

ESTUDO ESPECIAL • 28 DE AGOSTO DE 2018 • N° 6

ANÁLISE DA SITUAÇÃO DA UNIÃO COM BASE NO SEU BALANÇO PATRIMONIAL¹

Josué Alfredo Pellegrini²

RESUMO

Este estudo analisa o Balanço Geral da União (BGU), especialmente o balanço patrimonial, para possibilitar melhor compreensão da situação patrimonial da União e servir como fonte complementar de análise das contas públicas brasileiras. Entende-se que houve aperfeiçoamentos importantes nessa fonte de informações desde 2015 e, embora novos avanços ainda sejam necessários, o material já pode e deve ser utilizado juntamente com os tradicionais indicadores de dívida pública, em análises direcionadas à sustentabilidade das contas públicas e à proposição de medidas de ajuste dessas contas. O texto trata inicialmente dos grandes números do balanço patrimonial da União e os compara com os números da dívida do governo federal. Em seguida, comenta os itens que compõem o ativo e o passivo, com ênfase naqueles de maior valor. A parte final faz considerações gerais a respeito da situação patrimonial da União.

¹ Este Estudo da IFI enquadra-se na Resolução nº 42/2016, Artigo 1º, Inciso II, que fixa como uma das funções da IFI analisar a aderência do desempenho de indicadores fiscais e orçamentários às metas definidas na legislação pertinente.

² Analista da IFI e Consultor Legislativo do Senado Federal.

COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL

PRESIDENTE

Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE)

1º VICE-PRESIDENTE

Senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)

2º VICE-PRESIDENTE

Senador João Alberto Souza (PMDB-MA)

1º SECRETÁRIO

Senador José Pimentel (PT-CE)

2º SECRETÁRIO

Senador Gladson Cameli (PP-AC)

3º SECRETÁRIO

Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)

4º SECRETÁRIO

Senador Zeze Perrella (PMDB-MG)

SUPLENTE DE SECRETÁRIO

1º SUPLENTE

Senador Eduardo Amorim (PSDB-SE)

2º SUPLENTE

Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

3º SUPLENTE

Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

4º SUPLENTE

Senador Cidinho Santos (PR-MT)

Secretário-Geral da Mesa

Luiz Fernando Bandeira de Mello

Diretora-Geral

Ilana Trombka

Secretaria de Comunicação Social

Angela Silva Brandão

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Felipe Scudeler Salto

Diretores-Adjuntos

Gabriel Leal de Barros | Rodrigo Octávio Orair

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini | Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Layout: SECOM/COMAP

Sumário

| | |
|---|----|
| I – Aspectos conceituais, grandes números do BGU e comparação com a dívida do governo federal | 5 |
| I.1 – Aspectos conceituais do balanço patrimonial..... | 5 |
| I.2 – Grandes números do BGU..... | 7 |
| I.3 – Comparação do BGU com indicadores de dívida do governo federal | 13 |
| II - Detalhamento das principais contas do ativo do BGU..... | 16 |
| II.1 - Caixa e equivalentes de caixa..... | 16 |
| II.2 - Empréstimos e financiamentos concedidos | 17 |
| II.3 - Créditos tributários e dívida ativa..... | 25 |
| II.4 - Investimentos..... | 27 |
| II.5 - Imobilizado..... | 28 |
| III - Detalhamento das principais contas do passivo do BGU..... | 32 |
| III.1 – Empréstimos e financiamentos tomados..... | 32 |
| III.2 - Provisões | 34 |
| IV – Considerações gerais sobre a situação patrimonial da União | 38 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 41 |

Introdução

O desequilíbrio das contas públicas verificado nos últimos anos e o consequente rápido aumento da dívida pública trouxe esse passivo ao centro do debate e das atenções da política econômica. Teme-se que o endividamento assuma trajetória insustentável, a depender dos cenários prevaletentes para os resultados primários e as variáveis macroeconômicas básicas.

Normalmente, as análises levam em conta os tradicionais indicadores de dívida pública, especialmente a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Esses indicadores fornecem um quadro agregado e relativamente fácil de compreender da situação patrimonial da União e dos demais níveis de governo, bem como de sua tendência, pois são divulgados mensalmente pelo Banco Central, desde o final de 2001³.

Em que pese a qualidade desses indicadores, existe ainda outro conjunto de informações disponível que pode ser utilizado complementarmente, permitindo uma compreensão mais detalhada e abrangente da situação patrimonial da União. Trata-se do Balanço Geral da União (BGU). Esse balanço inclui vários demonstrativos, notadamente o chamado balanço patrimonial, com a disposição de todos os direitos e obrigações do respectivo ente, denominados no balanço, ativos e passivos, respectivamente. A diferença entre eles, por sua vez, o patrimônio líquido, é uma espécie de medida da riqueza líquida do ente.

Os analistas que acompanham a situação das contas públicas não costumam dar maior atenção a esses demonstrativos, talvez por algum receio quanto à consistência técnica das informações ou por alguma resistência aos conceitos, terminologia e apresentação utilizados pela contabilidade pública. Entretanto, no âmbito da União, há um esforço importante sendo feito nos últimos anos de ajustar a contabilidade do ente às melhores técnicas disponíveis em âmbito nacional e internacional. Esse processo ainda está em andamento, mas já se encontra em estágio que viabiliza a utilização do BGU, juntamente com os tradicionais indicadores de dívida pública, para melhor compreensão da situação patrimonial da União.

A periodicidade anual, com publicação trimestral menos minuciosa, e a ausência de séries históricas limitam o uso do BGU, mas o detalhamento e a abrangência do retrato fornecido pelo balanço patrimonial e pelas notas explicativas que o acompanham trazem um ganho importante de informação. Para citar os itens mais expressivos do BGU, não incluídos nos indicadores tradicionais de dívida, do lado do ativo, estão a dívida ativa, os créditos tributários, as participações nas estatais e o imobilizado; do lado do passivo, os vários tipos de provisões, inclusive de natureza previdenciária (servidores civis e pensões militares).

Já os tradicionais indicadores de dívida pública estão restritos aos itens considerados dívida e crédito (dívida do ponto de vista da contraparte). Ademais, o foco

³ Houve mudança metodológica no cálculo da DBGG em fevereiro de 2008, com dados retroativos a dezembro de 2006. Entretanto, não há dificuldades em reconstruir a série até dezembro de 2001.

parece ser o agregado, não os componentes de cada lado. No caso da dívida, essa lacuna é menos importante, pois há forte concentração na dívida mobiliária e o Relatório Mensal da Dívida, divulgado mensalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (Tesouro), apresenta extenso conjunto de informações sobre os títulos públicos. Pelo lado do crédito, entretanto, a heterogeneidade é muito maior e o Tesouro não disponibiliza um *Relatório Mensal do Crédito* ou *do Ativo* para sanar essa falta. A existência de um relatório desse tipo seria um avanço importante, mas, enquanto isso não ocorre, o balanço patrimonial é muito útil, ainda que não seja mensal.

Enfim, dadas as limitações e qualidades de cada tipo de informação, elas devem ser utilizadas complementarmente e não como alternativas, com ênfase a depender da preocupação do analista em cada caso. O objetivo desse estudo é fornecer um retrato mais detalhado da situação patrimonial da União, por meio da apresentação e análise das informações contidas no BGU.

Com o intuito de alcançar esses objetivos, o estudo está dividido em quatro partes. A primeira parte, após breves considerações conceituais, mostra os grandes números do BGU e os compara com os dados da dívida do governo federal. A segunda detalha e comenta as principais contas do ativo, enquanto a terceira faz o mesmo pelo lado do passivo. Essas duas partes fazem extenso uso das notas explicativas que acompanham o BGU, bem como de outras fontes que supram a deficiência ou omissão das notas. A quarta parte, por fim, tece comentários gerais sobre a situação patrimonial da União.

I – Aspectos conceituais, grandes números do BGU e comparação com a dívida do governo federal

I.1 – Aspectos conceituais do balanço patrimonial

A situação patrimonial do governo⁴ em determinado momento, em geral ao término do exercício, pode ser retratada pelo chamado balanço patrimonial. Esse balanço é dividido em ativo e passivo, sendo que o primeiro contém as contas ativas e o segundo, as passivas. As primeiras retratam os bens e direitos do governo, enquanto as segundas listam as obrigações. A diferença entre ativo e passivo resulta no patrimônio líquido, ao mostrar quanto os bens e direitos superam as obrigações. Trata-se de um indicador de riqueza líquida do governo. O passivo pode ser superior ao ativo, situação na qual o patrimônio líquido ou a riqueza líquida é negativo.

A título de comparação, os indicadores de dívida bruta do governo captam a parcela do passivo do balanço patrimonial caracterizável como dívida, vale dizer, obrigação que requer pagamento de juros e principal em datas futuras. Já os ativos descontados da dívida bruta para se chegar à dívida líquida são os que conferem ao governo o direito ao referido pagamento. Portanto, a dívida líquida assemelha-se ao patrimônio líquido, no sentido de serem líquidos, só que passivos são deduzidos de ativos, no primeiro caso, e

⁴ Ou dos governos, se houver mais de um, a exemplo do que ocorre no Brasil, e se eles forem consolidados nos mesmos demonstrativos. Pode-se ainda considerar o setor público que junta aos governos às chamadas empresas estatais e o Banco Central.

ativos são deduzidos de passivos, no segundo caso. Assim, dívida líquida positiva corresponde à patrimônio líquido negativo⁵.

A situação patrimonial do governo em determinado momento reflete as operações feitas por ele no passado, em geral guiadas pelas opções de política econômica seguidas, bem como os efeitos de outros eventos econômicos que ocorreram à revelia do governo. Quando, em determinado ano, como decorrência das operações e eventos, o ativo sobe mais ou cai menos que o passivo, o patrimônio líquido aumenta. Se o ativo sobe menos ou cai mais que o passivo, o patrimônio líquido diminui.

Os principais responsáveis pelas mudanças no ativo, passivo e patrimônio líquido são as receitas e as despesas do governo. Quando o governo arrecada tributos, ocorre aumento do ativo, pois há aumento das suas disponibilidades de caixa; quando gasta com pessoal ou subsídios, há diminuição do ativo, pois caem as disponibilidades. O efeito seria o mesmo se a receita ou a despesa não implicassem em imediata entrada ou saída de caixa, pois o reflexo se daria em alguma outra conta do ativo e/ou do passivo, como crédito tributário ou empréstimo tomado.

Conclui-se dessas conexões que déficits crônicos, despesas acima de receitas, como os que passaram a existir desde 2014, no Brasil, tendem a reduzir continuamente o patrimônio líquido, tornando-o eventualmente negativo ou fortemente negativo. Em geral, tais situações são acompanhadas de sucessivos aumentos do endividamento, dada a relevância da dívida como forma de compensar a falta de recursos próprios.

Nem sempre as operações feitas pelo governo levam à variação do patrimônio líquido. A variação não ocorre quando a operação gera efeitos sobre contas ativas e passivas que se compensam. Se o governo constrói escola e hospitais ou compra imóveis, há aumento do ativo do governo, o chamado imobilizado. Entretanto, há também diminuição do ativo ou aumento do passivo. Se os recursos utilizados na obra ou na compra se originam das disponibilidades, o ativo diminui, mas se vierem do endividamento, o passivo aumenta. Assim, o aumento de um determinado ativo compensa a redução de outro ativo ou o aumento do passivo, deixando o patrimônio líquido inalterado.

O mesmo se dá com a aquisição de ativos financeiros, como o aumento do capital de empresas públicas, ou a concessão de empréstimos a determinados setores. O ativo cai se as operações forem pagas com as disponibilidades ou o passivo aumenta se forem pagas com dívida. Mas há sempre a contrapartida de aumento no ativo na conta de participação no capital das empresas ou na conta de empréstimos concedidos. Em qualquer caso, as contas ativas e passivas se movimentam, mas não o patrimônio líquido.

⁵ O FMI, em seu Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual*), na última versão de 2014 sugere, no Capítulo 4, um modelo de apresentação das estatísticas fiscais. Já no anexo a esse capítulo, são listados 39 indicadores obtidos diretamente do modelo, úteis em análises a respeito da situação fiscal e financeira do governo e da sustentabilidade das políticas públicas. Entre os indicadores, existem dez de riqueza e dívida, mais diretamente relacionados ao balanço patrimonial. São indicadores de dívida bruta, de dívida líquida (deduzida de ativos com diferentes graus de liquidez) e de patrimônio líquido (restritos a ativos e passivos financeiros ou com a inclusão de todos ativos e passivos). Disponível em: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

Operações muito usuais e relevantes no caso da União são aquelas que, em um primeiro momento, não produzem efeitos sobre o patrimônio líquido, mas que, ao longo do tempo, acabam por reduzi-lo, assim como se dá com os déficits. Se imóveis são adquiridos/construídos ou empréstimos são concedidos ou empresas são capitalizadas e geram retorno inferior ao custo da dívida assumida para financiar o aumento do ativo, as despesas com juros sobem mais que as receitas com juros, lucros ou alugueis. Como essa diferença precisa ser financiada a cada período, o passivo sobe continuamente, o que, ao mesmo tempo, reduz o patrimônio líquido, também continuamente. A afirmação vale mesmo que os ativos tenham sido adquiridos com disponibilidades e não dívida, já que essas disponibilidades poderiam ter sido utilizadas para abater dívida, poupando o pagamento com juros incidente sobre a dívida abatida.

É possível também que haja alterações do patrimônio líquido sem que o governo tenha feito qualquer operação. Basta que ocorram eventos econômicos que alterem preços ou quantidades de ativos ou de passivos. Diferentemente das operações, que refletem de modo mais ou menos direto as decisões de política econômica, as alterações de preços e quantidades acontecem à revelia do governo, embora as consequências não necessariamente sejam prejudiciais.

Assim, no caso dos preços, como parte da dívida do governo é corrigida pela taxa de câmbio, a desvalorização cambial eleva o valor do passivo, com a consequente diminuição do patrimônio líquido. Em caso de ativo corrigido pela taxa de câmbio, o resultado é o aumento do ativo e do patrimônio líquido. Já a mudança de quantidades ocorre, por exemplo, quando surge algum passivo antes desconhecido, resultando no aumento do passivo e na redução do patrimônio líquido. Ou ainda quando surge algum ativo, a exemplo de um novo recurso natural explorável, o que leva ao aumento do ativo e do patrimônio líquido.

O importante a fixar é que o balanço patrimonial em dado momento, com os valores assumidos pelo ativo, passivo e patrimônio líquido, reflete as operações feitas pelo governo no passado, bem como os eventos econômicos com efeitos patrimoniais. Em um sistema ideal de registro de contas públicas, as variações ano a ano das contas ativas e passivas deveriam ser inteiramente explicadas pelas operações e demais eventos que afetaram essas contas no correspondente ano. Mais ainda. Os efeitos das operações deveriam estar discriminados dos demais efeitos para que se pudesse identificar o impacto das políticas sobre o balanço patrimonial do governo, e apontar a eventual necessidade de correção de rumo, em caso de políticas insustentáveis, vale dizer, que levam à redução sistemática do patrimônio líquido.

1.2 – Grandes números do BGU

Juntamente com os tradicionais indicadores de endividamento (DBGG e DLSP) a fonte mais importante de informações sobre a situação patrimonial da União é o Balanço Geral da União (BGU), com uma série de demonstrativos⁶, acompanhados de notas

⁶ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/modelo-artigo-contabilidade-publica/-/asset_publisher/o9mRBdHXTRjK/content/balanco-geral-da-uniao. Há ainda outro material do Tesouro, de divulgação mais recente, que, assim como o BGU, trata dos ativos e passivos da União. De modo geral, esse documento não traz novidades em relação às informações contidas no BGU com suas notas explicativas. Entretanto, a leitura é bem mais acessível, importante para divulgar assunto árido, mas relevante. Trata-se do

explicativas cuja leitura é imprescindível (total de 64 no BGU de 2017). Entre os demonstrativos está o balanço patrimonial da União que, conforme visto, retrata todos os ativos e passivos, bem como o patrimônio líquido ou a riqueza líquida desse ente⁷.

O BGU consolida o governo federal, suas autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes (que dependem de recursos orçamentários para manter suas atividades). Sendo assim, os direitos e obrigações que essas unidades possuem entre si são excluídos do BGU⁸. Do mesmo modo, os direitos e obrigações que possuem com contrapartes não consolidadas estão devidamente retratados no BGU. Esse é o caso, por exemplo, das estatais não dependentes que possuem os próprios balanços patrimoniais, a exemplo de Petrobras, Eletrobras, BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil.

O Banco Central também não está consolidado no BGU. Portanto, as grandes contas que expressam a sua relação com o governo federal estão explicitamente apresentadas no BGU, quais sejam, a conta única do Tesouro, no lado do ativo, a carteira de títulos públicos federais em poder do Banco Central, no lado do passivo, e os resultados do Banco Central. Esses resultados, caso positivos, são transferidos para a conta única do Tesouro, depois de transitarem por uma conta ativa. Se os resultados forem negativos, são cobertos pelo Tesouro por meio da emissão de títulos públicos que passam a compor a carteira do Banco Central, depois de transitarem por uma conta passiva.

As enormes reservas internacionais do Brasil, de cerca de US\$ 380 bilhões, em junho de 2018, estão em posse do Banco Central e, portanto, não aparecem no BGU. Ainda assim, geram reflexos importantes, pois os resultados do Banco Central dependem sobremaneira dos efeitos das variações cambiais sobre o valor em reais dessas reservas. Desvalorizações cambiais geram grandes lucros ao Banco Central e conseqüente aumento do saldo da conta única do Tesouro; enquanto valorizações cambiais geram grandes prejuízos e conseqüente aumento da carteira de títulos públicos do Banco Central.

Outro ponto a ser destacado é o estágio atual da elaboração do BGU. Trata-se de uma fonte de informação valiosa para entender a situação financeira do governo federal, mas os procedimentos utilizados em sua elaboração ainda estão sendo aperfeiçoados de acordo com o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis

Relatório Contábil do Tesouro Nacional - Uma análise dos Ativos e Passivos da União 2017, publicado em maio de 2018. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/RCTN_2018_17_corrigido/3751bea8-fa06-42cf-bd6c-edc4b5af73f1.

⁷ Outra fonte de informação sobre a situação patrimonial do governo geral é a chamada *Conta de Patrimônio Financeira, segundo os Instrumentos Financeiros, Governo Geral – não consolidada* -2010-2015. Trata-se de uma tabela com os ativos financeiros e passivos somados do governo federal, estadual e municipal (governo geral), apresentada pelo IBGE, entre as inúmeras tabelas das contas nacionais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?=&t=resultados>. Ver o arquivo denominado Governo Geral - 2000-2015. A utilização dessa fonte para melhor compreender a situação patrimonial da União precisaria ser melhor avaliada. Uma análise da evolução desse indicador no período de 2009 a 2015 pode ser vista em Borges (2018). Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/r-700-bilhoes-em-privatizacoes-factivel>.

⁸ Como resultado da exclusão, os números do balanço consolidado são iguais ou menores que o balanço obtido pela simples soma dos direitos e obrigações das unidades consideradas. Já o patrimônio líquido permanece o mesmo, pois a eliminação de passivos requerida pela consolidação sempre se dá com a simultânea eliminação de ativos de igual valor e vice-versa.

Patrimoniais. A nota explicativa nº 2 do BGU detalha esse plano. O trabalho começou em 2015 e se estenderá por mais alguns anos. Além da adequação da contabilidade pública aos padrões atualmente considerados mais adequados, o Plano engloba também os estados e municípios, de modo que se possa ter uma contabilidade padronizada nas três esferas de governo.

A propósito de estados e municípios, existe o Balanço do Setor Público Nacional, o correspondente ao BGU, mas que abrange o governo geral (governos federal, estadual e municipal)⁹. Em que pesem os avanços, o Balanço do Setor Público Nacional ainda não apresenta o mesmo grau de amadurecimento do BGU, dados os desafios advindos da existência de grande número de entes subnacionais e da enorme heterogeneidade do conjunto, além de algumas dificuldades com a consolidação. Em vista disso, o presente estudo se concentra no BGU, sem perder de vista a necessidade de acompanhar a evolução da situação fiscal e financeira dos entes subnacionais.

O referido Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais envolve a adoção de procedimentos relativos ao reconhecimento e mensuração de itens com grande peso no ativo e no passivo da União, como créditos a receber, notadamente tributários e previdenciários, dívida ativa, bens móveis e imóveis, participação no capital de empresas públicas, provisões de vários tipos, especialmente as relativas aos regimes previdenciários e a perdas judiciais e administrativas, além de aprimoramentos nos ajustes para perdas dos ativos, na apuração dos passivos contingentes e no uso do regime de competência. Como decorrência desse processo, os movimentos das contas podem ser bruscos de um ano para outro, significando muitas vezes a adequação à melhor contabilidade e não necessariamente o efeito de algum fato fiscal relevante ocorrido no exercício.

Os Quadros 1 e 2 abaixo mostram respectivamente o ativo e o passivo da União, relativos a 2016 e 2017, inteiramente retirados do BGU. O foco aqui são os valores absolutos mais atuais das contas ativas e passivas e não a variação em relação ao exercício anterior, tendo em vista os efeitos das mudanças nos critérios contábeis adotados. De qualquer modo, essas mudanças serão comentadas quando muito significativas.

A apresentação dos quadros busca evidenciar as contas mais relevantes, sem seguir exatamente a organização e o detalhamento do BGU. Os títulos das contas, contudo, são os mesmos, bem como a separação do ativo e passivo de curto e longo prazo, que toma como critério o prazo de um ano, denominados na contabilidade padrão como ativo e passivo circulante e não circulante. A ordenação das contas em ordem de liquidez decrescente também não é estritamente seguida, dada a preocupação em evidenciar os itens mais relevantes.

⁹ Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/janeiro/tesouro-nacional-republica-balanco-do-setor-publico-nacional>. O Balanço Nacional discrimina União, estados e municípios, cada qual depurados das relações intergovernamentais, por se tratar de dados consolidados. Trata-se de um trabalho de consolidação feito pelo Tesouro, determinado pelo art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), órgão esse que recebe ainda a incumbência de editar normas gerais de consolidação de contas das três esferas de governo (art. 50 da LRF), enquanto não criado o Conselho de Gestão Fiscal (art. 69 da LRF), com essas e outras atribuições federativas.

QUADRO 1 – BALANÇO PATRIMONIAL DA UNIÃO – ATIVO

| | 2017 | | 2016 | |
|---|---------------|------------|---------------|------------|
| | (R\$ bilhões) | Part. % | (R\$ bilhões) | Part. % |
| ATIVO | 4.839 | 100 | 4.672 | 100 |
| 1. CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA | 1.140 | 24 | 1.108 | 24 |
| Conta única do Tesouro | 1.041 | 22 | 1.005 | 22 |
| Outros | 99 | 2 | 103 | 2 |
| 2. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS | 1.545 | 32 | 1.526 | 33 |
| Curto prazo | 42 | 1 | 77 | 2 |
| Longo prazo | 1.503 | 31 | 1.449 | 31 |
| 3. DÍVIDA ATIVA E CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS | 583 | 12 | 552 | 11 |
| Dívida ativa | 407 | 8 | 364 | 8 |
| Longo prazo | 407 | 8 | 364 | 8 |
| Créditos tributários | 176 | 4 | 188 | 4 |
| Curto prazo | 34 | 1 | 34 | 1 |
| Longo prazo | 143 | 3 | 155 | 3 |
| 4. INVESTIMENTOS | 309 | 6 | 302 | 6 |
| Participações permanentes | 308 | 6 | 299 | 6 |
| Outros investimentos | 2 | 0 | 3 | 0 |
| 5. IMOBILIZADO | 1.143 | 24 | 927 | 20 |
| Móveis | 93 | 2 | 88 | 2 |
| Imóveis | 1.050 | 22 | 839 | 18 |
| 6. OUTROS | 118 | 2 | 257 | 6 |
| Demais créditos a receber * | 81 | 2 | 220 | 5 |
| Curto prazo | 51 | 1 | 191 | 4 |
| Longo prazo | 31 | 1 | 29 | 1 |
| Outras contas** | 37 | 1 | 37 | 1 |
| Curto prazo | 22 | 0 | 24 | 1 |
| Longo prazo | 16 | 0 | 13 | 0 |

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

* Os principais itens discriminados são depósitos especiais do FAT, resultado positivo do Banco Central, adiantamento a pessoal e terceiros, adiantamento para futuro aumento de capital, crédito a receber de regularização fundiária, crédito por infração legal e contratual, crédito por danos ao patrimônio.

** Concentram-se em estoques e investimentos temporários, seguidos de intangível.

Conforme se pode ver, grande parte do ativo e do passivo concentra-se em algumas poucas contas, as quais receberão maior atenção neste estudo. No ativo (Quadro 1), mensurado em R\$ 4,8 trilhões, em 2017, o principal item são os empréstimos e financiamentos concedidos que representam 32% do total, quase integralmente de longo prazo. Seguem-se a conta única do Tesouro e os imóveis, 22% do total do ativo cada um, embora a mensuração desses últimos ainda esteja incompleta, como se verá. Na sequência, ainda pelo lado do ativo, pode-se destacar a dívida ativa (8%), em grande parte tributária, participações no capital das empresas públicas, chamadas participações permanentes (6%) e créditos tributários (4%) que se diferencia da dívida ativa por ainda estar no prazo de pagamento. Os 6% restantes dividem-se igualmente entre caixa (exceto conta única), móveis e outros ativos.

Já quanto ao passivo (Quadro 2), R\$ 7,3 trilhões, em 2017, a concentração é maior ainda. 72% se referem a empréstimos e financiamentos tomados, basicamente empréstimos com base na emissão de títulos públicos no mercado interno, que incluem a carteira do Banco Central e os papéis detidos pelo público em geral. Em seguida estão as provisões com 24% do total do passivo, especialmente as chamadas matemáticas previdenciárias que nada mais são que a avaliação atuarial do Regime Próprio do Servidor Público (RPPS), a previdência do servidor civil federal. Como se verá, o valor relativo ao RPPS, equivalente a 17% do total do passivo, consiste no passivo descoberto desse regime, vale dizer, os benefícios futuros não financiados pelas receitas futuras com as contribuições feitas ao regime.

Diferentemente dos compromissos previdenciários com os servidores, ainda não há uma definição a respeito da inclusão no BGU das provisões relativas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Quanto aos militares, as pensões constam do BGU, 2% de participação no passivo, enquanto os compromissos com os militares inativos também só aparecem em notas explicativas, havendo aí uma discussão a respeito da natureza previdenciária dessas despesas. De qualquer modo, considerado ou não no balanço patrimonial, a dimensão dos números apresentados no passivo e nas notas deixa claro o peso da previdência de modo geral na situação patrimonial do governo federal, assim como deve ser também no caso dos estados e municípios, ainda que restrito à previdência dos respectivos servidores.

Vale observar que, diante do gigantesco tamanho do ativo e do passivo, a baixa participação percentual de alguma conta ou grupo de contas em relação a esses agregados não significa que se trate de algo pouco relevante. Por exemplo, no lado do ativo, o caixa ou equivalentes de caixa, excluindo-se a conta única, chega a quase R\$ 100 bilhões, embora só represente 2% do ativo. O mesmo pode ser dito sobre os móveis. O lado do passivo é ainda mais ilustrativo a esse respeito. As provisões para perdas judiciais e administrativas correspondem a cerca de R\$ 250 bilhões, 3% do passivo. O assunto será melhor abordado adiante. A título de comparação, a meta de déficit primário do governo central (governo federal e Banco Central) em 2018 é de R\$ 159 bilhões.

As contas agrupadas com denominação genérica como outros e demais também envolvem valores elevados. Somadas chegam a R\$ 118 bilhões no ativo (2% do total) e a R\$ 309 bilhões no passivo (4% do total). As notas abaixo dos quadros 2 e 3 discriminam essas contas com base no grau de detalhamento apresentado no BGU. As principais contas discriminadas aí agrupadas serão comentadas oportunamente, com

destaque às principais: resultado do Banco Central¹⁰ e obrigações derivadas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)¹¹.

QUADRO 2 – BALANÇO PATRIMONIAL DA UNIÃO – PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO

| | 2017 | | 2016 | |
|---|---------------|------------|---------------|------------|
| | (R\$ bilhões) | Part. % | (R\$ bilhões) | Part. % |
| PASSIVO | 7.265 | 100 | 6.695 | 100 |
| 1. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS | 5.246 | 72 | 4.664 | 70 |
| Curto prazo | 789 | 11 | 656 | 10 |
| Longo prazo | 4.456 | 61 | 4.008 | 60 |
| 2. PROVISÕES | 1.710 | 24 | 1.597 | 24 |
| Curto prazo | 56 | 1 | 41 | 1 |
| Longo prazo | 1.655 | 23 | 1.556 | 23 |
| Matemáticas previdenciárias | 1.199 | 17 | 1.365 | 20 |
| Perdas judiciais e administrativas | 250 | 3 | 106 | 2 |
| Pensões militares concedidas | 119 | 2 | 0 | 0 |
| Outras | 87 | 1 | 50 | 1 |
| 3. DEMAIS OBRIGAÇÕES* | 309 | 4 | 433 | 6 |
| Curto prazo | 284 | 4 | 368 | 5 |
| Longo prazo | 25 | 0 | 65 | 1 |
| PATRIMÔNIO LÍQUIDO (Ativo menos passivo) | -2.425 | | -2.021 | |

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

* Os principais itens discriminados no BGU são custos das operações cambiais e reservas (resultado negativo do Banco Central) e obrigações em processo de reconhecimento e regularização (basicamente Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, de acordo com a Tesouro).

¹⁰ A ocorrência simultânea de registros ativos e passivos do resultado do Banco Central deve-se à sua apuração semestral. No ativo, estão R\$ 14,7 bilhões relativos ao resultado positivo do segundo semestre de 2017; e, no passivo, estão R\$ 102 bilhões originados dos resultados negativos do segundo semestre de 2016 e primeiro semestre de 2017. Esses registros desaparecem depois que se consuma a transferência do resultado positivo para a conta única e a transferência do resultado negativo para a carteira de títulos do Banco Central.

¹¹ A ausência dos restos a pagar no balanço patrimonial pode causar estranheza. São despesas empenhadas, mas não pagas até o último dia do exercício. No caso dos restos a pagar liquidados ou em liquidação, a contraparte já tem o direito adquirido ao recebimento. Por isso, essa parcela dos restos é contabilizada no passivo, não como conta à parte, mas na respectiva obrigação a que se refere, por exemplo, obrigação fiscal a pagar, fornecedor a pagar, etc. Já a parcela dos restos a pagar a liquidar não entra no passivo, pois ainda não caracteriza obrigação certa.

I.3 – Comparação do BGU com indicadores de dívida do governo federal

Outra conta do BGU a ser comentada é o patrimônio líquido. Conforme visto, equivale à diferença entre o ativo e o passivo. Não se trata de direito, nem de obrigação. É uma espécie de medida de riqueza líquida em certo momento. Se fosse uma empresa, informaria quanto restaria caso se decidisse encerrar as atividades e utilizar os ativos para quitar os passivos. Se os passivos fossem superiores aos ativos, vale dizer, se o patrimônio líquido fosse negativo, a empresa fecharia as portas ainda com passivos pendentes.

No caso da União, o patrimônio líquido é não apenas negativo, como bastante elevado, R\$ 2,4 trilhões, em 2017. Essa diferença é fruto principalmente de todas as operações feitas por esse ente no passado. Em particular, a geração de receitas em montante inferior ao das despesas ao longo do tempo levou ao aumento do passivo em ritmo mais rápido do que o do ativo, resultando em patrimônio líquido negativo crescente.

Os indicadores de dívida líquida também detectam a mesma situação, ao descontarem da dívida pública os créditos detidos pela União. A diferença, conforme dito, é a maior abrangência dos ativos e passivos considerados no BGU, em relação aos indicadores de dívida, mais restritos aos instrumentos financeiros.

É interessante comparar os números do BGU e dos tradicionais indicadores de dívida pública. Essa comparação requer alguns comentários prévios. O BGU considera apenas o governo federal. A Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), calculada pelo Banco Central, inclui o governo federal, estadual e municipal, o chamado governo geral. Já a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), também apurada pelo Banco Central, engloba o setor público não financeiro: governo geral, somado ao Banco Central e estatais.

Em vista disso, os valores relativos ao governo federal dos dois indicadores de dívida precisam ser separados para que seja possível a comparação com o BGU. Entretanto, a DBGG não possibilita essa separação, pois o Banco Central divulga as dívidas e créditos de cada nível de governo já consolidados, vale dizer, depurados das relações entre eles. Em particular, o passivo dos estados e municípios junto à União não aparece como dívida dos entes subnacionais, nem como crédito do governo federal. Já no caso da DLSP, não há esse problema, uma vez que o Banco Central divulga os valores de cada governo sem essas depurações.

A Tabela 1 compara o ativo e o passivo do BGU com a dívida e o crédito do governo federal, calculados com base nos dados utilizados no cômputo da DLSP, sem estatais não dependentes e Banco Central. A terminologia empregada nas fontes foi mantida. O BGU utiliza os conceitos padrões da contabilidade: ativo, passivo e a diferença entre eles que é o patrimônio líquido. Já as tabelas de dívida empregam os conceitos mais restritos de dívida e crédito, sendo a dívida líquida resultado da diferença entre eles.

Os números do ativo, passivo e patrimônio líquido do BGU são os apresentados nos Quadros 2 e 3. A dívida do governo federal (sem o Banco Central, ressalte-se) chegou a R\$ 5,3 trilhões¹², ao fim de 2017, enquanto os créditos foram de R\$ 2,6 trilhões. Assim, a dívida líquida encerrou o ano passado em R\$ 2,7 trilhões.

¹² Esse montante corresponde a 81,1% do PIB, comparativamente aos 74% da DBGG também ao fim de 2017. A diferença de 7,1% do PIB se explica pela inclusão da carteira de títulos do Banco Central no primeiro número,

TABELA 1 - DÍVIDA LÍQUIDA E PATRIMÔNIO LÍQUIDO DO GOVERNO FEDERAL

| | (R\$ bilhões) | |
|--|---------------|--------|
| | 2017 | 2016 |
| BGU | | |
| Ativo (a) | 4.840 | 4.673 |
| Passivo (b) | 7.265 | 6.695 |
| Patrimônio líquido (a - b) | -2.425 | -2.021 |
| | | |
| DÍVIDA DO GOVERNO FEDERAL* | | |
| Dívida (c) | 5.327 | 4.796 |
| Crédito (d) | 2.611 | 2.548 |
| Dívida líquida (c - d) | 2.716 | 2.247 |
| | | |
| Diferença entre ativo e crédito (e = a - d) | 2.229 | 2.125 |
| Diferença entre passivo e dívida (f = b - c) | 1.938 | 1.899 |
| Diferença (e - f) | 291 | 226 |

Fonte: BGU e Banco Central. Elaboração: IFI.

*Dívida e crédito do governo federal calculados com base nos dados da Dívida

Líquida do Setor Público (DLSP). Números positivos foram considerados débitos e números negativos, créditos.

No biênio 2016-2017, tanto o ativo como o passivo do BGU foram bem maiores que o crédito e a dívida do governo federal, respectivamente, o que pode ser visto pelas diferenças apresentadas na parte de baixo da Tabela 1. Em 2017, a diferença entre o ativo e o crédito foi de R\$ 2,2 trilhões, enquanto a diferença entre o passivo e a dívida chegou a R\$ 1,9 trilhão. Vale observar também que o tamanho do patrimônio líquido negativo do BGU, R\$ 2,4 trilhões, foi inferior ao valor da dívida líquida de R\$ 2,7 bilhões. Tal fato ocorreu porque a diferença entre o ativo e o crédito foi maior que a diferença entre o passivo e a dívida¹³.

As diferenças entre os números do BGU e da DLSP não são difíceis de explicar. No lado do ativo, o BGU inclui imobilizado, participações permanentes, dívida ativa e créditos tributários, itens não considerados como crédito no cômputo da DLSP (nem no da DBGG). A soma desses itens chegou a cerca de R\$ 2 trilhões, em 2017, o que explica 91,2% da diferença. Pelo lado do passivo, há as provisões, R\$ 1,7 trilhão, em 2017, equivalentes a 88,3% da diferença, também não consideradas nos indicadores de dívida pública.

enquanto o cômputo da DBGG considera as operações compromissadas. A diferença entre a carteira e as compromissadas era de 9,1% do PIB. Outra distinção é a inclusão da equalização fiscal de 1,7% do PIB no primeiro número. Subtraindo-se da soma desses dois percentuais (10,8% do PIB) a dívida bruta dos estados e municípios de 4,2% do PIB, chega-se a 6,6% do PIB, o que explica grande parte da aparente discrepância.

¹³ Vale observar que o patrimônio líquido da União retratado no BGU de 2014 era positivo, quando a dívida líquida do governo federal já era bastante elevada. Tal fato mostra a dimensão dos ajustes contábeis feitos nos últimos anos para tornar os números no BGU mais compatíveis com a realidade patrimonial da União.

A dívida do governo federal apontada na DLSP corresponde em grande medida aos empréstimos e financiamentos tomados, registrados no lado do passivo do BGU. A primeira supera o segundo em R\$ 81 bilhões, em 2017. A igualdade não seria de se esperar diante das distintas metodologias de apuração empregadas pelas duas fontes de informação. De qualquer modo, embora não se trate de número desprezível, é pouco significativo em relação à dimensão dos valores apresentados na Tabela 1.

Um dos fatores que levaram à discrepância em 2017 foi o resultado negativo do Banco Central, incluso no cálculo da dívida do governo federal, mas não nos empréstimos e financiamentos tomados, apesar de constar no passivo do BGU, conforme informado em nota, ao final do Quadro 2.

Já os créditos listados na DLSP correspondem de modo geral ao saldo do caixa e equivalentes de caixa, somado aos empréstimos e financiamentos concedidos listados no BGU. A diferença entre a soma desses dois itens e os créditos é de R\$ 74,6 bilhões, número também relativamente baixo, a julgar pela dimensão dos valores envolvidos.

Entretanto, o valor a mais dos ativos presentes no BGU deve ser maior que esse último montante quando dois fatores são levados em conta. Em primeiro, os ativos do balanço são ajustados para considerar perdas prováveis, o que não se dá com os créditos considerados na DLSP. Só no caso dos créditos junto a estados e municípios, as perdas registradas no BGU chegam a R\$ 58,4 bilhões, em 2017. Em segundo, o saldo da conta única utilizado na DLSP supera o saldo contabilizado no BGU em R\$ 38,4 bilhões, por conta do emprego de diferentes fontes¹⁴.

Portanto, para se ter uma melhor noção da diferença entre os ativos contabilizados no BGU como caixa e empréstimos e financiamentos concedidos e os ativos considerados na apuração da DLSP, os R\$ 74,6 bilhões encontrados devem ser somados aos ajustes para perdas, ao menos os R\$ 58,4 bilhões relativos aos créditos junto aos estados e municípios, e aos R\$ 38,4 bilhões decorrentes do emprego de diferentes fontes no cômputo do saldo da conta única.

Uma possível explicação para o valor a mais em ativos encontrado no BGU em relação ao valor dos créditos considerados na apuração da DLSP diz respeito ao critério empregado pelo Banco Central nessa apuração. Salvo exceções, são considerados apenas os ativos do governo federal registrados também no passivo do sistema bancário¹⁵, a exemplo dos ativos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dos fundos de desenvolvimento regional, ambos intermediados por instituições financeiras. No BGU, por sua vez, é

¹⁴ A nota explicativa nº 6 do BGU esclarece que o saldo da conta única utilizado no BGU, R\$ 1.041,3 bilhões, é retirado do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), enquanto o valor constante das estatísticas da DLSP, divulgadas pelo Banco Central, R\$ 1.079,7 bilhões, provém do Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen). Grande parte da diferença se deve à data do registro da saída financeira do Sisbacen, em certos tipos de ordem bancária, um dia após o registro feito no SIAFI.

¹⁵ Esse critério é expresso em nota divulgada pelo Banco Central (Nota Metodológica DEPEC 2017/092, de 26 de julho de 2017, pg. 3), relativa ao registro dos ativos financeiros do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), na apuração da DLSP: *Em linhas gerais, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo Banco Central consideram como ativo financeiro na DLSP os repasses e outros aportes governamentais ao setor financeiro para lastrear operações de fundos e programas de financiamento, registrados no passivo do sistema bancário.* Disponível em: www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Notafies.pdf

registrado todo e qualquer direito da União, como se deve esperar dos balanços patrimoniais.

II - Detalhamento das principais contas do ativo do BGU

II.1 - Caixa e equivalentes de caixa

Cabe analisar mais detidamente as principais contas do BGU, a começar do lado do ativo e na sequência apresentada no Quadro 1. A conta caixa e equivalentes de caixa é o mais líquido de todos os ativos da União, pois teoricamente pode ser facilmente utilizado para realizar despesas, investimentos ou resgatar dívida pública. Do total de R\$ 1.140 bilhões existente em 2017 nessa conta, grande parte se refere à conta única do Tesouro junto ao Banco Central, R\$ 1.041 bilhões, 22% do total do ativo da União. Tanto as receitas, como as despesas da União transitam por essa conta.

A conta única subdivide-se nas subcontas Tesouro Nacional, Dívida Pública e Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS). A primeira, com R\$ 414,4 bilhões, contém os recursos que, em boa parte, serão utilizados pelos órgãos, entidades, fundos e programas do governo federal, recursos esses discriminados por causa da vinculação a destinos especificados na legislação, não importando se o uso se deu no mesmo exercício da arrecadação.

Assim, esses recursos *carimbados* não podem ser utilizados definitivamente pelo Tesouro Nacional em outros destinos, a exemplo do resgate de títulos públicos em poder do mercado. Contudo, mesmo que houvesse autorização para esse uso, não haveria impacto sobre a DLSP ou a DBGG, pois, com o resgate, a liquidez da economia se expandiria e a taxa Selic cairia abaixo do nível necessário para manter a inflação sob controle. Para evitar esse efeito, o Banco Central faria operações compromissadas em montante necessário para reduzir a liquidez ao patamar inicial. Como resultado, a dívida mobiliária em poder do mercado cairia, mas a dívida pública não por conta do aumento das compromissadas, também consideradas na apuração da DBGG ou da DLSP.

Na verdade, esses recursos depositados na conta única, por si só, já contribuíram para o controle do endividamento no momento em que foram depositados, pois ajudaram a reduzir a liquidez na ocasião (entraram no caixa e não saíram), possibilitando a diminuição das compromissadas. Utilizar esses recursos para resgatar títulos públicos reperia as compromissadas desfeitas inicialmente, sem impacto nos indicadores de dívida pública. Já o uso no destino previsto, em geral despesas primárias, elevaria os indicadores, pois as compromissadas subiriam para compensar o aumento da liquidez, sem que houvesse nesse caso alguma compensação em termos de redução dos títulos públicos em poder do mercado.

Além dos R\$ 414,4 bilhões da subconta Tesouro Nacional, a conta única tem ainda R\$ 597,1 bilhões relativos à subconta Dívida Pública que inclui o chamado *colchão de liquidez*, parte da estratégia seguida na gestão da dívida pública. Esse colchão formou-se principalmente por meio das emissões de títulos públicos acima dos vencimentos. Essas emissões extras elevaram os títulos públicos em poder do mercado quando foram feitas, mas, ao diminuírem a liquidez da economia, possibilitaram, em compensação, a redução das compromissadas, neutralizando o impacto sobre os indicadores de endividamento. O uso agora desses recursos no único destino autorizado, o resgate de títulos públicos, só reperia

a composição inicial de títulos e compromissadas, também com impacto neutro sobre os indicadores de endividamento.

Enfim, o efeito prático possível do uso dos recursos da conta única é alterar a composição da dívida pública entre títulos públicos e operações compromissadas, a menos que sejam utilizados para arcar com despesas primárias, o que elevaria a dívida pública aferida pelos tradicionais indicadores DLSP e DBGG. Na verdade, os recursos da conta única estão lá *aprisionados*, a menos que o Tesouro e o Banco Central façam algum tipo de ajuste de contas, a exemplo da redução simultânea do saldo da conta única e da carteira de títulos públicos da autoridade monetária, o que também não afetaria a DLSP e a DBGG.

Além do saldo da conta única, o caixa e equivalentes de caixa contém ainda depósitos em bancos e aplicações financeiras no valor de R\$ 98,8 bilhões, sendo R\$ 37,5 bilhões referentes ao FAT. Não há detalhes sobre o restante no BGU, mas se deduz de outra publicação do Tesouro que R\$ 29,8 bilhões se referem às disponibilidades dos Fundos Constitucionais¹⁶.

Tanto o FAT como os Fundos Constitucionais serão comentados adiante, mas cabe adiantar que essas disponibilidades de fundos são de uso restrito, pois só podem receber o destino previsto nas normas que os regem. De qualquer modo, a manutenção dessas disponibilidades ajuda na rolagem da dívida pública, pois, em geral, são aplicações financeiras com lastro em títulos públicos.

II.2 - Empréstimos e financiamentos concedidos

Os empréstimos e financiamentos concedidos correspondem ao maior item do ativo no BGU: R\$ 1.545 bilhões, em 2017, sendo R\$ 42,4 bilhões de curto prazo e R\$ 1.502,7 bilhões de longo prazo. Esses são valores já descontados dos ajustes para perdas, R\$ 71,2 bilhões, destinados a retratar mais fielmente o exato valor dos ativos, por meio da exclusão da parcela cujo retorno é avaliado como pouco provável. Os empréstimos e financiamentos, sem o ajuste para perdas, correspondem a R\$ 1.616 bilhões.

A nota explicativa nº 7 do BGU trata do assunto, mas não discrimina inteiramente os R\$ 1.545 bilhões. Detalha os dois principais itens que correspondem a cerca de 2/3 do total: os haveres junto a estados e municípios e as chamadas operações fiscais que englobam contratos com várias empresas públicas, notadamente o BNDES.

A discriminação do terço restante relativo a 2017 foi obtida diretamente junto ao Tesouro e incluem inúmeros itens, especialmente os ativos de vários fundos públicos, com destaque para FAT, Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e fundos de desenvolvimento regional, além dos financiamentos concedidos no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida e da Marinha Mercante. A Tabela 2 discrimina os empréstimos e financiamentos concedidos, em 2017.

¹⁶ Uma análise dos Ativos e Passivos da União 2017 - Relatório Contábil do Tesouro Nacional, publicado em maio de 2018, pgs. 19 e 20. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/RCTN_2018_17_corrigido/3751bea8-fa06-42cf-bd6c-edc4b5af73f1.

TABELA 2 - EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO – 2017

| | (R\$ bilhões) |
|---|----------------|
| Total Líquido de perdas | 1.545,0 |
| Estados e municípios | 577,0 |
| Operações fiscais | 496,7 |
| Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) | 238,9 |
| Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento | 113,7 |
| Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) | 52,5 |
| Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) | 26,1 |
| Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) | 21,3 |
| Fundo de Desenvolvimento do Nordeste | 8,0 |
| Fundo de Desenvolvimento da Amazônia | 4,0 |
| Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste | 1,8 |
| Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) | 75,6 |
| Secretaria Nacional de Habitação - Minha Casa Minha Vida | 44,8 |
| Departamento de Marinha Mercante | 31,4 |
| Crédito Rural | 8,0 |
| Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) | 7,6 |
| Fundo de Desenvolvimento da Economia Cafeeira (Funcafé) | 4,3 |
| Projeto Banco Mundial (BIRD) | 3,8 |
| Crédito Fundiário | 3,7 |
| Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Comunicações (Funttel) | 1,3 |
| Outros (abaixo de R\$ 1 bilhão cada) | 9,2 |
| (-) ajuste para perdas | 71,2 |
| Total sem perdas | 1.616,2 |

Fonte: Tesouro. Elaboração: IFI.

Antes de abordar individualmente os principais itens da Tabela 2 cabe um comentário geral sobre os empréstimos e financiamentos concedidos. O assunto precisaria receber maior atenção das estatísticas fiscais e dos analistas que se debruçam sobre as contas públicas. Além dos enormes valores envolvidos, esses números resultam de diferentes tipos de políticas em vigor no país. Os ativos acumulados em geral correspondem a empréstimos concedidos ao longo do tempo, financiados com dívida ou com receita vinculada e dotações orçamentárias que, diante da insuficiência de receitas, implicaram em endividamento, do mesmo modo.

Além do aumento inicial da dívida, existem ainda os aumentos incrementais, mas contínuos do endividamento porque o retorno dos empréstimos muitas vezes não compensa o custo da dívida, contratada em condições de mercado. O retorno é afetado não apenas pelas condições facilitadas que em geral caracterizam esses empréstimos no

momento da contratação (juros, prazos, garantia, etc.), mas também, posteriormente, como decorrência de renegociações e inadimplência.

Em vista dos valores envolvidos e do modo como podem estar sendo geridas, todas essas políticas precisariam estar sujeitas a controles mais rigorosos e a procedimentos contínuos de avaliação de resultados. Entretanto, as informações disponíveis são limitadas. Entre as estatísticas relativas a cada política que deveriam ser oferecidas regulamente estariam: saldos dos empréstimos e composição das áreas e setores beneficiados, fluxos de novos empréstimos com base em novos recursos e no retorno das operações, condições dos empréstimos concedidos, distribuição do risco assumido, despesas com intermediários financeiros, resultados alcançados, total dos ajustes para perdas, bem como composição e metodologia de cálculo, alterações no saldo devedor por conta de renegociações, etc.

Sem prejuízo dos materiais disponibilizados no âmbito de cada política, seria importante também a centralização dessas informações em um único documento, de divulgação periódica. Uma opção interessante seria a produção de um *Relatório Mensal dos Ativos*, tomando como referência a excelente publicação do Tesouro chamada *Relatório Mensal da Dívida*. O novo relatório representaria um novo ganho de transparência em relação ao já propiciado pelo também ótimo material *Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios*. É claro que o Tesouro precisaria ter o devido respaldo legal para obter todas essas informações dispersas em vários locais, contando ainda com a atuação do TCU.

Feitos esses comentários gerais, cabe detalhar um pouco mais os principais itens da Tabela 2. Em relação aos R\$ 577 bilhões dos estados e municípios, R\$ 542,5 bilhões correspondem à consolidação, assunção e refinanciamento da dívida mobiliária e contratual, externa e interna, existente ao final da década de noventa do século passado, ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, e da Medida Provisória nº 2.185, de 2001. Estão incluídos nesse montante os empréstimos concedidos aos estados no âmbito do Programa de Incentivo à Redução da Participação do Estado nas Atividades Financeiras (PROES).

Desde 2014, as condições que regem esses contratos foram bastante alteradas em favor dos entes subnacionais, por meio das Leis Complementares nºs 148, de 2014, e 156, de 2016. Há ainda a Lei complementar nº 159, de 2017, o chamado Regime de Recuperação Fiscal que, por enquanto, só foi aplicado ao Estado do Rio de Janeiro. Com as mudanças recentes, esses créditos passaram a ser corrigidos pelo IPCA mais taxa de juros de 4% ao ano ou pela Selic, o que for menor, enquanto os prazos originais de vencimento, 2027 a 2029, foram alongados por mais 20 anos. Ademais, foram concedidos descontos no saldo devedor existente ao final de 2013 e parte dos encargos relativos ao período de julho de 2016 a junho de 2018 foram postergados e incorporados ao principal.

Do total de R\$ 71,2 bilhões de ajuste de perdas informado na Tabela 2, R\$ 58,4 bilhões se referem basicamente aos estados e decorrem dos pagamentos não realizados por conta de liminares ajuizadas no STF contra a União no primeiro semestre de 2016. Os conflitos daí advindos resultaram na já citada Lei Complementar nº 156, de 2016, que, entre outras inovações, estipulou novo prazo para pagamento dos atrasados. Entretanto, a regularização a partir da celebração de termos aditivos por cada estado não foi concluída até o término de 2017. Assim, os ajustes para perdas devem cair à medida que a regularização se processe ao longo de 2018.

Em que pese a aparente normalização das relações entre os entes federados, as sucessivas alterações nos termos que regem esses contratos, além dos efeitos financeiros imediatos em termos de redução dos desembolsos efetuados, terão que ser retratados no BGU em algum momento por meio de ajustes para perdas, de modo que os demonstrativos possam refletir mais fielmente a realidade patrimonial da União. A afirmação é particularmente válida para os estados em situação financeira bastante frágil com elevada dívida junto à União, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande de Sul. O primeiro já aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal e os outros dois poderão seguir o mesmo caminho, o que implicará novas alterações nos termos que regem os contratos de dívida.

A fragilidade da situação financeira dos estados afeta a União também como garantidora dos créditos obtidos por esses entes junto a outros credores, como instituições financeiras domésticas e organismos internacionais. A respeito dessas garantias, o TCU já recomendou a formação de provisões relativas ao Rio de Janeiro, conforme se verá adiante.

Quanto ao segundo grupo de empréstimos e financiamentos concedidos, às chamadas operações fiscais, R\$ 496,7 bilhões, as notas explicativas do BGU não esclarecem a agregação de diferentes tipos de haveres em um único grupo com essa denominação. Os ativos possuem origens distintas, a exemplo de direitos e obrigações repassados à União por conta da extinção de entidades integrantes da administração federal; haveres originados de operações da União com entidades públicas que consistiram na aquisição de crédito em troca de títulos públicos; ativos decorrentes de contratos autorizados em legislação específica; e haveres provenientes do crédito rural, envolvendo alongamento de prazos e assunção de créditos, a exemplo do Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA).

O detalhamento numérico das operações fiscais oferecido em nota explicativa do BGU é feito por contrato e respectiva contraparte. Entretanto, esse detalhamento é apresentado somando-se aos R\$ 496,7 bilhões em operações fiscais outros dois valores, não passíveis de discriminação. Esses dois itens são Projeto Banco Mundial (BIRD), R\$ 3,8 bilhões, e empréstimos e financiamentos intra órgãos, R\$ 48,1 bilhões¹⁷. A soma desses dois valores aos R\$ 496,7 bilhões, deduzida ainda de ajustes para perdas de R\$ 8,1 bilhões, resulta em R\$ 540,5 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 3 (parte de cima). A mesma tabela (parte de baixo) também discrimina esse último montante por contraparte.

Dos R\$ 540,5 bilhões, R\$ 416,5 bilhões se referem a contratos por meio dos quais o Tesouro concedeu créditos ao BNDES com o intuito de viabilizar a concessão de financiamento facilitado a determinados setores. Esses contratos feitos entre 2009 e 2014 trouxeram importantes consequências para a situação patrimonial da União, pois foram financiados com emissão de títulos públicos e implicaram em importante subsídio, dado que o custo dos títulos superou o retorno dos créditos em todo o período. As perdas para a União estão sendo minoradas por conta da devolução antecipada de parte desses créditos desde o final de 2016.

¹⁷ Vale observar que esse último item não está incluído na Tabela 2, por se tratar de operações realizadas entre os próprios órgãos consolidados no BGU.

TABELA 3 - DETALHAMENTO DAS OPERAÇÕES FISCAIS - 2017

| | (R\$ bilhões) |
|--|---------------|
| Operações fiscais | 496,7 |
| Empréstimos e financiamentos intra órgãos | 48,1 |
| Projeto Bird | 3,8 |
| (-) Ajuste para perdas | 8,1 |
| | 540,5 |
| BNDES | 416,5 |
| Caixa Econômica Federal | 38,0 |
| Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras | 13,0 |
| Banco do Brasil | 8,2 |
| Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA | 4,6 |
| Banco do Nordeste do Brasil – BNB | 1,2 |
| Banco da Amazônia S.A. – Basa | 1,1 |
| Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ | 0,5 |
| Demais contratos | 65,5 |
| (-) Ajuste para perdas | 8,1 |
| Total | 540,5 |

Fonte: Tesouro. Elaboração: IFI.

Seguem-se em importância, R\$ 38 bilhões relativos à Caixa Econômica Federal, possivelmente instrumento híbrido de capital e dívida. Existem ainda R\$ 65,5 bilhões em contratos não detalhadas, pois agrupados como demais contratos. Quanto aos ajustes para perdas das operações fiscais, dos R\$ 8,1 bilhões, grande parte, R\$ 6 bilhões, refere-se ao já citado PESA, seguido de R\$ 1,6 bilhão da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA).

Diferentemente dos R\$ 577 bilhões relativos aos estados e municípios e dos R\$ 496,7 bilhões em operações fiscais, o restante dos empréstimos e financiamentos concedidos, R\$ 542,5 bilhões, não são discriminados ou comentados em nota explicativa, à exceção dos R\$ 8 bilhões de créditos rurais. Conforme dito, a discriminação desse montante apresentada na Tabela 2 foi obtida diretamente junto à Tesouro.

Chama a atenção o tamanho dos ativos dos fundos de desenvolvimento regional (Constitucionais e de Desenvolvimento), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), bem como os haveres do Programa Minha Casa Minha Vida e da Marinha Mercante. A soma dos haveres desses fundos e programas chega a R\$ 504,5 bilhões, portanto cerca de 90% do total desse terceiro grupo de empréstimos e financiamentos concedidos.

Esses ativos correspondem em geral a operações facilitadas concedidas a setores beneficiados por determinadas políticas públicas. Os saldos se avolumam ao longo do tempo por conta do ingresso regular de novos recursos para os fundos e programas, provenientes principalmente de receitas vinculadas. Uma vez que esses fluxos são utilizados na concessão de novos empréstimos, somam-se ao saldo das operações já feitas em anos anteriores. A amortização e os juros dos créditos já concedidos, por sua vez, se adimplidos, são novamente reaplicados em novas operações, o que reforça a acumulação de ativos. Parte

dos recursos é também aplicada em títulos públicos, quando o ritmo da entrada de recursos supera o da concessão de empréstimos ou quando se busca formar reservas.

O FAT é o exemplo mais relevante com ativos de R\$ 238,9 bilhões, em 2017. Os recursos originam-se da arrecadação do PIS/Pasep, sendo 40% emprestados ao BNDES e 60% para atender às despesas do FAT, notadamente seguro-desemprego e abono salarial. A parcela dirigida ao BNDES é utilizada na concessão de empréstimos a setores beneficiados, formando ao longo do tempo os referidos R\$ 238,9 bilhões. O risco advindo dessas operações é do BNDES, daí não haver ajustes para perdas no âmbito do BGU.

O FAT tem ainda mais dois ativos: R\$ 37,5 bilhões em reservas aplicadas em títulos públicos e R\$ 16,7 bilhões em depósitos especiais, totalizando R\$ 293,1 bilhões¹⁸. Esses dois últimos valores também estão no BGU. O primeiro está no caixa e equivalentes de caixa, conforme visto, e o segundo em demais créditos a receber (parte final do Quadro 1).

Os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento destinam-se ao desenvolvimento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), por meio da concessão de financiamento favorecido a empresas estabelecidas ou que pretendem se estabelecer nas áreas cobertas, de acordo com as diretrizes dos respectivos planos regionais de desenvolvimento. As operações são feitas pelas instituições financeiras de caráter regional que administram os fundos (Bando do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil – BNB e Banco da Amazônia – Basa).

As receitas dos Fundos Constitucionais correspondem a 3% da arrecadação proporcionada pelo Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, enquanto os Fundos de Desenvolvimento recebem dotações orçamentárias anuais. Do mesmo modo que o FAT, as receitas recebidas regularmente, somadas ao retorno dos empréstimos já concedidos, possibilitam o contínuo aumento do saldo dos haveres, desde que não haja inadimplência elevada. Conforme visto na Tabela 2, os haveres somados dos dois grupos de fundos chegaram a R\$ 113,7 bilhões, em 2017.

O risco dos financiamentos concedidos pode tanto ser compartilhado em partes iguais entre o fundo e a instituição financeira, como pode ser exclusivo da instituição financeira, sendo cobrado *del credere* de 3% e 6% ao ano extras, respectivamente, pagos juntamente com os encargos da operação. Na carteira de empréstimos do FNE, cerca de 80% do saldo é de risco compartilhado e 15% de risco integral do Fundo¹⁹.

A exemplo do que ocorre com o FAT, esses Fundos contam ainda com reservas aplicadas no mercado financeiro, principalmente em títulos públicos, no valor de

¹⁸ Esses números coincidem com os apresentados na pg. 15 do Anexo IV-10 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias relativo ao exercício de 2019 (PLDO 2019), que faz a Avaliação Financeira do FAT. O Anexo informa também que as transferências ao BNDES (40% da receita do PIS/Pasep) chegaram a R\$ 17 bilhões em média ao ano no período 2013-2017, enquanto o patrimônio financeiro do FAT subiu de R\$ 204,7 bilhões ao fim de 2012 para R\$ 293,1 bilhões, ao término de 2017. Os chamados depósitos especiais originaram-se de superávits obtidos pelo FAT no passado, sendo os recursos depositados em instituições oficiais de crédito, notadamente no próprio BNDES. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/pldo/anexo-iv-10-avaliacao-financeira-do-fat-final.pdf/view>.

¹⁹ Esses percentuais podem ser vistos nas demonstrações financeiras do FNE relativas a 2017, nota explicativa nº 6. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/demonstrativos-contabeis-por-periodo-2017>.

R\$ 29,8 bilhões, distribuídos do seguinte modo: R\$ 22,6 bilhões do FNE; R\$ 5,1 bilhões do FNO; e R\$ 2,1 bilhões do FCO. O montante de R\$ 29,8 bilhões não está incluído nos R\$ 113,7 bilhões mostrados na Tabela 2 e, sim, no caixa e equivalentes de caixa.

Depois dos fundos regionais e do FAT, o FIES é o terceiro fundo em tamanho de ativos, com R\$ 75,6 bilhões, em 2017. Os ativos correspondem aos financiamentos concedidos aos estudantes de menor renda matriculados em cursos de educação superior não gratuitos. O Fundo paga as mensalidades diretamente às instituições de ensino por meio da entrega de Certificados Financeiros do Tesouro. Os títulos são utilizados pelas entidades para pagar tributos federais e, em caso de sobra, podem ser revendidos para o próprio Fundo. Já os estudantes tornam-se devedores do Fundo e a amortização inicia-se após a conclusão do curso.

De acordo com o Anexo de Riscos Fiscais (Anexo V) do PLDO 2019, páginas 94 e 95, 44,2% dos financiamentos estavam com pelo menos um dia de atraso, ao final de 2017²⁰. O percentual cai para 18,3% se forem considerados apenas atrasos superiores a trinta dias. Contudo, boa parte dos contratos ainda não está na fase de amortização, o que implica prestações reduzidas. Se considerados somente os contratos em fase de amortização, o que se dá após a conclusão do curso, os atrasos, R\$ 3,7 bilhões, correspondiam a um terço do valor dos financiamentos.

Ainda de acordo com o anexo, se fossem utilizadas as regras do Banco Central relativas à provisão para perdas, R\$ 11,8 bilhões teriam que ser provisionados. Esse cálculo não leva em conta a existência de garantias. Quase 70% dos financiamentos contavam com a garantia do Fundo de Garantias de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), com cobertura de 80% ou 90% do saldo. Entretanto, esse fundo é formado em parte com recursos do próprio Tesouro Nacional e só pode ser acionado quando há atraso superior a 360 dias e desde que o contrato já esteja na fase de amortização. Ao final de 2017, R\$ 1,8 bilhão em financiamentos estava nessa situação.

A Secretaria Nacional de Habitação tinha ativos de R\$ 44,8 bilhões, em 2017. Segundo o Tesouro, trata-se basicamente do Programa Minha Casa Minha Vida que fornece financiamento para a aquisição de imóvel até determinado valor. Atua complementarmente ao Sistema Financeiro de Habitação para reduzir o déficit habitacional do país. Os juros são mais baixos que os cobrados no bojo do referido sistema, sendo a diferença tanto maior, quanto menor a faixa da renda do beneficiado. Parcela do valor do imóvel é subvencionada, parcela essa que pode chegar a 90% na faixa de renda mais baixa. Os recursos utilizados nas concessões dos financiamentos e nas subvenções oferecidas são provenientes do orçamento federal e do FGTS²¹.

O item denominado Departamento de Marinha Mercante, com ativos de R\$ 31,4 bilhões, diz respeito ao Fundo de Marinha Mercante (FMM) que provê créditos para o

²⁰ O valor dos financiamentos do FIES informados nesse documento é de R\$ 85,6 bilhões, atendo-se a análise aos R\$ 82,2 bilhões aprovadas desde 2010. Portanto, o número não coincide com o do BGU que, conforme dito, foi informado diretamente pela Tesouro. Outra informação importante do Anexo é que, outros R\$ 37,1 bilhões, além dos R\$ 85,6 bilhões, já estavam contratados, ao final de 2017, por conta dos anos restantes de curso dos estudantes então financiados. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/pldo/anexo-v-riscos-fiscais.docx/view>.

²¹ A respeito das fontes de financiamento do PMCMV ver Macedo, Bijos e Santos (2017, pg. 16-20).

desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval. Os recursos do Fundo originam-se principalmente do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), recolhido pelas transportadoras no descarregamento em portos nacionais²².

Os agentes financeiros (Banco do Brasil, BNDES, Caixa, Basa e BNB) analisam os pedidos de apoio de acordo com as prioridades definidas pelo conselho diretor do Fundo, negociam as condições das operações e supervisionam a aplicação dos recursos. Os riscos das operações são assumidos pelos agentes financeiros, mediante pagamento de comissão.

Recentemente, o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil passou a divulgar balanço trimestral com a arrecadação e a aplicação dos recursos do FMM, por exigência da Lei nº 13.482, de 2017²³. Em 2017, foram arrecadados R\$ 2,9 bilhões com o AFRMM, o que resultou em transferências para o Fundo de R\$ 1,9 bilhão, descontadas a Desvinculação de Recursos da União (DRU) e a transferência a outros fundos. Entretanto, quando se soma esse valor às receitas advindas de amortização e juros dos empréstimos e de remuneração das aplicações, o total chegou a R\$ 5,4 bilhões no ano passado. Não foram apresentadas informações sobre o saldo dos créditos concedidos, muito menos sobre a distribuição dos riscos com os agentes financeiros e as provisões para perdas.

O relatório financeiro do FMM feito pelo BNDES informa que a carteira de crédito administrada por esse banco chegou a R\$ 19,7 bilhões em 2017, sendo R\$ 18,1 bilhões aplicados em construção e aquisição de embarcações e R\$ 1,6 bilhão na reforma e construção de estaleiros²⁴. Como o Tesouro informou um total de financiamentos de R\$ 31,4 bilhões, presume-se que a diferença para os R\$ 19,7 bilhões relativos ao BNDES foi intermediada pelos demais agentes financeiros.

Os ajustes para perdas dos empréstimos e financiamentos concedidos foram apontados nos parágrafos acima, mas cabem alguns comentários adicionais. Esses ajustes informam a parcela dos haveres com risco considerável de inadimplemento, tornando o BGU mais fiel à real situação patrimonial da União.

Conforme visto na Tabela 2, os ajustes totais chegaram a R\$ 71,2 bilhões, em 2017. Desse montante, R\$ 69,4 bilhões estão discriminados no BGU: R\$ 58,4 bilhões relativos a estados e municípios; R\$ 8,1 bilhões associados às operações fiscais, sendo R\$ 6 bilhões do PESA; e R\$ 2,9 bilhões pertinentes aos créditos rurais. Portanto, as perdas anunciadas estão bastante concentradas em estados e municípios e crédito rural (Pesa inclusive).

Tais números sugerem que a apuração das perdas no BGU ainda está sendo aperfeiçoada. É improvável que todos os demais haveres listados tenham perdas desprezíveis. Em alguns ativos, não há de fato registros a serem feitos no BGU, como é o caso do FAT, pois o risco é do BNDES. É no balanço patrimonial do Banco que eventuais perdas

²² A contribuição é calculada pela aplicação sobre o valor do frete, de alíquotas que variam de 10% a 40%, de acordo com o tipo de navegação (longo curso, cabotagem e fluvial/ lacustre). A Lei nº 10.893, de 2004, regula a cobrança do AFRMM, a distribuição dos recursos arrecadados e as condições do seu uso.

²³ Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/fundomarinhamercente/afmmm.html>

²⁴ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fontes-de-recursos/fundos-governamentais/fmm>

devem ser contabilizadas. Entretanto, esse não é o caso de outros fundos e programas mais relevantes. No caso do FIES, os números apresentados acima indicam que as perdas não devem ser baixas. Já os Fundos regionais, embora possivelmente sejam menos vulneráveis, registram alguma perda em seus demonstrativos²⁵. Quanto ao FMM e à Minha Casa Minha Vida, as informações sobre perdas não estão disponíveis, mas, pelo menos nesse último caso, elas não devem ser baixas tendo em vista o público alvo.

Enfim, em relação a certos empréstimos e financiamentos concedidos listados na Tabela 2, o aperfeiçoamento da apuração do ajuste para perdas nos demonstrativos do BGU relativos a 2018 e a anos seguintes poderá resultar em redução desses haveres para melhor retratar a realidade patrimonial da União.

II.3 - Créditos tributários e dívida ativa

O crédito tributário origina-se da ocorrência do fato gerador de tributo federal previsto na legislação²⁶. Com a sua constituição, o contribuinte deve recolher à União a quantia correspondente no prazo legal estabelecido. Com visto no Quadro 1, os créditos tributários equivaliam a R\$ 176,1 bilhões, ao fim de 2017.

Esse valor resulta de gigantesca depuração do saldo inicial desses créditos. Primeiramente, desconsidera-se R\$ 1,3 trilhão em créditos com exigibilidade suspensa na esfera administrativa e judicial. O registro desse montante permanece fora do BGU, pois o recebimento é muito incerto para que possa ser reconhecido como ativo. Caso a exigibilidade de alguma parcela desse montante seja restabelecida, a referida parcela é reclassificada e reconhecida no ativo.

Em seguida, os créditos tributários restantes, sem exigibilidade suspensa, sofrem ajustes para perdas, pois a exigibilidade não garante o pagamento. Conforme se vê na Tabela 4, as perdas são bastante significativas, equivalentes a mais da metade do valor inicial. Em 2017, havia R\$ 459,9 bilhões em créditos tributários sem exigibilidade suspensa, mas, desse montante, R\$ 283,8 bilhões foram considerados perdidos, resultando nos R\$ 176,1 bilhões finais.

O cálculo das perdas obedece a regras previamente definidas que distinguem os créditos tributários não parcelados, acima e abaixo de mil reais, dos créditos tributários parcelados. Nesse último caso, o percentual de ajuste aplicado ao crédito é menor, pelo fato de já ter sido negociado com o contribuinte. Com base na experiência da Receita Federal com parcelamentos, esse percentual foi de 13,5%, em 2017. O ajuste dos créditos não parcelados acima de mil reais, grande parte do crédito não parcelado, deriva dos índices utilizados no cálculo de perdas da dívida ativa, o que resultou em percentual de 82,4%, também para 2017. Vê-se, portanto, que o montante do crédito tributário reconhecido no ativo corresponde basicamente ao crédito sem exigibilidade suspensa e já negociado com o contribuinte.

²⁵ Nas notas explicativas e nos demonstrativos do FNE, informa-se a existência de R\$ 1,2 bilhão em créditos com parcelas atrasadas e R\$ 552 milhões em provisão para créditos de liquidação duvidosa.

²⁶ O tratamento dado ao crédito tributário e à dívida ativa no BGU pode ser visto no item *e* da nota explicativa nº 4 e no item *a* da nota explicativa nº 7.

TABELA 4 - CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS E DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO

| | (R\$ bilhões) | |
|---------------------------------|---------------|--------------|
| | 2017 | 2016 |
| Crédito tributário | 176,1 | 187,9 |
| Créditos tributários sem perdas | 459,9 | 325,9 |
| (-) ajuste para perdas | 283,8 | 138,0 |
| Dívida ativa | 406,9 | 364,3 |
| Dívida ativa sem perdas | 758,2 | 1908,3 |
| (-) ajuste para perdas | 351,2 | 1544,0 |

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

Quanto aos créditos inscritos em dívida ativa, apesar da denominação *dívida*, estão no lado do ativo, pois correspondem a um direito da União junto a empresas e pessoas físicas. Englobam dívida tributária, inclusive previdenciária, e dívida não tributária. São inscritos por não terem sido pagos no prazo devido, nem atingidos por alguma causa de suspensão de exigibilidade. De acordo com a Tabela 4, a dívida ativa chegou a R\$ 406,9 bilhões, em 2017, já consideradas as perdas de R\$ 351,2 bilhões.

A dívida ativa gerida apenas pela PGFN corresponde a R\$ 688 bilhões, cerca de 91% do total, sem considerar perdas. Ao longo de 2017, foi introduzida uma nova metodologia de tratamento dessa dívida, ajuste para perdas, inclusive. Esse fato explica a expressiva queda em relação a 2016.

A nova metodologia classifica a dívida ativa em *rating* que vai de *A* a *D*, em ordem decrescente de perspectiva de recuperação. Os créditos com *rating C* e *D* não são reconhecidos no ativo, a exemplo do crédito tributário com exigibilidade suspensa. Aqui também ocorre grande depuração, pois dos cerca de R\$ 2 trilhões iniciais inscritos em dívida ativa, R\$ 1,3 trilhão é considerado *C* ou *D*, restando os referidos R\$ 688 bilhões, sendo R\$ 296,8 bilhões *rating A* e R\$ 391,1 bilhões, *rating B*. Esse montante sujeita-se, então, ao ajuste para perdas que corresponde a 30% da dívida ativa *rating A* e 50% da dívida *rating B*, resultando em perdas de R\$ 284,6 bilhões e dívida ativa líquida de R\$ 403,3 bilhões²⁷.

Já a dívida ativa não gerida pela PGFN, essencialmente não tributária, de R\$ 69,1 bilhões, em 2017, diz respeito a vários órgãos, como Banco Central, Ibama, FRGPS, ANS, CVM, Anatel, ANP, Susep FNDE e outros. Desse total, R\$ 52 bilhões correspondem a ajustes para perdas, levando ao líquido de R\$ 17,1 bilhões. Portanto, nesse grupo, os ajustes são também bastante elevados. A metodologia de cálculo dessas perdas não consta das notas explicativas. Destaque-se o Banco Central cujas perdas correspondem ao total da sua dívida

²⁷ As notas explicativas do BGU, pg. 83, esclarecem que houve um erro e as perdas foram computadas no balanço com R\$ 13,7 bilhões a mais, em um total de R\$ 298,4 bilhões. Por consequência, a dívida ativa líquida de perdas sob gestão da PGFN está registrada no BGU com R\$ 13,7 bilhões abaixo do valor correto.

ativa de R\$ 38,6 bilhões, possivelmente relacionada a créditos junto a instituições financeiras liquidadas ou em liquidação.

II.4 - Investimentos

Os investimentos registrados no BGU de R\$ 309,4 bilhões, em 2017, consistem basicamente nas chamadas participações, de acordo com os dados da Tabela 5. Essas participações correspondem aos investimentos realizados pela União em empresas, fundos e organismos internacionais, orientados por determinadas políticas públicas que muitas vezes implicam a atuação direta do Estado em setores relevantes da economia.

As empresas são comumente denominadas de estatais não dependentes ao não demandarem recursos da União para o funcionamento de suas atividades, diferentemente das estatais dependentes que estão inteiramente consolidadas no BGU. Quase a totalidade das participações é avaliada pelo método da equivalência patrimonial, utilizado quando a controladora influencia significativamente o processo decisório da controlada. De acordo com esse método, o valor do investimento no ativo da controladora deve corresponder ao patrimônio líquido da controlada, na proporção da participação acionária da controladora.

A Tabela 5 mostra a composição dos investimentos da União. Do total de R\$ 309,4 bilhões, R\$ 307,9 bilhões consistem em participações permanentes, sendo que R\$ 252,1 bilhões são participações nas estatais. 90% desse montante refere-se a Petrobras e Eletrobras, na área de energia, e BNDES, Caixa e Banco do Brasil, na área de intermediação financeira. Quanto aos fundos, grande parte corresponde ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), seguido bem de longe pelo Fundo de Garantia de Operações do Crédito Educativo (FGEDUC), considerado anteriormente nos comentários sobre o FIES.

TABELA 5 - INVESTIMENTOS DA UNIÃO

| | (R\$ bilhões) | |
|---|---------------|--------------|
| | 2017 | 2016 |
| Investimentos | 309,4 | 301,8 |
| Participações permanentes | 307,9 | 298,5 |
| Empresas | 252,1 | 239,0 |
| Participação em fundos | 40,1 | 46,1 |
| Participação em organismos internacionais | 9,9 | 8,6 |
| Outros | 5,8 | 4,9 |
| Propriedades para investimentos | 1,5 | 0,1 |
| Demais investimentos permanentes | 0,0 | 3,1 |

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

A Tabela 6 mostra os fatores que levaram à variação da participação permanente, em 2017, para cada empresa ou fundo, considerando-se as perdas ou ganhos com a aplicação do Método da Equivalência Patrimonial (MEP) e o eventual pagamento de

dividendos e juros (Div./JCP) sobre capital próprio para a União²⁸. Vale observar que esses pagamentos levam à redução do patrimônio líquido da controlada, o que, por consequência, reduz o valor da participação permanente. As empresas e fundos informados na referida tabela representam 92% das participações permanentes da União.

TABELA 6 – VARIÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES PERMANENTES DA UNIÃO EM 2017

| | (R\$ bilhões) | | | | |
|-----------------|---------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| | 2016 | MEP | Div. /JCP | Outras | 2017 |
| Petrobras | 75,1 | 0,6 | 0,0 | -0,7 | 75,1 |
| BNDES | 50,8 | 12,4 | -3,6 | 0,0 | 59,6 |
| Banco do Brasil | 39,4 | 3,5 | -1,4 | 0,0 | 41,5 |
| FAR | 40,2 | -6,0 | 0,0 | 0,0 | 34,2 |
| Caixa | 26,9 | 3,5 | -0,1 | 0,0 | 30,3 |
| Eletronbras | 21,0 | -1,8 | 0,0 | 0,0 | 19,3 |
| Emgea | 10,2 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 10,5 |
| FGEDUC | 5,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,5 |
| ABGF | 2,3 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 2,5 |
| BNB | 1,5 | 0,3 | -0,1 | 0,0 | 1,8 |
| Finep | 2,0 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 1,8 |
| Terracap | 1,0 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 1,6 |
| Total | 276,0 | 13,4 | -5,2 | -0,7 | 283,5 |

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

A distribuição de dividendos e de juros sobre o capital próprio, bem como as perdas ou ganhos advindos da aplicação do MEP, refletem em boa medida os resultados gerados pelas controladas e fundos no ano analisado. Em 2017, os investimentos valorizaram R\$ 13,4 bilhões que, subtraídos dos dividendos e juros sobre capital próprio pagos, de R\$ 5,2 bilhões, e de outros efeitos pouco relevantes, resultaram no aumento de R\$ 7,5 bilhões das participações permanentes. O BNDES foi decisivo para esse desempenho. Até 2015, os dividendos eram bem elevados, mas diminuíram por conta da grave crise econômica do período. Eventualmente, os fluxos podem se dar na direção oposta e a União é chamada para capitalizar algumas das empresas não dependentes ou os fundos.

II.5 - Imobilizado

O imobilizado compreende os bens móveis e imóveis destinados à manutenção da atividade da administração pública. É reconhecido inicialmente com base no valor de aquisição, construção ou produção. Após o reconhecimento inicial, ficam sujeitos à depreciação, amortização ou exaustão, bem como à redução ao valor recuperável

²⁸ Seguem-se as denominações por extenso das empresas menos conhecidas constantes da Tabela 6: Empresa Gestora de Ativos (Engea); Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); e Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap).

e à reavaliação²⁹. Os gastos posteriores à aquisição, construção ou produção são incorporados ao valor do imobilizado desde que aumentem a vida útil do bem e sejam capazes de gerar benefícios econômicos futuros.

Quanto aos bens móveis³⁰, a Tabela 7 informa o valor total, R\$ 92,8 bilhões, em 2017, já deduzido de depreciação, amortização, exaustão e redução à valor recuperável. Relata também o valor bruto de cada grupo de bens, o total bruto, e, por fim, as deduções feitas.

TABELA 7 - BENS MÓVEIS DA UNIÃO

| | (R\$ bilhões) | |
|--|---------------|--------------|
| | 2017 | 2016 |
| Total | 92,8 | 88,4 |
| Bens móveis em andamento | 28,2 | 25,6 |
| Veículos | 25,0 | 24,1 |
| Máquinas, aparelhos, equipamentos e ferramentas | 21,6 | 20,4 |
| Bens de informática | 12,5 | 11,7 |
| Móveis e utensílios | 7,1 | 6,8 |
| Outros | 15,5 | 14,5 |
| Total bruto | 109,9 | 103,2 |
| (-) depreciação, amortização, exaustão acumulada | 16,9 | 14,6 |
| (-) redução ao valor recuperável | 0,2 | 0,2 |

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

Do total de móveis, 2/3 estão sob responsabilidade do Ministério da Defesa, enquanto 13,5% estão na alçada do Ministério da Educação. No caso de veículos e bens móveis em andamento, a participação do Ministério da Defesa é de 77,6% e 96%, respectivamente. Bens móveis em andamento registram os adiantamentos a fornecedores por encomenda de bens. Dos R\$ 27,1 bilhões do Ministério da Defesa, R\$ 13,3 bilhões referem-se ao desenvolvimento de submarino com propulsão nuclear e R\$ 7 bilhões a peças e componentes de aeronaves, incluindo o serviço de montagem.

Em relação aos bens imóveis, uma classificação usual é a que segue na Tabela 8. Vê-se que o total de imóveis chegou a R\$ 1,05 trilhão, em 2017, já descontadas depreciação, amortização e exaustão de apenas R\$ 4,3 bilhões. É de se observar que esse valor parece ser muito baixo, sugerindo que a implementação desses ajustes ainda não está completa.

²⁹ Redução ao valor recuperável consiste na redução do valor registrado do bem no ativo ao seu valor de venda. A exaustão se aplica aos recursos naturais esgotáveis, enquanto a amortização diz respeito aos bens intangíveis.

³⁰ A maior parte das informações relativas aos bens móveis e imóveis encontra-se na nota explicativa nº 10 do BGU, pgs. 91-101.

TABELA 8 - BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

| | (R\$ bilhões) | |
|--|----------------|--------------|
| | 2017 | 2016 |
| Total | 1.049,9 | 839,1 |
| Bens de uso especial | 558,0 | 491,4 |
| Bens dominicais | 215,0 | 66,7 |
| Bens de uso comum do povo | 215,8 | 223,4 |
| Bens imóveis em andamento | 56,9 | 52,2 |
| Outros | 8,6 | 8,2 |
| Total bruto | 1.054,2 | 841,8 |
| (-) depreciação, amortização, exaustão acumulada | 4,3 | 2,7 |

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

Ainda que o avanço nessa área possa reduzir o valor dos imóveis, há que se considerar também a possível subestimativa desse valor por problemas de subavaliação de imóveis já reconhecidos ou ainda de falta de reconhecimento de certos imóveis, como ocorre com parte dos bens intangíveis (softwares, marcas, patentes, licenças e congêneres) e de infraestrutura e da totalidade do patrimônio cultural. De acordo com a nota explicativa nº 2 do BGU, o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais prevê o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura, intangível e patrimônio cultural, bem como respectiva depreciação, amortização ou exaustão e reavaliação e redução ao valor recuperável, já a partir de 2019. Em relação aos demais bens móveis e imóveis a providência já deveria estar plenamente implementada. O Plano não faz referência aos recursos naturais da União.

Os bens de uso especial correspondem à mais da metade do valor total dos imóveis. Esses bens são de uso restrito, destinados especificamente aos estabelecimentos da administração pública, inclusive autarquias e fundações, para o cumprimento das suas funções. A Tabela 9 discrimina os vários tipos de bens de uso especial.

TABELA 9 - BENS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO

| | (R\$ bilhões) | |
|-----------------------------------|---------------|--------------|
| | 2017 | 2016 |
| Total | 558,0 | 491,4 |
| Fazendas, parques e reservas | 159,8 | 131,7 |
| Terrenos, glebas | 135,2 | 111,2 |
| Aquartelamentos | 103,2 | 101,3 |
| Imóveis de uso funcional | 34,3 | 31,2 |
| Edifícios | 25,8 | 24,0 |
| Complexos, fábricas e usinas | 25,3 | 23,7 |
| Imóveis residenciais e comerciais | 23,4 | 19,5 |
| Aeroportos, estações e aeródromos | 21,0 | 18,7 |
| Outros | 30,0 | 30,2 |

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

O Ministério da Defesa é o responsável por R\$ 224,3 bilhões dos bens de uso especial, cerca de 40% do total. Além dos R\$ 103 bilhões relativos a aquartelamento, há também R\$ 62,5 bilhões em terrenos e glebas e R\$ 18,2 bilhões de aeroportos, estações e aeródromos. Outros R\$ 100,6 bilhões estão na alçada do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, sendo R\$ 96,8 bilhões em fazendas, parques e reservas reconhecidas pela Fundação Nacional do Índio (Funai), responsável por gerir o patrimônio indígena.

Entre os demais órgãos com parcela relevante dos bens de uso especial estão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, R\$ 81 bilhões; Presidência da República, R\$ 48,3 bilhões, e Ministério da Educação, R\$ 43,2 bilhões. Na Presidência, os bens são quase integralmente terrenos, glebas, fazendas, parques e reservas designados ao Instituto Nacional de Colonização Agrária (Incra). Na Educação, R\$ 31,6 bilhões são imóveis de uso educacional.

Quanto aos bens de uso comum do povo, são de uso concorrente de toda a comunidade sem a necessidade de autorização prévia, embora não necessariamente de modo gratuito. O total de R\$ 215,8 bilhões desses bens se referem às rodovias e estradas (não pavimentadas) registradas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Utilizou-se como critério de avaliação a construção de uma rodovia nova, descontados os gastos necessários para colocá-las em condições ideais de uso. Já a avaliação das estradas (não pavimentadas) considera os custos de manutenção, como terraplanagem.

Vale observar que o DNIT ainda não reconheceu e avaliou os ativos de infraestrutura referente às ferrovias e hidrovias sob sua jurisdição, o que incluiria, por exemplo, eclusas e instalações e trilhos ferroviários.

Já os bens dominicais ou dominiais são os bens que não se caracterizam como de uso especial ou comum do povo. Nesse caso, a administração os utiliza como propriedade comum, podendo extrair renda ou simplesmente deixá-los desocupados. O total de R\$ 215 bilhões está basicamente em dois órgãos: Presidência da República, R\$ 148,5 bilhões, e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, R\$ 66,4 bilhões. Dos R\$ 148,5 bilhões, R\$ 145,5 bilhões foram reconhecidos pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), em 2017, daí o forte aumento dos bens dominiais no ano passado.

O referido reconhecimento faz parte do esforço para atender recomendação do TCU no sentido de reconhecer e avaliar os bens destinados à reforma agrária e regularização fundiária. Do mesmo esforço derivou o reconhecimento dos bens de uso especial do Incra citados anteriormente. Cabe observar, contudo, que o TCU, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas a 2017, pgs. 273 a 277³¹, avalia que o valor dos imóveis do Incra pode estar subestimado em R\$ 211,8 bilhões, por conta de imóveis não contabilizados ou contabilizados com base em valor defasado. Observa também que após solicitar ao Poder Executivo a correção das distorções, outros R\$ 111 bilhões em imóveis foram registrados em maio de 2018, não considerados, portanto, no BGU relativo a 2017.

³¹ Doravante, o relatório será denominado apenas de Parecer Prévio do TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>

Por fim, cabe comentar os bens imóveis em andamento no valor de R\$ 56,8 bilhões em 2017. Esse total está assim distribuído: R\$ 18,2 bilhões em órgãos ligados ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, sendo R\$ 15,7 bilhões na Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (Valec); R\$ 11,7 bilhões no Ministério da Educação; e R\$ 9,1 bilhões no Ministério da Defesa.

III - Detalhamento das principais contas do passivo do BGU

III.1 – Empréstimos e financiamentos tomados

Seguem-se comentários sobre os principais itens que compõem o passivo do BGU, seguindo a sequência do Quadro 2. Os empréstimos e financiamentos tomados são disparados o maior item em tamanho do balanço patrimonial da União, R\$ 5.245 bilhões, em 2017. Essa enorme dívida foi se formando ao longo do tempo, com a insuficiência das receitas geradas em relação aos gastos, notadamente a partir de 2015, e a necessidade de financiar a aquisição de ativos, a exemplo dos empréstimos e financiamentos concedidos descritos na seção anterior³².

Alguns dos ativos foram financiados diretamente por meio do endividamento, como os créditos junto ao BNDES; enquanto outros foram financiados de modo indireto, com o aumento de despesas não cobertas por receitas, a exemplo do FIES. Mesmo ativos adquiridos com receita vinculada, como FAT, fundos de desenvolvimento regional e marinha mercante, interferem na evolução da dívida, na medida em que os recursos a eles destinados não podem ser utilizados no resgate do passivo.

A despeito do tamanho, a variedade de itens contida nos empréstimos e financiamentos tomados é bem menor que o observado no caso dos empréstimos e financiamentos concedidos. Como se vê na Tabela 10, do total de R\$ 5.245,5 bilhões, R\$ 5.227,8 bilhões referem-se a títulos públicos, sendo R\$ 3.447,6 bilhões em poder do mercado interno, R\$ 1.671,2 bilhões na carteira do Banco Central e R\$ 109 bilhões emitidos no mercado externo. O restante, apenas R\$ 17,7 bilhões, refere-se a outros empréstimos e financiamentos externos e internos, feito por meio de contratos.

A parte de baixo da Tabela 10 informa também a composição dos empréstimos e financiamentos tomados de outros dois modos. Com base no primeiro, R\$ 4.456,2 bilhões são de longo prazo e R\$ 789,4 bilhões, de curto prazo, com vencimento inferior a um ano. De acordo com o segundo, quase toda a dívida é interna, restando R\$ 124,6 bilhões em dívida externa. Portanto, a dívida da União é em grande medida mobiliária e interna.

A carteira do Banco Central aparece no passivo, pois a autarquia não está consolidada no BGU junto com os demais órgãos, fundos e entidades da União, conforme já alertado. A carteira não é incluída na apuração da DBGG, mas esses títulos servem de garantias nas operações compromissadas feitas pelo Banco central, essas, sim, parte da DBGG. Essas operações subiram bastante entre 2006 e 2012 para financiar o enorme aumento das reservas internacionais em posse do Banco Central. Mesmo assim, a carteira

³² Para uma análise mais detalhada dos fatores que explicam a evolução da dívida pública desde 2005 ver Pellegrini (2016).

de R\$ 1.671,2 bilhões mantém-se muito acima dos R\$ 1.065 bilhões em compromissadas, ao fim de 2017. Parte da gigantesca carteira foi formada a partir das reservas internacionais que, em períodos de valorização cambial, perdem seu valor em real, gerando enormes prejuízos ao Banco Central, cobertos pelo Tesouro na forma de emissão de títulos públicos.

TABELA 10 - EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS TOMADOS PELA UNIÃO

| | (R\$ bilhões) | |
|-------------------------|----------------|----------------|
| | 2017 | 2016 |
| Total | 5.245,5 | 4.664,4 |
| Títulos públicos | 5.227,8 | 4.638,8 |
| Interno - mercado | 3.447,6 | 3.006,4 |
| Interno - Banco Central | 1.671,2 | 1.525,9 |
| Externo | 109,0 | 106,5 |
| Contratos | 17,7 | 25,5 |
| Curto prazo | 789,4 | 656,0 |
| Longo prazo | 4.456,2 | 4.008,4 |
| Interno | 5.121,0 | 4.535,4 |
| Externo | 124,6 | 129,0 |

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

Em relação à remuneração dos títulos em poder do mercado interno, 36,5% do total são remunerados com taxa de juros prefixada; 32,3% pela Selic e 27,8% por IPCA mais taxa de juros prefixada. A taxa prefixada é em grande medida dada pela evolução esperada do IPCA e da Selic. Por isso, dado o tamanho da dívida mobiliária, a situação patrimonial da União sofre importante influência da evolução do IPCA e da Selic. Quando a Selic sobe, há um efeito direto sobre os títulos assim corrigidos, aumentando o passivo da União, com a contrapartida em resultados menores e redução no patrimônio líquido.

A larga predominância de títulos públicos na composição dos empréstimos e financiamentos tomados faz com que o Tesouro seja financiado a taxas de mercado, conforme visto no parágrafo acima, diferentemente dos empréstimos e financiamentos concedidos que, na condição de instrumento de políticas públicas, são oferecidos a taxas inferiores às de mercado, notadamente Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Há, portanto, um subsídio implícito dado pelo Tesouro aos beneficiados que se expressa no aumento mais rápido do passivo em relação ao ativo, ao longo do tempo, com a consequente diminuição do patrimônio líquido.

Assim, a aquisição de ativos financiados com endividamento não apenas eleva os empréstimos e financiamentos tomados no momento da aquisição, mas, também, ao longo do tempo, tendo em vista a necessidade de financiar o aumento do subsídio implícito. Os mesmos mecanismos podem ser observados nos indicadores tradicionais de endividamento, DLSP e DBGG.

O forte aumento dos créditos do Tesouro ao BNDES no período 2009 a 2014, para uso na concessão de financiamentos facilitados acentuou bastante esse mecanismo, mas o mesmo ocorre com outros ativos importantes antes citados, como FAT, fundos de desenvolvimento regional, FIES, Minha Casa, Minha Vida e Marinha Mercante. O resgate dos

créditos junto ao BNDES desde o final de 2015 e a mudança do cálculo da TJLP, utilizada como referência nas operações facilitadas, com efeito desde o início do corrente ano, ajudarão a conter a expansão da dívida pública, se não forem criados mecanismos de exceção à nova regra³³.

III.2 - Provisões

Conforme visto, as provisões são as principais responsáveis pela diferença entre o passivo do BGU e a dívida pública do governo federal captada pela DLSP. As provisões são obrigações cujo desembolso é certo ou provável, mas há alguma incerteza em relação ao montante e o momento do pagamento, exigindo o uso de técnicas apropriadas para estimar os valores envolvidos. Distingue-se do passivo contingente cujo desembolso depende de evento futuro incerto e que, por isso, não aparece no balanço patrimonial, como passivo, embora deva ser informado em demonstrativos próprios ou notas explicativas.

A nota explicativa nº 15 do BGU traz mais informações sobre as várias provisões feitas no BGU, enquanto a Tabela 11 apresenta essas provisões e respectivos valores. Cabe destaque às individualmente mais elevadas, todas relacionadas a obrigações de longo prazo: as relativas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, denominada no BGU de matemáticas previdenciárias, às pensões militares e às perdas judiciais e administrativas.

Quanto ao RPPS, o valor constante do BGU, R\$ 1,2 trilhão corresponde às obrigações futuras com aposentadorias e pensões concedidas e a conceder a serem pagas aos servidores e seus dependentes, descontadas das contribuições futuras feitas ao regime pelos próprios servidores ativos e inativos e pela União. O item *d* da nota explicativa nº 15 do BGU traz mais detalhes sobre o cálculo das provisões. Trata-se de cálculo complexo feito com base em várias hipóteses, pois requer estimar quais serão as obrigações e as contribuições em cada período ao longo de dezenas de anos. Ademais, como se trata de valores relativos a diferentes momentos do tempo, devem ser trazidos a valor presente por meio de taxa de desconto apropriada. A soma desses valores futuros trazidos a valor presente resulta na provisão feita. Esse montante reflete o déficit atuarial do regime ou a insuficiência das contribuições para arcar com os benefícios concedidos e a conceder, durante o período coberto pela avaliação.

Vale realçar que as provisões são estimativas que podem variar bastante em função das hipóteses feitas. Por exemplo, a taxa de desconto utilizada traz efeitos relevantes à provisão calculada. A estimativa pode mudar também em casa de mudança nas normas que regem o regime, a exemplo do que tem sido tentado com a reforma previdenciária e a alteração da alíquota de contribuição do RPPS. Não se trata, portanto, de um passivo com valor bem definido, a exemplo de uma dívida contratual ou mobiliária (títulos públicos) cujo valor atual pode ser obtido basicamente a partir das variáveis previamente acordadas pelas partes.

³³ A TJLP está sendo substituída pela Taxa de Longo Prazo (TLP), mais próxima das taxas de mercado. Entretanto, o processo será lento, pois todo o estoque de créditos concedidos até o final de 2017 continuará regido pela TJLP. Ademais, a TLP se aproximará das taxas de mercado de modo gradual. Há que se considerar também a possibilidade de se criar exceções à aplicação da TLP, como já ocorreu no caso dos fundos de desenvolvimento regional.

TABELA 11 - PROVISÕES NO PASSIVO DO BGU

| | (R\$ bilhões) | |
|--|---------------|---------------|
| | 2017 | 2016 |
| Total | 1710,5 | 1597,3 |
| Regime Próprio do Servidor Público | 1199,1 | 1364,5 |
| A conceder | 549,3 | 758,4 |
| Concedidos | 649,9 | 606,1 |
| Pensões militares a conceder | 118,7 | 0,0 |
| Perdas judiciais e administrativas | 250,5 | 106,5 |
| Instituições financeiras -subvenções econômicas | 38,8 | 42,8 |
| Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) | 27,1 | 0,1 |
| Fundo de compensação de variação salarial (FCVS) | 24,7 | 20,8 |
| Repartições de crédito | 21,0 | 25,7 |
| Requisição de pequeno valor | 12,9 | 13,5 |
| Riscos civis e trabalhistas | 9,2 | 8,6 |
| Outros | 8,5 | 14,6 |
| Curto Prazo | 55,7 | 41,1 |
| Longo Prazo | 1654,8 | 1556,2 |

Fonte: BGU. Elaboração: IFI.

A segunda provisão diz respeito aos pagamentos de pensão militar já concedida nos próximos dezesseis anos. Portanto, o valor provisionado de R\$ 118,7 bilhões é parcial, seja por conta do curto período coberto, seja por não incluir as pensões a conceder. O cálculo, feito pelo Ministério da Defesa, em 2017, assemelha-se ao elaborado para o RPPS. As pensões futuras e as contribuições pagas pelos militares são trazidas para o valor presente e somadas para se chegar ao total das provisões.

Vale observar que os proventos pagos aos militares inativos não estão sendo considerados de natureza previdenciária, no BGU, mas, sim, encargos financeiros da União, de tal modo que as obrigações futuras não estão sendo provisionadas. Sendo assim, esses encargos aparecem apenas nas notas explicativas (nº 62), nas quais se informa que, após os reajustes salariais previstos para 2018 e 2019, as despesas com os inativos atuais chegarão a R\$ 24,4 bilhões ao ano, até 2037, totalizando R\$ 487,4 bilhões. Nesse montante estão incluídos apenas os atuais inativos, sem considerar os encargos relativos aos novos inativos.

O TCU se manifestou sobre o assunto no Parecer Prévio do TCU (páginas 258 e 287 a 289), afirmando ter recomendado em anos anteriores que fossem feitas projeções dos gastos futuros com os militares inativos para serem divulgadas no BGU. O tribunal reforçou uma vez mais a recomendação para o próximo BGU, agora com a qualificação de que se deve levar em conta nas projeções o horizonte de 75 anos empregado no cálculo do RPPS, bem como regras de elegibilidade, hipóteses biométricas, econômicas e financeiras, assim como outras que se fizerem necessárias em análises atuariais. Embora sem a mesma ênfase dada aos problemas relativos ao horizonte temporal e à qualidade das projeções, o

TCU também afirmou ser necessário o registro contábil dos encargos financeiros futuros com os militares inativos.

Um item ausente no BGU de alta relevância é a provisão para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). A nota explicativa nº 61 informa que nos EUA e Canadá as obrigações do correspondente regime não são consolidadas no balanço do governo federal, embora sejam apresentadas separadamente. Sob o argumento de que no Brasil ainda é necessário avançar a discussão, adotou-se a opção dos referidos países, sem consolidação do passivo atuarial do RGPS no BGU. Em compensação, apresenta-se a projeção do resultado do RGPS para um período de 43 anos, com base em certas hipóteses. Em todos os anos do período 2018 a 2060 são registrados déficits que partem de 2,67% do PIB no primeiro ano e chegam em 2060 a 11,1% do PIB. Há, portanto, um desequilíbrio crescente do RGPS, razão pela qual tenta-se reformar o RGPS, assim como o RPPS. Aqui também vale reforçar que as projeções são altamente sensíveis às suposições adotadas e à alteração nas regras.

Enfim, em relação às obrigações previdenciárias ou assemelhadas, os números do balanço patrimonial da União e das notas explicativas mostram a gravidade da situação atual. Existem propostas que cogitam o uso dos ativos como lastro dessas obrigações. O balanço patrimonial da União indica entre esses ativos o imobilizado, as participações em empresas, os créditos tributários e a dívida ativa. A comparação entre as provisões com servidores civis (sem militares e RGPS, portanto) e os valores dos referidos ativos mostra que essas propostas poderiam ser adotadas, mas acompanhadas de alterações das regras de elegibilidade aos benefícios, de modo a compatibilizar as obrigações com as receitas e ativos disponíveis.

A terceira provisão a ser destacada diz respeito a perdas judiciais e administrativas sofridas pela União. Os R\$ 250,5 bilhões resultam de avaliação feita pela PGFN e AGU dos valores envolvidos em ações contra a União com alta probabilidade de perda, de modo a justificar o provisionamento no balanço patrimonial. Distinguem-se, portanto, dos chamados passivos contingentes cuja perda é avaliada como possível, em função da fase do processo judicial em que se encontram, cabendo sua inclusão em demonstrativos de riscos fiscais, mas não diretamente no balanço patrimonial. As ações que envolvem riscos possíveis de perda para a União totalizam R\$ 798,2 bilhões, sendo R\$ 743,5 bilhões de responsabilidade da PGFN.

Do total de R\$ 250,5 bilhões, R\$ 153 bilhões são de responsabilidade da PGFN. Desse último montante, 64% se refere à imunidade das entidades beneficentes e 36% a créditos tributários e previdenciários. Já os R\$ 76 bilhões de responsabilidade da AGU dizem respeito a ações diversas, notadamente Fundef (repasse insuficientes de 1997 a 2006 alegados pelos entes subnacionais) e diferenças salariais³⁴.

É preciso registrar que o TCU, no Parecer Prévio, páginas 279 a 281, afirma haver subavaliação das provisões relativas a perdas judiciais em R\$ 101,7 bilhões, por conta da ação que retira o ICMS da base de cálculo do PIS/Cofins. De acordo com o Tribunal, essa ação deveria constar no BGU como risco provável e não possível, em vista do estágio na qual a tramitação da matéria se encontra no Poder Judiciário. Ainda segundo o TCU, a correção

³⁴ As informações desse parágrafo foram retiradas do já citado relatório contábil do Tesouro Nacional, denominado Uma análise dos Passivos e Ativos da União -2017, pgs. 57 e 58.

já foi providenciada pelo Poder Executivo, em 2018, o que não corrige a distorção no BGU relativo a 2017.

As provisões relativas ao RPPS, pensões dos militares e ações judiciais e administrativas respondem por 91,7% das provisões contidas no BGU. Restam outros R\$ 142,2 bilhões em provisões. Desse total, R\$ 38,8 bilhões correspondem a subvenções econômicas advindas da concessão de crédito a juros subsidiados, no âmbito do crédito rural (Pronaf e PAP)³⁵ e do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Desse total, R\$ 16,4 bilhões são provisões de curto prazo e R\$ 22,4 bilhões, de longo prazo. O valor é informado pelas próprias instituições financeiras, notadamente Banco do Brasil e BNDES, ao que parece com base no valor presente das subvenções futuras previstas nos contratos existentes.

Quanto ao FAT, a provisão de R\$ 27,1 bilhões se deve à defasagem entre o ano que os trabalhadores adquirem o direito ao abono salarial e o ano no qual os pagamentos são efetuados. De acordo com o critério de contabilização por competência adotado no BGU, as obrigações devem estar retratadas quando surgiram e não quando pagas. R\$ 17,6 bilhões são provisões de curto prazo, pois devem ser pagas em 2018 (direito adquirido em 2016 e em parte de 2017), e R\$ 9,4 bilhões são de longo prazo, a serem quitadas em 2019 (direito adquirido em parte de 2017).

Outros R\$ 24,7 bilhões dizem respeito ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), provisão de longo prazo, capítulo à parte entre as obrigações efetivas e potenciais da União. Esse fundo assumiu a responsabilidade por coberturas oferecidas em contratos de financiamento habitacional firmados ao longo de décadas. Conforme esses contratos vencem, consoma-se a responsabilidade do Fundo pelo saldo devedor restante. Segundo informações diretamente obtidas da Tesouro, além dos R\$ 24,7 bilhões em provisões, diz respeito ao Fundo também grande parte dos R\$ 88,3 bilhões que aparecem no BGU como obrigações em processo de reconhecimento e regularização pela União, dentro das demais obrigações de curto prazo, posicionadas ao final do Quadro 2. O Tesouro discute a reclassificação desse valor para o longo prazo³⁶.

Já a provisão relativa à repartição de créditos tributários, de R\$ 21 bilhões, decorre da existência desses créditos no ativo (curto e longo prazo). No momento que esses créditos forem pagos, terão que ser repartidos com os entes federados de acordo com as

³⁵ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Programa Agrícola e Pecuário da Agricultura Empresarial.

³⁶ A já citada publicação do Tesouro Nacional, Uma Análise dos Ativos e Passivos da União -2017, pgs. 66-6, complementa as informações do BGU a respeito do FCVS, embora suscite dúvidas em relação à compatibilidade das duas fontes. O relatório informa em números arredondados que o FCVS possui passivos de R\$ 125 bilhões e ativos de R\$ 14 bilhões, com conseqüente patrimônio líquido negativo de R\$ 111 bilhões. Os ativos são compostos basicamente de disponibilidades financeiras. Já os passivos incluem R\$ 36 bilhões em provisões e R\$ 89 bilhões em obrigações. Os R\$ 89 bilhões em obrigações parecem compatíveis com os R\$ 88,3 bilhões registrados no balanço patrimonial da União, como obrigações em processo de reconhecimento e regularização pela União. No relatório, afirma-se que as obrigações correspondem a resíduos de contratos liquidados pelos mutuários que geraram obrigações para o fundo. Já as provisões de R\$ 36 bilhões referem-se, segundo o relatório, a contratos habitacionais ativos, bem como contratos expirados e habilitados ao FCVS. O número não coincide com os R\$ 24,7 bilhões do BGU. Como R\$ 11 bilhões dos R\$ 36 bilhões em provisões referem-se a perdas judiciais e administrativas, é possível que esse montante esteja incluído nos R\$ 250,5 bilhões classificados no BGU também com essa denominação.

regras vigentes, cabendo o retrato dessa obrigação pelo lado do passivo. Por fim, nas requisições de pequeno valor, R\$ 12,9 bilhões, em 2017, a União já perdeu em processo judicial, em ações com valor de até sessenta salários mínimos por beneficiário, gerando obrigações a serem pagas no curto prazo.

A questão das provisões traz novamente à baila os estados. O Parecer Prévio do TCU, páginas 277 a 279, considerou ter havido subavaliação de passivos de pelo menos R\$13,9 bilhões, por conta da falta de provisionamento de obrigações advindas de garantias concedidas pela União ao Estado do Rio de Janeiro. Embora outros estados em situação delicada também tenham recebido garantias da União, a ênfase em relação à referida unidade de Federação se deve ao fato de que a União já foi acionada pelos credores para arcar com os compromissos não honrados do Rio de Janeiro. Diante dos obstáculos enfrentados pela União para executar as contragarantias, inclusive jurídicos, as pendências entre os dois entes acabaram sendo renegociadas no âmbito do chamado Regime de Recuperação Fiscal, regido pela Lei Complementar nº 159, de 2017, por enquanto só assinado pelo Rio de Janeiro. O TCU informou que o Poder Executivo, após o encerramento do exercício de 2017, provisionou os R\$ 13,85 que dizem respeito ao Rio de Janeiro.

O Relatório de Acompanhamento Fiscal da IFI, de março de 2018, tratou do tema das garantias concedidas pela União em tópico especial³⁷. Ao final de 2017, essas garantias estavam em cerca de R\$ 300 bilhões, sendo R\$ 176 bilhões relativas a operações de crédito externo e interno dos estados, dos quais R\$ 33,9 bilhões ao Estado do Rio de Janeiro. Essas garantias não aparecem no passivo do BGU, pois não são obrigações certas e, sim, condicionadas a um evento futuro, no caso a inadimplência do ente garantido. Entretanto, quando há fortes indicações de que a inadimplência ocorrerá, recomenda-se a provisão no BGU, conforme recomendado pelo TCU, no caso do Rio de Janeiro.

IV – Considerações gerais sobre a situação patrimonial da União

Os principais números do balanço patrimonial da União mostram a dimensão alcançada por esse ente, já que o passivo chegou a R\$ 7,2 trilhões e o ativo a R\$ 4,8 trilhões, ao fim de 2017, o equivalente a 110,7% do PIB e a 73,8% do PIB, respectivamente. Já o patrimônio líquido de R\$ 2,4 trilhões negativos corresponde a 37% do PIB.

Esses números podem ser ajustados para levar em conta também o Banco Central. Utilizando-se os dados empregados no cômputo da DLSP, a inclusão do Banco Central afeta os números acima do seguinte modo: reduz o passivo em 4,6% do PIB e aumenta o ativo em 2,6% do PIB, o que resulta na diminuição de 7,2% da diferença entre passivo e ativo³⁸.

³⁷ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/2128784/RAF_14_2018_pt3.pdf

³⁸ A diminuição da dívida se deve à retirada da carteira de títulos do Banco Central (25,3% do PIB) e da equalização cambial (1,7% do PIB) e à inclusão das operações compromissadas (16,2% do PIB) e depósitos no Banco Central (6,1% do PIB). Esses últimos se referem em grande medida aos depósitos compulsórios que funcionam basicamente como as compromissadas. Já o aumento do ativo decorre da eliminação da conta única (16,5% do PIB) e da inclusão das reservas internacionais (19% do PIB).

O ajuste por conta da inclusão do Banco Central leva o patrimônio líquido para cerca de 30% do PIB, o que pode não parecer elevado frente aos números mensalmente divulgados relativos aos tradicionais indicadores de dívida pública. Entretanto, há que se qualificar esses números para considerar alguns outros fatores de enorme relevância e que tornam a situação mais complexa.

Em primeiro lugar, os números não levam em conta estados e municípios. A esse respeito, os números do Balanço do Setor Público Nacional são úteis, ainda que precisem ser aperfeiçoados. Considerando-se os três níveis de governo consolidados nesse balanço, sem o Banco Central, portanto, os números do ativo, passivo e patrimônio líquido negativo correspondem, a 99,8%, 145,7% e 47,9%, todos percentuais em relação ao PIB³⁹. Portanto, em que pese a maior relevância da União, os entes subnacionais contribuem com importantes acréscimos no ativo e passivo e no tamanho do patrimônio líquido negativo.

Em segundo lugar, há o problema do déficit atuarial dos regimes previdenciários. Conforme visto, o BGU não inclui no balanço patrimonial provisões relativas às despesas futuras com os militares inativos e o RGPS. A inclusão desses números aumentaria bastante o passivo da União e, por consequência, o tamanho do patrimônio líquido negativo. É fato que alguns componentes do ativo podem estar também subestimados, como o imobilizado. Mas parece pouco provável que tais ajustes sejam capazes de compensar a subestimativa do passivo.

Em relação aos militares inativos, a simples soma das projeções para as despesas com os atuais inativos nos próximos vinte anos já resulta em R\$ 487,4 bilhões. Portanto, nesse valor, não estão incluídas as despesas com os novos inativos e as que se referem a um horizonte superior a vinte anos. Aliás, tais restrições também estão presentes nos cálculos destinados ao provisionamento das despesas com pensões militares.

Já no RGPS, o déficit estimado, começa em 2,67% do PIB em 2018, sobe continuamente ano a ano, até chegar a 11,1% do PIB, em 2060. Trata-se, portanto, de número muito expressivo. É fato que as projeções dos regimes geral e próprio podem variar bastante em função dos pressupostos utilizados ou de mudanças nas regras que regem a habilitação aos benefícios. O primeiro ponto recomenda que se utilize hipóteses realistas, mas o segundo só reforça que os ajustes precisam ser feitos em algum momento.

A avaliação do desequilíbrio patrimonial da União precisa dar a devida ênfase ao tamanho do ativo e do passivo e não apenas ao tamanho do patrimônio líquido. Um Patrimônio líquido de 30% do PIB, por exemplo, pode resultar da conjugação de um passivo de 40% do PIB com um ativo de 10% do PIB, ou de um passivo de 100% do PIB com um ativo de 70% do PIB. A situação da União assemelha-se a essa última, mais complexa que a primeira, pois as características do ativo e do passivo são usualmente distintas em importantes aspectos.

O ativo não funciona adequadamente como *hedge* para o passivo, o que não deve surpreender, já que não foi formado com esse intuito. O maior item do ativo, por exemplo, os empréstimos e financiamentos de R\$ 1,6 trilhão (sem ajuste para perdas), foram concedidos com base em termos favorecidos, segundo diretrizes de diferentes

³⁹ O patrimônio líquido negativo supera a diferença entre o ativo e o passivo em 2% do PIB, por conta de problemas advindos do processo de consolidação dos três níveis de governo.

políticas públicas. Resultados usuais nesse contexto são baixo retorno do ativo e nível de inadimplência mais alto. Ambas os resultados geram deterioração contínua do patrimônio líquido. Como o passivo está sujeito a taxas de mercado, tende a crescer mais rápido que o ativo guiado por taxas favorecidas. Já o reconhecimento de perdas, leva à baixa do ativo, com contrapartida na redução do patrimônio líquido.

O Tesouro divulga regulamente demonstrativo que estima o chamado subsídio creditício (ou implícito) que corresponde à diferença entre os juros que incide sobre a dívida pública e os juros cobrados em programas financiados por meio do endividamento ou com recursos que poderiam ter sido utilizados para resgatar a dívida pública⁴⁰. Conforme visto, os títulos públicos são corrigidos pela Selic, taxas prefixadas ou corrigidas pelo IPCA, o que resulta em taxas mais elevadas que as taxas cobradas nos empréstimos e financiamentos concedidos, comumente dados pela TJLP. Em 2017, o montante estimado do subsídio creditício foi de R\$ 59,7 bilhões. No ano anterior, com a Selic mais alta, o valor chegou a R\$ 78,6 bilhões. A IFI considera esse assunto muito importante e se dedicará a ele em futuras publicações.

Quanto à inadimplência, no BGU, os empréstimos e financiamentos concedidos de cerca de R\$ 1,6 trilhão, em 2017, são apresentados com perdas de 4,4%, R\$ 71,2 bilhões. O percentual não é tão elevado, mas, conforme visto, no caso de alguns tipos de empréstimos, as perdas podem estar subestimadas.

Outro aspecto a ser considerado, possivelmente mais importante que o retorno ou a inadimplência do ativo, é o grau de flexibilidade para o uso do ativo no resgate do passivo. Quanto menor essa flexibilidade, maior a importância do tamanho do passivo vis-à-vis o tamanho do patrimônio líquido. Considerando-se os números do balanço patrimonial da União relativos a 2017, em que medida, por exemplo, o R\$ 1,1 trilhão de caixa e equivalentes de caixa e o R\$ 1,5 trilhão de empréstimos e financiamentos concedidos poderiam ser atualizados para resgatar parte dos R\$ 5,2 trilhões em empréstimos e financiamentos tomados?

Uma análise preliminar permite concluir que esse grau de flexibilidade não é elevado no caso do Brasil, por conta de pelo menos três fatores. Quanto ao primeiro, dado o tamanho da União retratado nos números do balanço patrimonial, a alienação de parcela mais relevante dos ativos teria dificuldades de encontrar compradores no setor privado a preços e prazos razoáveis. Essa restrição é mais evidente em caso da opção pela alienação de parte do imobilizado, embora valha também para outros ativos.

Em relação ao segundo fator, a venda de ativos em montantes mais elevados pode entrar em conflito com outras políticas, a exemplo da política monetária e cambial. Conforme visto, o uso pelo Tesouro do mais líquido dos ativos, o saldo da conta única, para quitar os títulos públicos em poder do mercado, obriga o Banco Central a fazer operações compromissadas, com o intuito de manter a Selic no patamar requerido pelo regime de metas de inflação. No final, o impacto resume-se à mudança na composição da dívida pública.

⁴⁰ Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/demonstrativos-financeiros-e-crediticios/beneficios-financeiros-e-crediticios/demonstrativo-de-beneficios-financeiros-e-crediticios-2017>.

O mesmo conflito existe no caso de opção pelo uso dos recursos obtidos por meio da venda das reservas internacionais em posse do Banco Central para resgatar títulos públicos⁴¹. Nesse caso, o problema seria a valorização indesejada do real, a menos que as operações se dessem em ritmo bastante moderado e em períodos de maior demanda por dólar, o que, em geral, se dá em momentos de maior incerteza econômica, quando a venda de reservas deve ser feita com cuidado redobrado.

Por fim, o terceiro fator que dificulta o uso dos ativos no resgate da dívida pública decorre do uso exclusivo em determinados fins por determinação legal ou constitucional, a exemplo dos ativos do FAT e dos fundos de desenvolvimento regional. As amortizações e os juros relativos aos empréstimos concedidos no âmbito dessas políticas não podem ser utilizados para quitar dívida pública, muito menos os recursos que ingressam por conta de vinculação de impostos. Quando muito, a parcela dos ativos desses fundos mantida em disponibilidades ajuda a gerir a dívida pública.

Em que pese as dificuldades acima levantadas, providências precisam ser tomadas para evitar a deterioração progressiva do patrimônio líquido da União, indicação de que as políticas públicas adotadas, com seus reflexos sobre o balanço patrimonial, não são sustentáveis. Aspecto central do ajuste, não há dúvida, passa pela redução do elevado déficit primário da União que, financiado pelo endividamento, reduz o patrimônio líquido ano a ano. Em 2018, por exemplo, a meta de déficit primário da União é de R\$ 159 bilhões.

Contudo, além do ajuste pelo lado dos fluxos, providências complementares podem ser tomadas pelo lado patrimonial. A adoção de uma estratégia que explore e se possível amplie o espaço existente para a redução simultânea de ativos e passivos é o caminho mais ambicioso, pois implica mudanças legais e constitucionais e envolve temas delicados como o papel do estado na economia e na sociedade e a avaliação cuidadosa de todas as políticas públicas.

Ocorre que há outras providências menos complexas politicamente como a adoção de critérios rigorosos de gestão patrimonial que busquem, por exemplo, aproximar o retorno do ativo ao custo do passivo, reduzir ao mínimo possível os níveis de inadimplência dos ativos, não adquirir ativos com a assunção de novos passivos, evitar ao máximo renegociar ativos em termos menos favoráveis à União e cobrar com rigor os créditos tributários e a dívida ativa, se possível sem a concessão de sucessivos parcelamentos.

BIBLIOGRAFIA

Banco Central do Brasil. Nota Metodológica DEPEC 2017/092. 26 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Notafies.pdf>.

Banco do Nordeste do Brasil. *Demonstrações Financeiras do FNE - exercício 2017*. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/demonstrativos-contabeis-por-periodo-2017>.

⁴¹ O efeito imediato da venda de reservas sobre a dívida pública seria o resgate das operações compromissadas e não dos títulos públicos. Mas não haveria empecilho para que a contração da liquidez proporcionada pela venda de reservas fosse compensada pelo resgate de títulos públicos, em vez de compromissadas.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Relatório Financeiro do FMM - 4º trimestre de 2017*. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fontes-de-recursos/fundos-governamentais/fmm>.

Borges, Bráulio. *R\$ 700 bilhões em privatizações: factível?* Blog do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). 1º de março de 2018. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/r-700-bilhoes-em-privatizacoes-factivel>.

International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Manual 2014*. Disponível em: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

Macedo, M.R., Bijos, P.R.S. & Santos R.C.L.F. *Programa Minha Casa Minha Vida: Subsídio para a Avaliação dos Planos e Orçamentos da Política Pública*. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, outubro de 2017 (Estudo Técnico Conjunto nº 1/ 2017). Disponível em: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - exercício de 2019 - Anexo IV-10 (Análise Financeira do FAT)*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/pldo/anexo-iv-10-avaliacao-financeira-do-fat-final.pdf/view>.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - exercício de 2019 - Anexo V (Riscos Fiscais)*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/pldo/anexo-v-riscos-fiscais.docx/view>.

Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. *Arrecadação do AFRMM - 4º trimestre de 2017*. Janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/fundomarinhamercante/afmmm.html>.

Pellegrini, J.A. *Dívida Pública Brasileira: Mensuração, Composição, Evolução e Sustentabilidade*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fevereiro de 2017 (Texto para Discussão nº 226). Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/2128784/RAF_14_2018_pt3.pdf.

Secretaria do Tesouro Nacional. *Balço do Setor Público Nacional - exercício 2017*. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/janeiro/tesouro-nacional-republica-balanco-do-setor-publico-nacional>

Secretaria do Tesouro Nacional. *Balço Geral da União - exercício 2017*. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/modelo-artigo-contabilidade-publica/-/asset_publisher/o9mRBdHXTRjK/content/balanco-geral-da-uniao.

Secretaria do Tesouro Nacional. *Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios -2017*. Julho de 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/demonstrativos-financeiros-e-crediticios/beneficios-financeiros-e-crediticios/demonstrativo-de-beneficios-financeiros-e-crediticios-2017>.

Secretaria do Tesouro Nacional. *Uma análise dos Ativos e Passivos da União 2017*. Relatório Contábil do Tesouro Nacional, maio de 2018. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/RCTN_2018_17_corrigido/3751bea8-fa06-42cf-bd6c-edc4b5af73f1.

Tribunal de Contas da União. *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República – exercício de 2017. 2018.* Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>.