

## 5. Tópico Especial: números da União com base no seu balanço patrimonial<sup>1</sup>

### I – O Balanço Geral da União

**O Balanço Geral da União (BGU) revela a situação patrimonial da União.** O BGU inclui vários demonstrativos, notadamente o chamado balanço patrimonial, com a disposição de todos os direitos e obrigações da União, denominados no balanço de ativos e passivos, respectivamente. A diferença entre eles, por sua vez, o patrimônio líquido, é uma espécie de medida da riqueza líquida do ente. O objetivo desse tópico é fornecer um apanhado da situação patrimonial da União, com base nas informações contidas no BGU.

**A qualidade das informações contidas no BGU melhorou bastante nos últimos anos.** Antes de 2015, o BGU suscitava dúvidas quanto à adequação técnica dos números nele contidos, notadamente ao apresentar patrimônio líquido positivo, ao mesmo tempo que a dívida da União já era bastante elevada. Nos últimos anos, houve empenho em adequar a contabilidade do ente às melhores técnicas disponíveis em âmbito nacional e internacional. Esse processo ainda está em andamento (Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais), 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 IFI tratou do BGU em estudo recém divulgado.** Dados os avanços na qualidade das informações, a IFI debruçou-se sobre o BGU em seu Estudo Especial (EE) nº 6, recém lançado. As informações aqui apresentadas são apenas algumas das contidas no referido estudo, sendo, portanto, recomendável consultá-lo na íntegra.

**O BGU não inclui as estatais chamadas não dependentes e o Banco Central.** 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 BGU. Do mesmo modo, os direitos e obrigações que a União possui junto a 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, além do Banco Central<sup>2</sup>.

### II – Grandes números do ativo e do passivo da União

Os Quadros 1 e 2 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.

**Grande parte do ativo e do passivo se concentra em algumas poucas contas.** A apresentação dos quadros busca evidenciar as contas mais relevantes, sem seguir exatamente a organização e o detalhamento do BGU. Os títulos das

---

<sup>1</sup> Baseado no Estudo Especial nº 6, de agosto de 2018, da IFI. Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/546107/EE\\_06\\_2018.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/546107/EE_06_2018.pdf).

<sup>2</sup> Como o Banco Central não está consolidado no BGU, as grandes contas que expressam a sua relação com o governo federal estão explicitamente apresentadas nos demonstrativos, quais sejam, a conta única do Tesouro, no lado do ativo, e a carteira de títulos públicos federais em poder do Banco Central, no lado do passivo. Há também o resultado do Banco Central que é transferido para a conta única se for positivo ou, se negativo, compensado por meio da emissão de títulos públicos, que passam a compor a carteira do Banco Central. Portanto, de qualquer modo, o resultado se converte ou em aumento do saldo da conta única ou em aumento da carteira de títulos do Banco Central.

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. Conforme se pode ver nos Quadros 1 e 2, grande parte do ativo e do passivo concentra-se em algumas poucas contas<sup>3</sup>.

**QUADRO 1. BALANÇO PATRIMONIAL DA UNIÃO – ATIVO**

	2017		2016	
	(R\$ bilhões)	Part. %	(R\$ bilhões)	Part. %
<b>ATIVO</b>	<b>4.839</b>	<b>100</b>	<b>4.672</b>	<b>100</b>
<b>1. CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA</b>	<b>1.140</b>	<b>24</b>	<b>1.108</b>	<b>24</b>
Conta única do Tesouro	1.041	22	1.005	22
Outros	99	2	103	2
<b>2. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS</b>	<b>1.545</b>	<b>32</b>	<b>1.526</b>	<b>33</b>
Curto prazo	42	1	77	2
Longo prazo	1.503	31	1.449	31
<b>3. DÍVIDA ATIVA E CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS</b>	<b>583</b>	<b>12</b>	<b>552</b>	<b>11</b>
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
<b>4. INVESTIMENTOS</b>	<b>309</b>	<b>6</b>	<b>302</b>	<b>6</b>
Participações permanentes	308	6	299	6
Outros investimentos	2	0	3	0
<b>5. IMOBILIZADO</b>	<b>1.143</b>	<b>24</b>	<b>927</b>	<b>20</b>
Móveis	93	2	88	2
Imóveis	1.050	22	839	18
<b>6. OUTROS</b>	<b>118</b>	<b>2</b>	<b>257</b>	<b>6</b>
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.

**Empréstimos e financiamentos concedidos, imóveis e conta única respondem por cerca de ¾ do ativo.** No ativo (Quadro 1), mensurado em R\$ 4,8 trilhões, em 2017, o principal item são os empréstimos e financiamentos concedidos

<sup>3</sup> Faz-se aqui um apanhado bastante geral do ativo e passivo da União. Mais detalhes podem ser vistos nas seções II e III do Estudo Especial (EE) nº 6, da IFI, que tratam, respectivamente do ativo e do passivo.

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. Na sequência, ainda pelo lado do ativo, pode-se destacar a dívida ativa (8%), em grande parte tributária, participações no capital das empresas públicas e em alguns fundos, chamadas participações permanentes (6%) e créditos tributários (4%) que se diferenciam 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. Vale observar que as reservas internacionais não aparecem no BGU, pois estão em posse do Banco Central que, conforme visto, não está consolidado nos demonstrativos.

**Empréstimos e financiamentos tomados e provisões respondem por 96% do passivo.** Quanto ao passivo (Quadro 2), R\$ 7,3 trilhões, em 2017, a concentração é ainda maior que a observada no ativo. 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. 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.

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

	2017		2016	
	(R\$ bilhões)	Part. %	(R\$ bilhões)	Part. %
<b>PASSIVO</b>	<b>7.265</b>	<b>100</b>	<b>6.695</b>	<b>100</b>
<b>1. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS</b>	<b>5.246</b>	<b>72</b>	<b>4.664</b>	<b>70</b>
Curto prazo	789	11	656	10
Longo prazo	4.456	61	4.008	60
<b>2. PROVISÕES</b>	<b>1.710</b>	<b>24</b>	<b>1.597</b>	<b>24</b>
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
<b>3. DEMAIS OBRIGAÇÕES*</b>	<b>309</b>	<b>4</b>	<b>433</b>	<b>6</b>
Curto prazo	284	4	368	5
Longo prazo	25	0	65	1
<b>PATRIMÔNIO LÍQUIDO (Ativo menos passivo)</b>	<b>-2.425</b>		<b>-2.021</b>	

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).

### III – Comentários gerais sobre a situação patrimonial da União

**O patrimônio líquido, diferença entre o ativo e o passivo, é um indicador de riqueza líquida da União.** Cabe apontar algumas características importantes do BGU. A primeira delas diz respeito ao 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 alienar 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.

**O patrimônio líquido da União é fortemente negativo, fruto de decisões e de eventos econômicos ocorridos ao longo do tempo.** No caso da União, o patrimônio líquido é fortemente negativo, R\$ 2,4 trilhões, em 2017, o equivalente a 37% do PIB. Essa diferença é fruto das operações feitas por esse ente ao longo do tempo, em geral orientadas pelas políticas públicas seguidas, bem como de eventos econômicos com impacto patrimonial. Em particular, a continuada geração de receitas em montante inferior ao das despesas levou ao aumento do passivo em ritmo mais rápido do que o do ativo, resultando em patrimônio líquido cada vez menor e negativo. Como o déficit deve persistir nos próximos anos, o patrimônio líquido cairá ainda mais, clara indicação de insustentabilidade das políticas públicas em vigor, consideradas em conjunto.

**O ativo e o passivo informados pelo BGU superaram respectivamente o crédito e a dívida considerados no indicador de dívida líquida do governo federal, embora a dívida líquida supere o patrimônio líquido.** Os indicadores de dívida líquida divulgados pelo Banco Central, ao descontarem da dívida pública os créditos detidos pela União, apontam a mesma realidade registrada pela existência de patrimônio líquido negativo. A diferença é a maior abrangência dos ativos e passivos considerados no BGU, em relação aos indicadores de dívida, mais restritos a contas de natureza financeira, como títulos públicos e empréstimos concedidos.

Assim, nos indicadores do Banco Central, nas contas relativas ao governo federal, não estão incluídas as provisões, pelo lado do passivo; enquanto, pelo lado do ativo, não são registrados imobilizado, dívida ativa, créditos tributários e participações permanentes. Se for considerada apenas o governo federal, sem Banco Central e estatais, a dívida líquida ao final de 2017 era de R\$ 2,7 trilhões, portanto, maior que o patrimônio líquido do BGU, de R\$ 2,4 trilhões. Isto se dá porque a soma dos ativos não considerados no indicador do Banco Central supera a soma dos passivos não considerados<sup>4</sup>.

**Tanto o passivo como o ativo informados no BGU são bastante elevados e possuem características distintas.** A segunda característica importante do BGU é o tamanho do ativo e do passivo. Enquanto o primeiro chegou a R\$ 4,8 trilhões, ao fim de 2017, o segundo encerrou esse ano em R\$ 7,2 trilhões, o equivalente a 73,8% e a 110,7% do PIB, respectivamente. A diferença resulta nos já comentados R\$ 2,4 trilhões (37% do PIB) de patrimônio líquido negativo. Entretanto, um Patrimônio líquido na faixa dos 37% do PIB pode resultar da conjugação de um passivo de 47% do PIB com um ativo de 10% do PIB, ou de um passivo de 111% do PIB com um ativo de 74% 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. Trata-se da mesma questão que surge quando se discute a conveniência do uso do indicador de dívida líquida ou de dívida bruta.

**O ativo não funciona como *hedge* para o passivo e o grau de flexibilidade para uso no resgate do passivo é baixo.** O ativo não funciona adequadamente como *hedge* (proteção) contra o passivo, o que não deve surpreender, já que não foi formado com esse intuito. Os empréstimos e financiamentos concedidos, por exemplo, maior item do ativo, com saldo de R\$ 1,6 trilhão, foram concedidos em condições favorecidas, de acordo com as diretrizes das respectivas políticas públicas. Ademais, o grau de flexibilidade para o uso do ativo no resgate do passivo é baixo. Quanto menor essa flexibilidade, maior a importância do tamanho do passivo vis-à-vis o tamanho do patrimônio líquido. Em que medida, por

---

<sup>4</sup> Uma comparação entre o BGU e a dívida líquida do governo federal, com base nos dados do Banco Central, pode ser vista na seção I.3 do Estudo Especial nº 6, da IFI.

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?

**O grau de flexibilidade é baixo por conta de problemas de liquidez, conflito entre objetivos de políticas e uso predeterminado.** Uma análise preliminar permite concluir que esse grau de flexibilidade é baixo no caso do Brasil, por conta de pelo menos três fatores. Quanto ao primeiro, a alienação de parcela mais relevante dos elevados ativos da União se defrontaria com a dificuldade para encontrar compradores no setor privado a preços e em prazos razoáveis. O segundo fator diz respeito ao conflito entre objetivos de políticas. Por exemplo, o uso pelo Tesouro do mais líquido dos ativos, o saldo da conta única, para resgatar títulos públicos em poder do mercado, obrigaria o Banco Central a fazer operações compromissadas<sup>5</sup>, com o intuito de manter a Selic no patamar requerido pelo regime de metas de inflação. No final, o impacto resumir-se-ia à mudança na composição da dívida pública<sup>6</sup>. Por fim, o terceiro fator decorre da vinculação do uso dos recursos a determinados fins por determinação constitucional, a exemplo dos ativos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dos Fundos Constitucionais de desenvolvimento regional.

À parte o tamanho do ativo, do passivo e do patrimônio líquido, outras características do BGU são dignas de registro e que dizem respeito, por exemplo, ao saldo da conta única, imobilizado, dívida ativa, créditos tributários, ações judiciais e empréstimos tomados. Essas questões são tratadas no Estudo Especial nº 6, da IFI. Vale, entretanto, comentar duas dessas características.

**Os empréstimos e financiamentos concedidos são bastante elevados e sujeitos a condições mais favoráveis que as disponíveis no mercado.** A primeira característica é o elevado saldo dos empréstimos e financiamentos concedidos, cerca de R\$ 1,5 trilhão, ao fim de 2017, já considerados os ajustes para perdas. Trata-se de um valor bastante significativo, em geral orientado por políticas públicas que utilizam como instrumento empréstimos em condições favoráveis, relativamente às disponíveis no mercado. Entre os principais itens incluídos estão operações junto a estados e municípios, BNDES, Fundos Constitucionais, Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Minha Casa Minha Vida e Fundo da Marinha Mercante (FMM). Dado o tamanho e a variedade desses empréstimos, seria interessante centralizar o maior número possível de informações a respeito deles em um único documento, como um *Relatório Mensal de Ativos*, como já ocorre no caso da dívida da União.

**A diferença entre o retorno do ativo e do passivo resulta na contínua deterioração do patrimônio líquido da União.** Esses ativos na forma de empréstimos concedidos ao longo do tempo foram financiados diretamente com dívida ou por outros meios que terminam 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<sup>7</sup> e inadimplência. O resultado é a contínua deterioração do patrimônio líquido.

---

<sup>5</sup> Sobre o tema, veja Estudo Especial (EE) nº 3 da IFI –

[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533520/Estudo\\_OpCompromissadas.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533520/Estudo_OpCompromissadas.pdf)

<sup>6</sup> Há conflito também em caso de venda das reservas internacionais em posse do Banco Central e uso dos recursos assim obtidos para abater dívida pública. 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.

<sup>7</sup> Os juros cobrados nas operações junto a estados e municípios são similares ao custo da dívida do governo federal. Entretanto, os desembolsos advindos dos encargos, bem como o prazo para pagamento estão sendo postergados por sucessivas renegociações desde 2014. A propósito, as garantias

**As obrigações previdenciárias não cobertas por receitas próprias afetam significativamente a situação patrimonial da União.** A segunda é o peso das obrigações previdenciárias, mesmo que restrita basicamente ao déficit atuarial dos servidores civis. 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, mas os compromissos com os militares inativos não estão sendo tratados como de natureza previdenciária. De qualquer modo, considerados ou não no balanço patrimonial, a dimensão dos números envolvidos deixa claro o peso da previdência de modo geral na situação patrimonial do governo federal<sup>8</sup>.

**O eventual uso de ativos da União como lastro das obrigações previdenciárias teria que vir acompanhado de mudanças nas regras de concessão de benefícios.** 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 a soma dos valores desses ativos e a soma das obrigações de natureza previdenciária da União, estejam ou não no balanço, deixa claro que essas propostas podem ser viáveis, mas acompanhadas de alterações das regras de elegibilidade aos benefícios, de modo a compatibilizar as obrigações com as receitas e os ativos disponíveis.

**A redução do déficit primário é imprescindível para conter a contínua deterioração do patrimônio líquido.** Em que pesem 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, é a redução do elevado déficit primário da União que, financiado pelo endividamento, piora o patrimônio líquido ano a ano. Em 2018, por exemplo, a meta de déficit primário da União é de R\$ 159 bilhões.

**O ajuste patrimonial pode ser utilizado como complemento da redução do déficit primário.** 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 a avaliação cuidadosa de todas as políticas públicas.

**A adoção de critérios mais rígidos de gestão patrimonial pode ser mais facilmente implementada.** Existem outras providências menos complexas, 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.

---

concedidas pela União em operações de crédito feitas pelos entes subnacionais não são consideradas no BGU, pois a obrigação da União depende de evento incerto. Esse é um tipo de risco fiscal da União.

<sup>8</sup> O BGU é acompanhado de várias notas explicativas. Certos assuntos não são incluídos nos demonstrativos, mas são alvo de algumas dessas notas. De acordo com as notas que acompanham o BGU relativo a 2017, 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. Quanto ao RGPS, informa-se que o déficit estimado começa em 2,7% do PIB em 2018, sobe continuamente ano a ano, até chegar a 11,1% do PIB, em 2060.