data-base 31/12/2023 foi de R\$ 495 bilhões (R\$ 453 bilhões em 31/12/2022).

Em relação às pensões militares, a provisão considera tanto as pensões já concedidas como aquelas a conceder. Em 31/12/2023, o valor da provisão para pensões e pensões especiais militares somou R\$ 356 bilhões, enquanto, em 31/12/2022, perfazia R\$ 349 bilhões.

Quanto aos fluxos financeiros, a tabela e o gráfico a seguir apresentam a evolução das receitas e despesas do SPSMFA entre 2014 e 2023.

Tabela 18 – Receitas e Despesas Associadas aos Militares Inativos e seus Dependentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Receitas	2,3	2,6	2,9	3,3	2,4	2,7	6,7	8,4	8,8	9,1
Despesas	31,8	35,2	37,0	41,0	46,2	49,7	51,5	54,1	56,8	58,8
Resultado	-29,5	-32,5	-34,1	-37,7	-43,9	-47,0	-44,9	-45,7	-48,0	-49,7

Cabe destacar que, quanto aos militares das Forças Armadas, somente as despesas com pensões são consideradas previdenciárias, havendo receita de contribuições específicas para o seu custeio. As despesas com militares inativos não são classificadas como previdenciárias, mas como encargos especiais, não havendo contribuições dos militares e patronal para o seu custeio. Dessa maneira, o resultado aqui apresentado não é previdenciário, mas representa um balanceamento entre as receitas de contribuições para as pensões de dependentes de militares menos as despesas com as referidas pensões e com os militares reservistas e reformados.

Gráfico 45 – Receitas arrecadadas e despesas executadas com militares inativos e seus dependentes

Dados em: R\$ bilhões

Fonte: RREO

