



BRASIL

AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

JANEIRO DE 2017

O presente Relatório sobre Avaliação da Transparência Fiscal relativo ao Brasil foi elaborado por uma equipa de especialistas do Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional, com base na informação disponível até à data da sua finalização, em junho de 2016.

Para adquirir exemplares deste relatório, entre em contato com:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telephone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>

Preço unitário: USD 18,00

**Fundo Monetário Internacional
Washington, D.C.**

Brasil

Avaliação da Transparência Fiscal

Benedict Clements, Paulo Medas, Miguel Alves, Fabian Bornhorst, Fabien Gonguet,
Timothy Irwin, Ernesto Jeger, Xavier Rame e José Luiz Rossi



Janeiro de 2017

SUMÁRIO

GLOSSÁRIO	4
PREFÁCIO	5
RESUMO ANALÍTICO	6
I. APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES FISCAIS	11
1.1. Cobertura dos relatórios fiscais	14
1.2. Periodicidade e tempestividade da apresentação das informações fiscais	26
1.3. Qualidade dos relatórios fiscais	27
1.4. Integridade dos relatórios fiscais	30
Conclusões e recomendações	33
II. PREVISÕES FISCAIS E ORÇAMENTO	36
2.1. Abrangência	36
2.2. Ordem	44
2.3. Orientação de política	45
2.4. Credibilidade	48
Conclusões e recomendações	50
III. RISCOS FISCAIS	54
3.1. Divulgação e análise	55
3.2. Gestão de riscos	59
3.3. Coordenação fiscal	67
Conclusões e recomendações	72
ANEXOS	
1. Plano de Ação para a Transparência Fiscal	76
2. Transações entre o Tesouro e o Banco Central	83
3. Diferenças entre os Estados no Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal	89
4. Nota Técnica sobre a Tabela 0.2	92
BOXES	
1. Relações entre o Tesouro e os Bancos Públicos: Passivos não Informados	24
2. Transparência e Riscos Fiscais: O Caso da Petrobras e Eletrobras	41
FIGURAS	
1.1. Cobertura das Instituições do Setor Público nos Relatórios Fiscais	16
1.2. Passivo Bruto do Setor Público em Países Selecionados	18
1.3. Cobertura do Balanço do Setor Público nos Relatórios Fiscais, 2014	19
1.4. Patrimônio do Setor Público em Países Selecionados	20

1.5. Perda de Receita com a Renúncia Fiscal _____	26
1.6. Perda de Receita com a Renúncia Fiscal, Comparação Regional _____	26
1.7. Desvio entre os Saldos Primários do Governo Central abaixo e acima da Linha, 1997–2015 ____	29
1.8. Ajuste Dívida–Fluxo, 2007–2015 _____	29
2.1. Crescimento do PIB Real: Desvio entre a Previsão para o Ano Seguinte e o Resultado Efetivo, 2001–2015 _____	39
2.2. Principais Indicadores do Investimento Público _____	42
2.3. Previsões Oficiais Sucessivas do Crescimento do PIB Real _____	50
3.1. Exemplo de Análise de Sensibilidade e Sustentabilidade da Dívida _____	57
3.2. Dívida e Ativos Financeiros do Governo Geral, Janeiro de 2007 a Março de 2016 _____	60
3.3. Alavancagem dos 20 Maiores Bancos por Volume de Passivos, março de 2016 _____	65
3.4. Relação Dívida/Receita por Estado, 2015 _____	69
3.5. Passivos das 20 Maiores Empresas Públicas fora das Contas Fiscais, Março de 2016 _____	71

TABELAS

0.1. Avaliação Resumida com Base no Código de Transparência Fiscal _____	9
0.2. Resumo Financeiro do Setor Público, 2014 _____	10
1.1. Lista de Relatórios Fiscais _____	14
1.2. Instituições e Finanças do Setor Público, 2014 _____	15
1.3. Ajustes do Regime de Caixa para o Regime de Competência _____	22
1.4. Cronograma da Apresentação e Exame da PCPR _____	27
1.5. Pareceres Prévios do TCU sobre as Contas do Governo da República _____	31
1.6. Discrepâncias entre os Números do Resultado _____	32
1.7. Avaliação Resumida da Apresentação de Informações Fiscais _____	35
2.1. Documentos e Dados sobre as Projeções Fiscais e o Orçamento _____	37
2.2. Abrangência das Previsões Macroeconômicas Contidas em Documentos do Orçamento Recentes _____	38
2.3. Cronograma para a Preparação e Aprovação do Orçamento _____	44
2.4. Datas do Encaminhamento, Aprovação e Publicação do Orçamento, 2014–2016 _____	45
2.5. Avaliação Resumida das Previsões Fiscais e Orçamento _____	53
3.1. Principais Relatórios do Governo Pertinentes para os Riscos Fiscais _____	54
3.2. Sustentabilidade dos Gastos Previdenciários a Longo Prazo _____	58
3.3. Passivos das Instituições Financeiras, 31 de março de 2016 _____	63
3.4. Avaliação Resumida: Riscos Fiscais _____	75

GLOSSÁRIO

BCB	Banco Central do Brasil
BGU	Balanço Geral da União
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSPN	Balanço do Setor Público Nacional
CDMP	Cenário de Despesa de Médio Prazo
CTF	Código de Transparência Fiscal
DEST	Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
FAD	Departamento de Finanças Públicas
GFSM	Manual de Estatísticas das Finanças Públicas
GC	Governo Central
GG	Governo Geral
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NICSP	Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCPR	Prestação de Contas do Presidente da República
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RTN	Resultado do Tesouro Nacional
SCN	Sistema de Contas Nacionais
SDDS	Padrão Especial para Divulgação de Dados
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

Legenda

NÍVEL DA PRÁTICA	CLASSIFICAÇÃO			
	Não cumprido	Básica	Boa	Avançada

NÍVEL DE IMPORTÂNCIA	CLASSIFICAÇÃO		
	Alta	Média	Baixa

PREFÁCIO

Em resposta a uma solicitação do Ministério da Fazenda (MF) do Brasil, uma missão do Departamento de Finanças Públicas (FAD) do Fundo Monetário Internacional (FMI) visitou Brasília no período de 1 a 14 de junho de 2016 para fazer uma Avaliação da Transparência Fiscal (ATF).

A missão, liderada por Benedict Clements, contou com Paulo Medas, Miguel Alves, Fabien Gonguet, Xavier Rame (funcionários do FAD), Fabian Bornhorst (Representante Residente), Timothy Irwin (especialista do FAD), Ernesto Jeger e José Luiz Rossi (ambos do BID). O objetivo da missão foi avaliar as práticas do Brasil com respeito à apresentação de informações fiscais, previsões fiscais e orçamento, e análise e gestão dos riscos fiscais com base nas normas estabelecidas na versão de 2014 do Código de Transparência Fiscal do FMI. Nessa avaliação, foram tomadas como base as informações disponíveis à época da sua conclusão, em janeiro de 2017. A missão também elaborou um plano de ação com vistas à melhoria da transparência fiscal.

No Ministério da Fazenda, a missão se reuniu com Henrique Meirelles (Ministro da Fazenda), Ana Paula Vescovi (a nova Secretária do Tesouro Nacional), Otávio Ladeira (o Secretário do Tesouro que deixava o cargo), Carlos Hamilton Araújo (Secretário de Política Econômica), Mansueto Almeida (Secretário de Acompanhamento Econômico), Marcelo Caetano (o novo Secretário de Previdência Social) e respectiva equipe, formada por Fabiana Rodopoulos, William Baghdassarian, Leonardo Nascimento, Felipe Bardella, Renato Dias e Daniel Borges, além de Karla Rocha. No Banco Central do Brasil, a missão se reuniu com Luiz Queiroz, Lucio Capelletto, Wagner Guerra, Bruno Saraiva, João Pereira e André Miguel.

No Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a equipe do FMI também se reuniu com Fernando Soares (Diretor do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST) e respectiva equipe, formada por Elvira Schulz e Pedro Machado. A missão também se reuniu com a equipe do Ministério das Minas e Energia, bem como com João Patusco e André Regra (Agência Nacional do Petróleo – ANP), Natália Souza (Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil) e com Leonardo Albernaz (Secretário de Macroavaliação Governamental) e Tiago Dutra (Secretário de Controle Externo da Fazenda Nacional), ambos do Tribunal de Contas da União (TCU). A missão agradece os comentários das equipes do Ministério do Planejamento, do Banco Central e do Ministério da Fazenda sobre as suas apresentações.

A missão agradece a excelente cooperação por parte de todas as autoridades do governo, bem como as discussões francas. Em especial, somos gratos a Fabiana Rodopoulos, Karla Rocha e Felipe Bardella pela magnífica ajuda antes e durante a missão. Além disso, Flávia Barbosa, economista lotada no escritório do FMI em Brasília, prestou apoio valioso para a execução da missão e a elaboração do relatório.

RESUMO ANALÍTICO

Este relatório avalia as práticas de transparência fiscal no Brasil em comparação com as exigências do Código de Transparência Fiscal do FMI. Além disso, contém recomendações para avançar na consolidação e aumento da transparência fiscal.

Apesar do advento da legislação sobre a responsabilidade fiscal, várias deficiências em termos de transparência fiscal tiveram efeitos adversos sobre a qualidade da política fiscal—muitas das quais estão sendo resolvidas. O Brasil obteve um progresso considerável ao longo das últimas décadas na prestação de informações regulares sobre o orçamento e a sua execução em todos os níveis de governo, em parte graças à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000. Destacam-se os avanços na implementação de normas internacionais para melhorar a qualidade dos dados. Ao mesmo tempo, a transparência fiscal foi prejudicada por deficiências no quadro fiscal e por práticas incompatíveis com os princípios da LRF (inclusive os passivos não informados, “as pedaladas”). Entre elas, figuram informações incompletas sobre as políticas e seus custos ou riscos; mudanças na contabilidade, e falta de clareza nas normas estatísticas, que prejudicaram a efetividade das regras fiscais (em todos os níveis de governo); a falta de transparência da relação entre a União e os bancos públicos e a União e os governos subnacionais; e a corrupção envolvendo algumas das maiores empresas públicas. Desde 2015, esforços importantes vêm sendo envidados para fazer face a algumas dessas deficiências.

As práticas do Brasil atendem muitos dos princípios do Código de Transparência Fiscal (Tabela 0.1) em níveis bons ou avançados. As estatísticas fiscais abrangem o setor do governo geral e reconhecem a maioria dos seus ativos e passivos. Os relatórios fiscais são publicados de forma periódica e oportuna, e as demonstrações financeiras anuais são auditadas pelo TCU. A transparência das previsões fiscais e orçamento é beneficiada, em algumas áreas, por práticas boas ou avançadas. Os documentos do orçamento são abrangentes em termos institucionais e as principais sequências do processo orçamentário ocorrem em tempo hábil. O público em geral tem acesso a um grande volume de informações sobre o orçamento por meio de websites e bases de dados online. A divulgação e a gestão dos riscos fiscais estão ancoradas na LRF, que determina a publicação de uma declaração sobre os riscos fiscais. Embora seja uma área que apresenta certa fragilidade, o monitoramento e gestão dos riscos fiscais melhorou recentemente.

Esta avaliação destaca uma série de áreas em que as práticas de transparência fiscal do Brasil poderiam ser melhoradas ainda mais:

- *Alguns dos principais elementos da política fiscal e dos riscos fiscais não são devidamente comunicados ao público mais amplo.* Embora o Brasil forneça vastas informações fiscais, ele não oferece, de maneira sistemática, resumos que descrevam a evolução em todo o setor público, os principais riscos que poderiam impactar as finanças públicas nem a maneira como eles estão relacionados às prioridades do governo em termos de políticas. Por exemplo, não são disseminadas amplamente informações sobre a atuação dos bancos

públicos brasileiros na implementação de políticas públicas (inclusive as atividades para-fiscais).

- *Os relatórios fiscais do Brasil não contêm informações sobre partes importantes do setor público.* Por exemplo, os relatórios não tratam da Petrobras nem da Eletrobras. Essas instituições tiveram um papel-chave na implementação de políticas do governo e representam grandes riscos fiscais.
- *Faltam informações sobre os objetivos e desafios da política fiscal de médio prazo.* Os documentos do orçamento não apresentam um retrato claro dos objetivos da política fiscal no médio prazo, inclusive no tocante a agregados fiscais importantes como a dívida pública. Em parte, isso reflete a falta de um quadro orçamentário de médio prazo. Além disso, são limitadas as informações sobre os desafios fiscais no médio e longo prazos, como as implicações do crescimento das obrigações previdenciárias para a sustentabilidade da dívida.
- *O orçamento do governo e o cumprimento das regras fiscais não são objeto de escrutínio por parte de um conselho fiscal independente.* Por exemplo, não se faz uma avaliação independente *ex ante* para verificar se as projeções fiscais são realistas ou se o orçamento é compatível com as regras fiscais.

Este relatório propõe recomendações destinadas a reforçar as informações para a tomada de decisões e garantir que o Brasil siga as melhores práticas relacionadas à transparência fiscal. As mais importantes são as seguintes:

- *Produzir estatísticas fiscais abrangentes sobre o setor público.* Isso significa incorporar a Petrobras e a Eletrobras aos dados sobre as empresas públicas não financeiras, além de oferecer informações mais abrangentes sobre todo o setor público. Além disso, será importante divulgar os custos para-fiscais de todas as empresas públicas. Uma visão mais abrangente do setor público (Tabela 0.2) melhoraria a avaliação da posição financeira do setor fiscal e dos riscos fiscais.
- *Divulgar melhor as relações entre os bancos públicos e as demais partes do setor público.* Isso ajudará a entender melhor os custos para as finanças públicas e os riscos fiscais envolvidos, uma vez que os bancos públicos estão consideravelmente expostos às empresas públicas e aos governos subnacionais.
- *Aumentar a transparência das transações entre o BCB e o Tesouro.* Apresentar separadamente relatórios sobre as transações e os balanços do BCB e do governo central, os quais são unidades distintas do setor público. Apresentar mais claramente uma discussão dos objetivos de política e custos fiscais.
- *Formalizar o processo de tomada de decisões antes do orçamento e tratar de forma mais clara as intenções das políticas ao publicar uma declaração sobre a política fiscal de médio prazo.* Isso poderia ser complementado por melhorias na legislação, com a adoção de uma lei do orçamento orgânica e moderna.

- *Criar um conselho fiscal independente* para avaliar o realismo das previsões orçamentárias, avaliar a política fiscal e monitorar o cumprimento das regras fiscais e normas de declaração de dados em todos os níveis de governo.¹
- *Fortalecer a divulgação e gestão dos riscos fiscais.* Criar um grupo de trabalho para monitorar os riscos fiscais a fim de ajudar a melhorar a divulgação e avaliar se os riscos estão sendo monitorados e geridos de forma adequada em todo o setor público. Reforçar as declarações de riscos fiscais ao explicar claramente os principais riscos e seu possível impacto sobre o erário público. A análise dos riscos deve ser ampliada (por ex., de modo a abranger as empresas públicas, os governos subnacionais e o setor financeiro).
- *Divulgar os principais desafios fiscais de médio e longo prazo, sobretudo o aumento dos custos da previdência e da saúde.* Por exemplo, o patrimônio financeiro líquido negativo (-131% do PIB, Tabela 0.2) é bem inferior ao de muitos outros países, o que reflete o grande passivo da previdência pública (88% do PIB).² As obrigações na forma da previdência dos empregados do setor privado (208% do PIB) também constituem um grande desafio para a sustentabilidade das contas públicas. A publicação de um relatório sobre a sustentabilidade fiscal no longo prazo ajudaria a formar um consenso em torno de reformas indispensáveis (como a da previdência).

As ações necessárias para implementar essas reformas, além de outras recomendações complementares para reforçar a transparência fiscal são identificadas no Plano de Ação para a Transparência Fiscal, incluído como Anexo 1.

¹ O Senado Federal, em novembro de 2016, criou a Instituição Fiscal Independente que terá algumas das funções de um conselho fiscal, mas somente para o governo federal.

² O patrimônio financeiro líquido do Brasil é inferior ao de economias de mercados emergentes, como o Peru (-34% do PIB), as Filipinas (-22% do PIB) e a Rússia (-18% do PIB), mas é superior ao de alguns países europeus, como a Irlanda (-157% do PIB) e Portugal (-232% do PIB). Nestes últimos dois países, as obrigações previdenciárias também são altas (73% e 134% do PIB, respectivamente).

Tabela 0.1. Brasil: Avaliação Resumida com Base no Código de Transparência Fiscal

NÍVEL DE IMPORTÂNCIA	NÍVEL DE PRÁTICA		
	1. Apresentação de informações fiscais	2. Previsões fiscais e orçamento	3. Análise e gestão dos riscos fiscais
ALTA	1.1.1. Cobertura das instituições	2.1.2. Previsões macroeconômicas	3.1.1. Riscos macroeconômicos
	1.1.2. Cobertura de saldos	2.1.3. Quadro orçamentário de médio prazo	3.1.3. Sustentabilidade fiscal a longo prazo
	1.1.3. Cobertura de fluxos	2.1.4. Projetos de investimento	3.2.2. Gestão de ativos e passivos
		2.4.1. Avaliação independente	3.2.5 Setor financeiro
MÉDIA	1.4.1 Integridade estatística	2.2.1. Legislação fiscal	3.1.2. Riscos fiscais específicos
	1.4.3. Comparabilidade dos dados fiscais	2.3.1. Objetivos da política fiscal	3.2.6. Recursos naturais
		2.4.2. Conciliação das previsões	3.3.1. Governos subnacionais
			3.3.2. Empresas públicas
BAIXA	1.1.4. Cobertura da renúncia fiscal	2.1.1. Unidade do orçamento	3.2.1. Contingências orçamentárias
	1.2.1. Periodicidade dos relatórios dentro do exercício	2.2.2. Tempestividade dos documentos do orçamento	3.2.3. Garantias
	1.2.2. Tempestividade das demonstrações financeiras anuais	2.3.2. Informações sobre o desempenho	3.2.4. Parcerias público-privadas
	1.3.1. Classificação	2.3.3. Participação do público	3.2.7. Riscos ambientais
	1.3.2 Coerência interna	2.4.2. Orçamento suplementar	
	1.3.3. Revisões históricas		
	1.4.2. Auditoria externa		

Legenda

NÍVEL DA PRÁTICA	CLASSIFICAÇÃO			
	Não cumprido	Básica	Boa	Avançada

NÍVEL DE IMPORTÂNCIA	CLASSIFICAÇÃO		
	Alta	Média	Baixa

Tabela 0.2. Brasil: Resumo Financeiro do Setor Público, 2014
(em porcentagens do PIB)

	Governo geral						Empresas públicas			Consolidação do setor público	Setor público
	Governo central			Governos estaduais	Governos municipais	Governo geral consolidado	Não financeiras	Financeiras	Banco Central		
	Governo central orçamentário	Governo central extraorçament.	Governo central consolidado								
Transações											
Receita	25,2	2,8	27,8	12,0	8,7	40,1	11,2	7,0	3,5		
Despesa	30,4	2,3	32,5	12,9	8,5	45,5	12,5	6,2	3,4		
Gastos	30,3	2,3	32,3	12,4	8,2	44,5	11,5	6,2	3,4		
Investimento em ativos não financeiros	0,1	0,0	0,2	0,5	0,3	0,9	1,0	0,0	0,0		
Saldo operacional líquido	-5,0	0,6	-4,5	-0,4	0,4	-4,5	-0,3	0,8	0,1		-3,9
Capacidade/necessidade líquida de financiamento	-5,2	0,5	-4,6	-0,9	0,1	-5,4	-1,3	0,8	0,1		-5,8
Saldos											
Ativos	149	7,8	155	14,3	5,9	166	19,0	62,1	37,9	-68,5	216
Não financeiros	103	0,1	103	9,2	5,3	117	12,7	0,5	0,0	0,0	131
Financeiros	46,5	7,7	52,1	5,1	0,6	48,5	6,2	61,6	37,9	-68,5	85,8
Passivos	90,5	6,3	94,6	67,7	15,2	168	17,2	62,2	37,9	-68,5	217
Passivos, excl. participações e pensões	90,5	6,1	94,6	67,7	15,2	168	11,6	58,1	37,5	-58,3	217
Previdência dos servidores públicos (benefícios do RPPS)	23,0	0,0	23,0	53,4	11,9	88,3	0,0	0,0	0,0	0,0	88,3
Participações	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	4,1	0,4	-10,1	0,0
Patrimônio líquido	58,8	1,5	60,3	-53,4	-9,3	-2,6	1,8	-0,1	0,0	0,0	-0,9
Patrimônio financeiro líquido	-44,0	1,4	-42,5	-62,6	-14,5	-120	-11,0	-0,6	0,0	0,0	-131
Itens de memorando:											
Saldo dos benefícios do RGPS	208	0,0	208	0,0	0,0	208	0,0	0,0	0,0	0,0	208
Patrimônio líquido, incl. todas as pensões	-149	1,5	-147	-53,4	-9,3	-210	1,8	-0,1	0,0	0,0	-209

Fontes: Boletim Estatísticas Fiscais Trimestrais do Governo Geral (STN); Nota para a Imprensa de Política Fiscal (BCB); BGU e BSPN (STN); Demonstrações Financeiras das Empresas Públicas (base de dados do DEST para as empresas não financeiras e demonstrações financeiras distintas das empresas financeiras) e estimativas do corpo técnico.

Nota: Esta tabela apresenta estimativas em conformidade com o GFSM 2014 e adota o regime de competência para as transações e a avaliação de mercado para os saldos, dentro do possível. Não abrange as transações relacionadas ao acúmulo de direitos previdenciários pelos servidores públicos nem a aquisição de ativos e a assunção dos respectivos passivos derivados de contratos de PPP. As estimativas diferem das informações publicadas no Resultado do Tesouro Nacional (STN), e nas Notas para a Imprensa de Política Fiscal (BCB), porque esses relatórios são compilados, principalmente, seguindo o regime de caixa. A apresentação dos dados em porcentagens do PIB é apenas para fins de escala. Mais detalhes podem ser consultados no Anexo 4.

I. APRESENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES FISCAIS

1. Os relatórios fiscais apresentam um resumo abrangente, tempestivo, confiável, comparável e acessível do desempenho financeiro, posição financeira e fluxos de caixa do governo. Este capítulo avalia a qualidade das práticas de apresentação de informações fiscais do Brasil com base nas normas estabelecidas no Código de Transparência Fiscal do FMI para as seguintes dimensões:

- i. cobertura das instituições, saldos e fluxos do setor público;
- ii. periodicidade e tempestividade da apresentação de informações;
- iii. qualidade, acessibilidade e comparabilidade dos relatórios fiscais;
- iv. confiabilidade e integridade dos dados fiscais apresentados.

2. Nas últimas décadas, o Brasil melhorou consideravelmente a contabilidade pública e a compilação das estatísticas fiscais. Com a adoção da LRF, a apresentação de informações fiscais se tornou um ponto central das discussões sobre políticas fiscais e foram lançadas inúmeras iniciativas para aumentar a transparência e confiabilidade dos dados fiscais. Na área das contas públicas, a maioria dessas iniciativas está relacionada com a implementação gradual, desde 2008, de normas contábeis baseadas nas Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), o que permitiu às unidades do governo brasileiro produzir demonstrações financeiras com base no regime de competência cada vez mais abrangentes. Em paralelo, as estatísticas fiscais passaram de relatórios baseados exclusivamente no regime de caixa, abrangendo apenas as unidades do governo central, para um único relatório que consolida todos os subsetores do governo geral e apresenta informações abrangentes sobre as receitas, despesas e financiamento, tanto pelo regime de caixa como por outros regimes que não o de caixa,³ além das posições dos saldos e outros fluxos econômicos dos ativos e passivos financeiros mais importantes. Na esteira das recomendações da iniciativa *Data Gaps*, do G-20, em abril de 2016, o Tesouro começou a apresentar dados do governo geral trimestralmente, o que posicionou o Brasil no grupo dos países mais avançados em termos de apresentação de estatísticas das finanças públicas. Muitos dos avanços ainda precisam ser refletidos nos principais relatórios usados pelo público e pelas autoridades (por ex., o Resultado do Tesouro Nacional e as estatísticas do Banco Central sobre o setor público).

3. O Brasil publica um grande volume de dados fiscais por meio de uma série de documentos diversos, o que resulta em uma apresentação fragmentada. Em parte, isso é consequência da necessidade de cumprir exigências legais e seguir normas de divulgação

³ Alguns elementos do registro pelo regime de competência ainda não foram incorporados a essas estatísticas, em especial o acúmulo de direitos previdenciários relacionados aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), o reconhecimento de transações relativas a ativos controlados pelo governo construídos no âmbito de acordos de PPP e o ajuste temporal de impostos e contribuições sociais. A STN e o IBGE estão elaborando procedimentos de compilação de modo a possibilitar a incorporação desses elementos em versões futuras desse relatório.

internacionais. Os variados relatórios fiscais do Brasil abrangem diversas instituições, tratam de diversos fluxos e saldos, são elaborados com base em regimes de contabilidade diferentes e são classificados de acordo com diferentes normas. Os principais relatórios fiscais do Brasil, apresentados na Tabela 1.1, abrangem:

- **estatísticas financeiras mensais**, como os dados do Tesouro sobre as receitas e despesas primárias do governo federal estritamente pelo regime de caixa e os dados do Banco Central sobre o financiamento do setor público não financeiro (excluindo a Petrobras e a Eletrobras e os respectivos saldos);
- **relatórios mensais sobre a gestão da dívida**, publicados pela Subsecretaria da Dívida Pública, da STN, contendo informações detalhadas sobre saldos e fluxos (emissão/resgate) de títulos do Tesouro, divididas por residência da contraparte, tipo de taxa de juros, moeda, vencimento e custo médio; além disso, são apresentados dados sobre os mercados primário e secundário, inclusive os principais grupos de investidores;
- **relatórios de execução orçamentária**, com uma atualização, a cada dois meses, das estimativas do orçamento anual, e uma avaliação quadrimestral do cumprimento da meta fiscal;
- **relatórios do resultado da arrecadação**, publicados pela Secretaria da Receita Federal, contendo dados sobre a arrecadação mensal de impostos e contribuições sociais, além de estimativas anuais da carga tributária e da perda de receita decorrente dos gastos tributários (renúncia fiscal);
- **estatísticas financeiras anuais do governo**, publicadas em conjunto pelo Tesouro e pelo IBGE, que apresentam os dados mais abrangentes sobre os saldos dos ativos e passivos financeiros e os fluxos, em regime de caixa e de competência, do governo geral e dos seus subsetores. Esses dados são compilados e divulgados segundo a estrutura do GFSM 2001/2014 e do SCN 2008, junto com outros fluxos econômicos correspondentes aos instrumentos financeiros informados no balanço. Uma versão preliminar desses dados é disponibilizada pelo Tesouro trimestralmente;
- **relatório anual sobre as empresas públicas**, publicado pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) do Ministério do Planejamento, abrangendo a execução do orçamento e as demonstrações financeiras anuais (por empresa e em formato agregado) das empresas não dependentes financeiras e não financeiras no nível federal;

- **demonstrações financeiras anuais**, abrangendo o Balanço Geral da União (BGU), com as demonstrações financeiras do governo federal, e o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), com as demonstrações financeiras consolidadas⁴ dos governo federal, estaduais e municipais.

⁴ Até 2014, o Balanço do Setor Público Nacional eram simplesmente um conjunto das demonstrações financeiras das unidades dos três níveis de governo que enviavam dados para a base de dados central dentro do prazo exigido (por esse motivo, cinco estados e 1353 municípios não foram abrangidos pelo BSPN 2014; em 2015, a cobertura dos estados foi total, mas 1070 municípios não foram incluídos). A partir da edição de 2015, o BSPN passou a eliminar as transações intragovernamentais e os saldos de todas as unidades informantes, se aproximando da consolidação exigida pelas normas contábeis.

Tabela 1.1. Brasil: Lista de Relatórios Fiscais

	Órgão	Cobertura			Contabilidade		Publicação	
		Fluxos	Saldos	Instituições	Regime	Classe	Periodicidade	Data
Apresentação de informações dentro do ano								
Notas para a Imprensa de Política Fiscal	BCB	Fin	A, P	SPNF	Caixa	Nat	Mensal	30d
Resultado Fiscal do Governo Central	STN	R, D	...	GC	Caixa	Nat	Mensal	30d
Relatórios do Resultado da Arrecadação/Análise da Arrecadação	RFB	R	...	GC	Caixa	Nat	Mensal	30d
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	STN	R, D	...	GC	Caixa modif.	Nat	Mensal	30d
Relatório de Gestão Fiscal	STN	R, D, Fin	P	GC	Caixa modif.	Nat	Quadrím.	4m
Demonstrações Contábeis – DCON	STN	R, D, Fin	A, P	GC	Caixa modif.	Nat	Trimestral	3m
Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Governos subnacionais	GSN	R, D	...	GSN	Caixa modif.	Nat	Bimestral	2m
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – Governos subnacionais	GSN	R, D, Fin	P	GSN	Caixa modif.	Nat	Quadrím.	4m
Relatório Mensal da Dívida	STN	Fin	P	GC		Nat	Mensal	30d
Notas para a imprensa – Mercado aberto	BCB	Fin	P	GC		Nat	Mensal	30d
Boletim Estatísticas Fiscais Trimestrais do Governo Geral	STN	R, D	...	GG	Caixa modif.	GFSM 2014	Trimestral	3m
Apresentação de informações anuais								
<i>Government Finance Statistics Yearbook</i>	STN, BCB	R, D, Fin	A, P	GG	Caixa modif.	GFSM 2014	Anual	10m
Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo	STN, IBGE, BCB	R, D, Fin	...	GG	Caixa modif.	GFSM 2014	Anual	16m
Demonstrativos dos Gastos Tributários	RFB	R	...	GC	Caixa	Nat		
Relatório Anual – Execução Orçamentária das Empresas Estatais Federais	MPDG	R, D, Fin	A, P	EP	Caixa modif.		Anual	
Perfil das Empresas Estatais Federais	MPDG	R, D, Fin	A, P	EP			Anual	
Balanco do Setor Público Nacional (BSPN)	STN	R, D, Fin	A, P	GG	Compet.	Nat	Anual	6m
Demonstrações Contábeis – DCON	STN	R, D, Fin	A, P	GC	Compet.	Nat	Anual	3m
Relatório Anual da Dívida Pública Federal	STN	Fin	P	GC		Nat	Anual	2m
Carga Tributária Bruta do Governo Geral	RFB/STN	R	...	GG	Caixa	Nat	Anual	3m

Nota: Fin = Financiamento, R = Receitas, E = Despesa, A = Ativos, L = Passivos.

1.1. Cobertura dos relatórios fiscais

1.1.1. Cobertura das instituições (Avaliação: boa)

4. Em 2014, o setor público brasileiro era formado por 7.231 entidades institucionais distintas, de diversos formatos jurídicos. Elas podem ser desagregadas nos seguintes subsetores (Tabela 1.2):⁵

- **governo central orçamentário**, formado por 459 organismos do legislativo, judiciário e executivo, abrangendo 109 unidades da administração direta (ministérios e departamentos), 214 órgãos, 28 empresas não comerciais, 47 fundações e 61 fundos. Entre os fundos, figuram

⁵ Neste relatório, os subsetores são definidos em conformidade com a metodologia do GFSM 2014. Em consequência, o número de unidades e as informações financeiras podem diferir dos grupos de acordo com as definições nacionais.

os dois fundos de seguridade social: o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que abrange os empregados do setor público, e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abarca os trabalhadores do setor privado;

- **governo central extraorçamentário**, formado por cinco fundos constitucionais, nove instituições sem fins lucrativos controladas pelo governo, 23 conselhos profissionais, três empresas públicas que prestam serviços principalmente a unidades de governo, duas empresas públicas que não atuam em condições de mercado e uma estrutura de consolidação de ativos, a EMGEA;
- **governos subnacionais**, que abrangem os órgãos do legislativo, judiciário e executivos dos 27 estados (incluído o Distrito Federal) e 5.570 municípios;
- **empresas públicas**. São, principalmente, empresas não financeiras, abrangendo a Petrobras, Eletrobras e outras 59 empresas federais, 394 empresas estaduais e 664 empresas municipais. Além disso, existem 12 empresas financeiras, como o Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal e três outros bancos públicos federais, seis bancos de desenvolvimento regionais controlados por estados e o Banco Central do Brasil.

Tabela 1.2. Brasil: Instituições e Finanças do Setor Público, 2014
(em porcentagens do PIB, salvo indicação em contrário)

	Número de entidades	Receita	Despesa	Saldo	Despesa dentro do setor público	Despesa líquida	Porcentagem da despesa líquida
Setor público	7.231						
Governo geral	6.099	40,1	45,5	-5,4	4,6	40,9	70,3
Governo central	502	27,8	32,5	-4,6	11,9	20,6	35,3
Governo central orçamentário	459	25,2	30,4	-5,2	12,1	18,3	31,4
Unidades e fundos extraorçamentários	43	2,8	2,3	0,5	0,0	2,3	3,9
Governos estaduais	27	12,0	12,9	-0,9	0,9	12,0	20,6
Governos municipais	5.570	8,7	8,5	0,1	0,2	8,3	14,3
Banco Central	1	3,5	3,4	0,1	1,3	2,0	3,5
Empresas públicas não financeiras	1.119	11,2	12,5	-1,3	2,2	10,3	17,7
Outras empresas públicas financeiras	12	7,0	6,2	0,8	1,3	4,9	8,5

Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

5. O setor público brasileiro tem uma forte presença de governos subnacionais e empresas públicas (Tabela 1.2).⁶ Uma vez que o Brasil é uma federação descentralizada, não causa surpresa o fato de que o governo central tenha respondido por menos da metade das despesas do governo geral (líquidas das transferências intragovernamentais) em 2014. As despesas dos governos estaduais representam cerca de um terço do total do governo geral, ao passo que os governos municipais respondem por em torno de 20%. Tanto no nível estadual como no nível municipal, as estimativas excluem as despesas de empresas não dependentes. O setor público brasileiro também é caracterizado por uma forte presença de empresas não

⁶ As estimativas do tamanho do setor público se basearam nas estatísticas oficiais e, quando necessário, em estimativas do corpo técnico. Assim, devem ser tomadas apenas como uma visão aproximada do setor público (ver também o Anexo 4).

financeiras, refletindo, em grande medida, as duas maiores empresas estatais: Petrobras e Eletrobras.

6. Os relatórios fiscais brasileiros mais abrangentes apresentam informações sobre a maior parte do governo geral consolidado, conforme definido nas normas estatísticas internacionais (GFSM 2001/2014). As unidades cobertas nas estatísticas financeiras anuais do governo geral publicadas pelo Tesouro responderam por 63% das despesas do setor público em 2014. Gradativamente, o Tesouro está incorporando a essas estatísticas as unidades que compõem o subsetor do governo central extraorçamentário; até o momento, apenas o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo Remanescente PIS/PASEP estão cobertos. As unidades faltantes (devido à indisponibilidade de dados-fonte) são pequenas em termos de tamanho, respondendo por menos de 1% das despesas do governo central (ver a Figura 1.1).

Figura 1.1. Brasil: Cobertura das Instituições do Setor Público nos Relatórios Fiscais
(em porcentagens das despesas)



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

Nota: "Não informadas" se refere às despesas das unidades que não estão consolidadas nos relatórios fiscais resumidos.

7. Ao ampliar a cobertura institucional dos relatórios fiscais brasileiros do governo geral para a totalidade do setor público (inclusive as empresas financeiras) o resultado é um déficit ligeiramente mais alto em 2014. A inclusão das empresas públicas não financeiras elevaria o déficit em 1,3% do PIB, como reflexo, sobretudo, da Petrobras e Eletrobras. Já o

acréscimo das empresas não financeiras e financeiras (inclusive o Banco Central) resulta em um déficit do setor público de 5,8% do PIB.

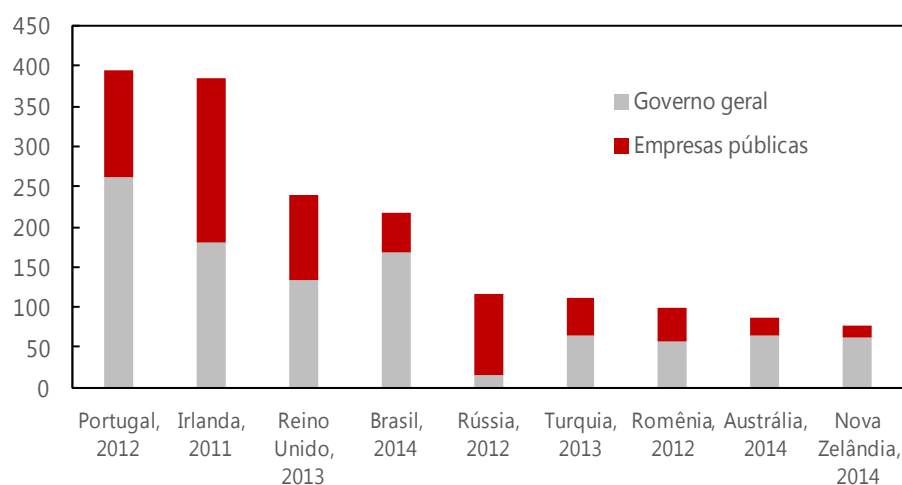
1.1.2. Cobertura de saldos (Avaliação: boa)

8. O Balanço Geral da União (BGU) apresenta uma cobertura abrangente dos ativos e passivos financeiros, mas faz uma avaliação apenas parcial dos ativos não financeiros. A cobertura do balanço brasileiro vai além daquela da maioria dos países emergentes e de muitos países avançados, ao incluir o valor dos ativos e passivos financeiros (inclusive parte das obrigações previdenciárias para com os servidores públicos e partes dos ativos financeiros no BGU). O BGU de 2014 apresenta com detalhes a desagregação dos ativos e passivos da União:

- 13,5% do PIB em **ativos não financeiros**, com 13,1% do PIB em prédios, estruturas e terrenos; contudo, não apresenta estimativas dos ativos no subsolo (ver abaixo);
- 46,1% do PIB em **ativos financeiros**, com 5,4% do PIB em ações e participações em empresas, 18% do PIB em moeda e depósitos e 19% do PIB em empréstimos concedidos, principalmente, a estados e municípios;
- 86,5% do PIB em **passivos**, com 59,1% do PIB em títulos de dívida, 21,3% do PIB em direitos previdenciários dos servidores públicos e 5,9% do PIB em contas a pagar;⁷
- um **patrimônio líquido global e um patrimônio financeiro líquido** de -26,9% e -40,4% do PIB, respectivamente.

⁷ A apresentação do estoque da dívida pública varia de um relatório para outro. Por exemplo, o *GFSY* inclui todos os títulos do Tesouro como dívida do governo central. Contudo, na nota para a imprensa do Banco Central sobre as contas fiscais, os títulos da dívida mantidos pela autoridade monetária sob propriedade direta não são considerados como dívida do governo central (ou do governo geral – GG); apenas os que são usados como garantia em operações compromissadas são incluídos nas estatísticas da dívida (vem também o Anexo 2).

Figura 1.2. Brasil: Passivo Bruto do Setor Público em Países Selecionados
(em porcentagens do PIB)



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

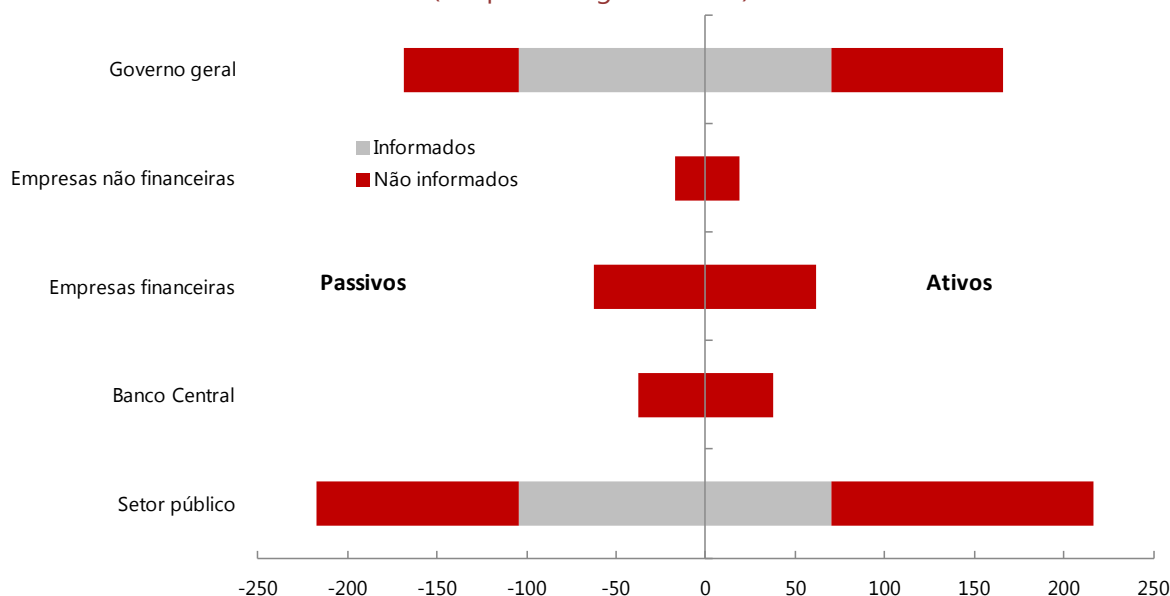
9. O Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) subestima o valor de alguns ativos e passivos. Em uma base anual, a STN consolida o BGU com as demonstrações financeiras dos estados e municípios. O balanço resultante amplia a cobertura dos saldos, mas ainda subestima ou omite ativos e passivos importantes do setor público. Conforme indicado na Tabela 0.2 e na Figura 1.3, os ativos detidos pelo setor público consolidado estão estimados em, pelo menos, 216% do PIB, enquanto seus passivos estão estimados em cerca de 217% do PIB em 2014. As diferenças entre esses valores e os informados nos relatórios fiscais, como o BGU ou as estatísticas financeiras do governo geral, refletem o seguinte:

- As grandes reservas de recursos naturais do Brasil não são reconhecidas. Em especial, o governo central tem **ativos no subsolo** não reconhecidos (petróleo, gás natural, minério de ferro, cobre, bauxita, nióbio, ouro e níquel) que perfazem em torno de 87% do PIB segundo estimativas do corpo técnico, conforme discutido em mais detalhe na seção 3.2.6;
- os estados e municípios subavaliam suas **terras e outros ativos não financeiros** em pelo menos 2,8% do PIB em virtude do fato que i) as unidades ainda não refletem inteiramente esses ativos nos seus balanços e ii) a avaliação desses ativos não se baseia em valores de mercado;
- o governo geral tem passivos não informados na forma de **direitos previdenciários dos servidores públicos** (relacionados aos sistemas de previdência do pessoal das forças armadas, estados e municípios) que somam, até o momento, em torno de 58,8% do PIB;⁸

⁸ O BSPN já reconhece parte das obrigações previdenciárias centrais e subnacionais.

- o governo geral tem ativos e passivos crescentes no âmbito de **parcerias público-privadas (PPPs) e contratos de concessão** estimados em 2014 em 4,6% do PIB, divididos entre o governo central (2,2% do PIB) e os governos subnacionais (2,4% do PIB);
- as **empresas públicas** (inclusive o Banco Central) tem o equivalente a 107,2% do PIB em passivos que não correspondem a participações e o equivalente a 119% do PIB em ativos.

Figura 1.3. Brasil: Cobertura do Balanço do Setor Público nos Relatórios Fiscais, 2014
(em porcentagens do PIB)

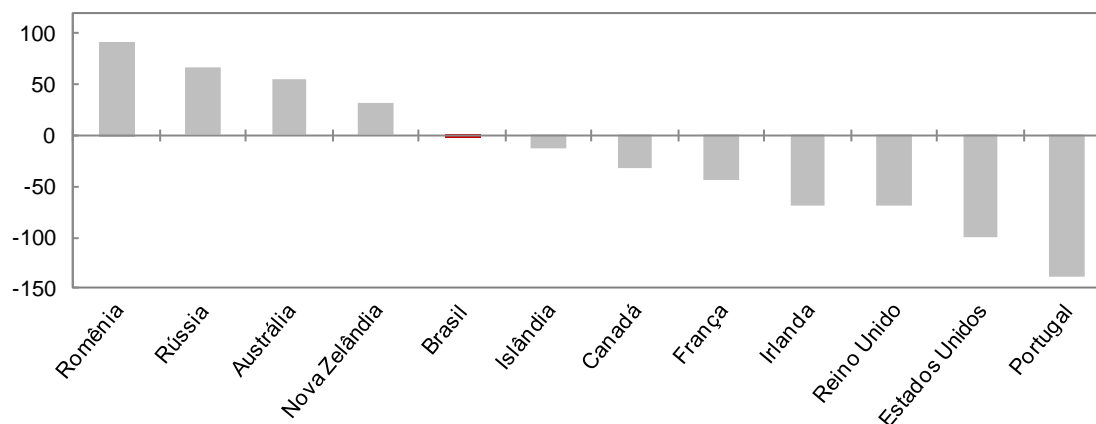


Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

10. A ampliação da cobertura do balanço do setor público em conformidade com as normas estatísticas internacionais melhoraria a estimativa da posição financeira do Brasil.

As estimativas iniciais desse balanço indicam um patrimônio negativo de cerca de 0,9% do PIB em 2014, mais alto em 33% do PIB do que o dado informado atualmente. Esse aumento decorre, principalmente, da inclusão de ativos do subsolo não informados e da reavaliação de terras no balanço, os quais são maiores do que os passivos adicionais dos direitos previdenciários do funcionalismo público. Assim como em outros países ricos em recursos naturais, as estimativas dos ativos no balanço brasileiro são especialmente difíceis de calcular e estão sujeitas a grandes flutuações de um ano para outro em reflexo da volatilidade dos preços das matérias-primas. O setor público brasileiro como um todo é comparável ao da média de outros países para os quais as estimativas do patrimônio líquido estão disponíveis, mas é consideravelmente inferior ao de outros países ricos em recursos naturais (Figura 1.4).

Figura 1.4. Brasil: Patrimônio do Setor Público em Países Selecionados
(em porcentagens do PIB)



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

11. Se os direitos previdenciários dos empregados do setor privado fossem incluídos entre os passivos do setor público, o patrimônio líquido do setor público como um todo diminuiria para -209% do PIB. Assim como em muitos países, o tratamento das aposentadorias nas contas do governo gera questões difíceis no Brasil. Atualmente, os ativos financeiros do RGPS estão incluídos no balanço estatístico do governo geral, ao passo que os passivos desse sistema não estão. Embora esse tratamento assimétrico siga normas estatísticas internacionais, ele apresenta a posição fiscal do governo de uma forma melhor do que ela realmente é.

1.1.3. Cobertura de fluxos (Avaliação: básica)

12. A cobertura de fluxos nos dados fiscais resumidos do Brasil varia consideravelmente de um relatório para outro. O Resultado Fiscal do Governo Central, de publicação mensal e amplamente usado nas discussões sobre a política fiscal, abrange a maioria dos fluxos de entrada e saída de caixa do governo federal. Uma exceção destacada são os fluxos resultantes da relação entre o Tesouro e o Banco Central, como autoridade monetária, os quais são divulgados apenas como itens de memorando (o registro dessa relação nos diversos relatórios está descrito no Anexo 2, junto com uma discussão sobre o seu impacto sobre a transparência fiscal). A implementação das IPSAS contribuiu para uma ampliação ainda maior da cobertura de fluxos, com demonstrações financeiras anuais abrangendo não apenas os fluxos de caixa completos, mas também a maior parte dos dados pelo regime de competência, como as contas a pagar/a receber, depreciação, reavaliações de ativos (inclusive participações) e passivos ou o acúmulo de direitos previdenciários dos funcionários públicos. Os relatórios financeiros compilados pelo Banco Central apresentam dados abrangentes pelo regime de caixa, mas as informações pelo regime de competência se limitam ao acúmulo de juros e a um subconjunto de outros fluxos econômicos, cuja classificação nem sempre segue o GFSM 2014. As estatísticas fiscais divulgadas nas bases de dados estatísticos do FMI sobre o Brasil (*Government Finance Statistics Yearbook – GFSY* e *International Financial Statistics – IFS*) melhoraram recentemente

com a adoção de um regime de caixa modificado para a apresentação de dados sobre a despesa. A receita, porém, continua a ser informada apenas pelo regime de caixa.

13. Não obstante, fluxos acumulados consideráveis permanecem fora dos relatórios fiscais mais abrangentes. A maioria desses fluxos faltantes está associada com as limitações na cobertura. O mais pertinente é o acúmulo líquido de obrigações previdenciárias anual, que não é informado.⁹ As estimativas do corpo técnico, baseadas em dados limitados, indicam que essas transações equivaleram a 4,7% do PIB em 2014, mas poderiam variar consideravelmente de um ano para outro.¹⁰ Existem também investimentos anuais em PPPs e concessões, estimados em 1,1% do PIB. Diferentemente dos pagamentos unitários de caixa a fornecedores privados associados aos projetos concluídos no âmbito de PPPs, essas despesas acumuladas não têm reflexo nas estatísticas nem nas contas, uma vez que a norma IPSAS 32 ainda não foi adotada. Por último, os relatórios também excluem o esgotamento de ativos no subsolo, o que neutralizaria o aumento do patrimônio líquido decorrente dos royalties recebidos das empresas extrativas.

⁹ O Anexo faz uma descrição detalhada do tratamento dos regimes de previdência relacionados ao emprego prescritos pelo GFSM 2014, o qual foi adotado neste relatório.

¹⁰ As estimativas das transações das obrigações previdenciárias acumuladas se basearam na variação do estoque de passivos e em ajustes adicionais calculados pelo corpo técnico com base nas informações disponíveis. Ver detalhes no Anexo 4.

Tabela 1.3. Brasil: Ajustes do Regime de Caixa para o Regime de Competência
(em porcentagens do PIB, salvo indicação em contrário)

	2014
Saldo primário do SPNF (abaixo da linha, caixa) 1/	-0,4
Despesas com juros líquidas (competência)	-5,5
Saldo global do SPNF (caixa modificado) 1/	-6,0
Ajustes de cobertura	0,1
Ajustes entre caixa e competência de transações reconhecidas	0,1
Capacidade/necessidade líquida de financiamento do SPNF (competência modificado)	-5,8
<i>Ajuste em função de empresas públicas faltantes</i>	
Petrobras	-1,2
Eletrobras	-0,1
Capacidade/necessidade líquida de financiamento do SPNF (expandido)	-7,1
Outros ajustes	0,4
Saldo do setor público financeiro	0,9
Capacidade/necessidade líquida de financiamento do setor público	-5,8
<i>Outros ajustes para o regime de competência:</i>	
Investimentos em PPPs	-1,1
Acúmulo de benefícios previdenciários	-4,7
Capacidade/necessidade líquida de financiamento do setor público aumentado, ATF	-11,6

1/ Com base em relatórios das autoridades (RTN, Nota para a Imprensa do Bacen).

14. O impacto fiscal líquido global do reconhecimento dessas receitas e despesas acumuladas adicionais aumentaria o déficit do setor público informado pelo Brasil (Tabela 1.3). Se a estimativa da capacidade/necessidade líquida de financiamento do setor público em 2014 incluísse os ajustes para o regime de competência discutidos acima e outros ajustes (sobretudo, a ampliação da cobertura), ela seria de cerca de -11,6% do PIB. O déficit do setor público não financeiro (SPNF) seria 5,8 pontos percentuais superior ao informado nos documentos oficiais. Os principais fatores por trás da diferença são os direitos previdenciários acumulados dos servidores públicos e o acúmulo dos investimentos em PPPs (conforme explicado acima).¹¹ Além disso, a inclusão do déficit das duas maiores empresas públicas não

¹¹ Os indicadores mais conhecidos do saldo fiscal no Brasil registram as transações relacionadas com os regimes de previdência dos servidores públicos com benefícios definidos pelo regime de caixa (contribuições efetivas registradas no ato do recebimento, pensões registradas no ato do pagamento), o que subestima o impacto fiscal desses regimes. Mesmo que o pagamento das contribuições seja suficiente para cobrir os benefícios pagos atualmente, ele não é o bastante para fazer face ao aumento dos benefícios que se acumula em decorrência dos empregos no ano corrente. Na definição mais ampla da ATF, o déficit leva em consideração o acúmulo das obrigações previdenciárias, conforme discutido na nota de rodapé anterior.

financeiras também eleva o déficit informado em cerca de 1½% do PIB. O setor público financeiro tem um efeito positivo sobre o saldo.

15. A cobertura mais ampla das obrigações acumuladas é um desdobramento recente.

O Balanço Geral da União (BGU) anterior ao exercício 2015 não refletia um volume considerável de contas a pagar a empresas financeiras públicas e uso de fundos extra orçamentários, acumuladas ao longo do tempo em consequência do pagamento atrasado de atividades parafiscais (as chamadas “pedaladas”; ver Boxe 1). Seguindo a recomendação do TCU sobre o balanço de 2014,¹² o governo federal reconheceu os passivos associados e os pagamentos posteriores em 2015, mas as contas referentes aos anos anteriores não foram corrigidas (os saldos de passivos e ativos de 2014 foram revistos apenas na divulgação do balanço de abertura referente ao exercício 2015). Os dados baseados no GFSM 2014 e SCN 2008, publicados em conjunto pelo Tesouro e IBGE, registraram retroativamente o acúmulo das despesas faltantes. O BCB está agora monitorando regularmente as operações entre o Tesouro e os fundos extra orçamentários.¹³

16. Uma área que causa preocupação é o grande aumento dos restos a pagar (RAP) entre 2007 e 2014, inclusive algumas contas que representam obrigações de mais de uma década atrás.¹⁴ Esses restos cresceram de 5% das despesas orçamentárias do governo federal para 13,4% ao fim de 2014 (quase 4% do PIB). Em 2015, apesar de um esforço para reduzi-los, ainda permaneciam altos (12,3% das despesas orçamentárias). O grande volume e o fato de que alguns dos restos a pagar se referem a obrigações acumuladas há mais de uma década apontam para a necessidade de mais transparência no tratamento desses passivos. Isso ajudaria a classificar devidamente os passivos acumulados (processados) e não acumulados (não processados) e melhoraria a divulgação de como eles estão sendo tratados (por ex., com uma explicação sobre os longos atrasos no processamento dos restos a pagar, que levou muitos anos em alguns casos).

¹² Relatório do TCU sobre as contas de 2014 do governo central (*Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República*).

¹³ A decisão do TCU de dezembro de 2015 (Acórdão 3297/2015-TCU-Plenário) determinou que o FGTS e Finame (subsidiária do BNDES) devem fornecer informação tempestiva ao Banco Central sobre os seus ativos e passivos em relação à União para ser refletido nas estatísticas fiscais mensais.

¹⁴ O conceito de “restos a pagar” está subdividido em dois componentes: restos a pagar processados e restos a pagar não processados. No fim de 2015, o valor desses dois componentes era R\$ 32,2 bilhões (26% do total) e R\$ 89,3 bilhões (74% do total).

Boxe 1. Relações entre o Tesouro e os Bancos Públicos: Passivos não Informados

Em 2015, em resposta a uma exigência do Tribunal de Contas da União (TCU), o governo liquidou uma série de passivos não registrados—as chamadas “pedaladas”. Isso envolveu os três maiores bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e o FGTS.

Embora alguns desses passivos não informados tenham surgido há mais de uma década, o governo incorreu na maioria deles a partir de 2013. Entre as pedaladas, destacam-se:

- pagamentos em atraso ao BNDES por subsídios relacionados ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que permitia a oferta de empréstimos subsidiados. O Tesouro transferiu cerca de R\$ 500 bilhões em empréstimos ao BNDES desde 2008 para aumentar sua capacidade de crédito e, além disso, comprometeu-se a subsidiar empréstimos a empresas no âmbito do PSI. Embora a despesa do BNDES com os subsídios fosse imediata, o governo decidiu postergar em até 24 meses o reconhecimento das suas obrigações com o BNDES, mas reverteu essa decisão após a decisão do TCU.
- pagamentos em atraso ao Banco do Brasil para compensar subsídios relacionados a linhas de crédito agrícola e rural, sobretudo em apoio a pagamentos de juros subsidiados à safra agrícola. O TCU decidiu que não havia procedimentos claros para reconhecer nem tratar os atrasos de pagamento.
- pagamentos em atraso à Caixa Econômica Federal e ao FGTS (administrado pela Caixa). Recursos do FGTS foram adiantados à União para fazer face a despesas do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida e cobriram atrasos nas contribuições sociais. Além disso, houve atrasos na compensação de benefícios sociais pagos pela Caixa como agente do governo (por ex., o Bolsa Família), que foram registrados nas estatísticas fiscais de 2014 “abaixo da linha”.

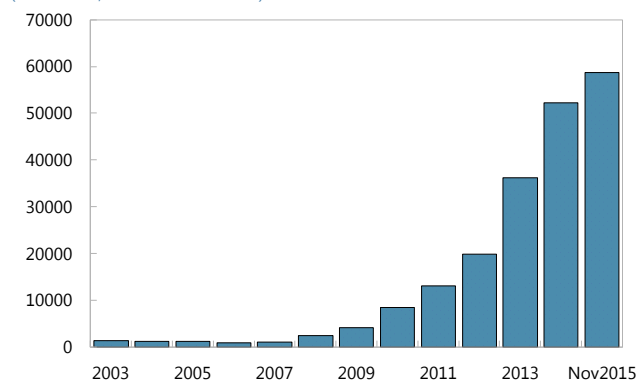
Em termos econômicos (e de acordo com o TCU), esses atrasos funcionaram como uma fonte de financiamento das atividades do governo central pelos bancos públicos. De acordo com a avaliação do TCU sobre os relatórios financeiros da União, estas transações não seguiram os princípios da lei de

responsabilidade fiscal e não foram incluídos de forma apropriada nas estatísticas fiscais e da dívida pública. Faltou-lhes transparência, pois, na maioria dos casos, houve poucas informações públicas sobre o impacto fiscal das operações. Além disso, tiveram consequências econômicas, pois a capacidade dos bancos públicos para emprestar ao setor privado foi reduzida.

Esses passivos foram liquidados pelo Tesouro no fim de 2015, em pagamentos que montaram a R\$ 72,4 bilhões ou 1,25% do PIB (incluídos os juros). O Banco Central publicou uma série histórica de 2002 em diante sobre o acúmulo e liquidação desses atrasos, o que aumentou a transparência *ex post*. Após uma solicitação do TCU, o Tesouro passou a produzir relatórios bimestrais sobre os pagamentos futuros devidos ao BNDES.

Saldo dos passivos não registrados (pedaladas)

(fim do ano, em milhões de reais)



Fonte: Banco Central do Brasil

1.1.4. Cobertura da renúncia fiscal (Avaliação: boa)

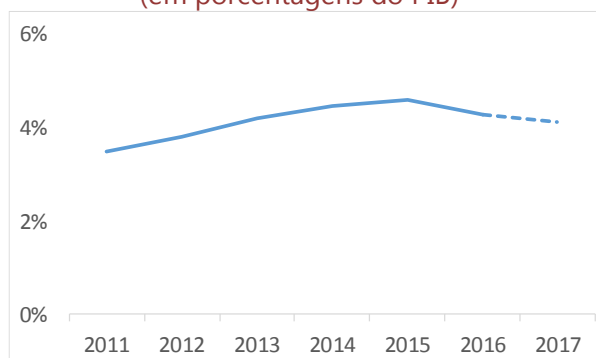
17. A cada ano, o governo anexa ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) um relatório sobre a estimativa da receita que o governo deixou de arrecadar em função da renúncia fiscal.¹⁵ Nos termos do Artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o governo publica um anexo ao PLDO (Anexo IV.11) com uma lista detalhada dos gastos tributários para o exercício do orçamento e para os dois exercícios seguintes, além de diversos agregados (por região geográfica, setor e tributo). Estimativas *ex post* do impacto de cada gasto tributário do governo central são publicadas no website da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Os documentos do orçamento do governo central não abrangem a renúncia fiscal por parte dos estados — estas são tratadas nas respectivas LDOs estaduais.¹⁶

18. Não existem limites à renúncia fiscal, embora ela precise seguir regras legais. No seu Artigo 14, a LRF estabelece que toda renúncia de receita deve atender a uma das seguintes condições: estar demonstrado que não afetará as metas dos resultados fiscais previstas na LDO ou estar acompanhada de medidas de compensação tributária. Um dos anexos do PLDO (Anexo IV.12) está reservado às informações sobre as medidas tributárias implementadas para compensar a criação da renúncia fiscal no orçamento anterior. Entretanto, esse sistema de compensação tem produzido um efeito apenas parcial no tocante à contenção do crescimento dos gastos tributários do governo central, que aumentaram enquanto o déficit fiscal deteriorou-se e a meta fiscal não foi atingida. No total, a renúncia fiscal do governo central correspondeu, em média, a 4,1% do PIB no período 2011–2016 (Figura 1.5). A renúncia de receita na esfera subnacional poderia representar até 1% do PIB, embora dados consolidados não estejam disponíveis. Levando em consideração a renúncia nos níveis central e subnacional, o Brasil fica em um nível semelhante ao da média regional (Figura 1.6) e se situa abaixo de economias avançadas como o Reino Unido e os Estados Unidos.

¹⁵ Reflete as estimativas de perda de receitas decorrentes de exclusões especiais, isenções, deduções, créditos, diferimentos e alíquotas preferenciais.

¹⁶ Segundo um estudo do BID (Afonso, J.R., *A renúncia tributária do ICMS no Brasil*, 2014), apenas seis dos vinte e sete estados não apresenta informações sobre a renúncia fiscal nas suas LDOs.

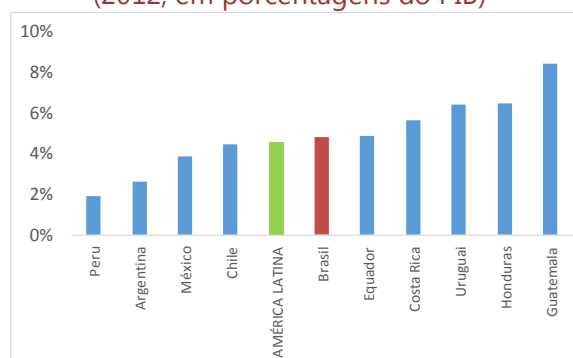
Figura 1.5. Brasil: Perda de Receita com a Renúncia Fiscal
(em porcentagens do PIB)



Fonte: Receita Federal do Brasil.

Nota: Simulação do impacto da renúncia fiscal do governo central de acordo com a base tributária de 2013.

Figura 1.6. Brasil: Perda de Receita com a Renúncia Fiscal, Comparação Regional
(2012, em porcentagens do PIB)



Fonte: Centro Interamericano de Administrações Tributárias (2014), BID e Receita Federal do Brasil. Contém estimativas da renúncia fiscal no nível subnacional.

1.2. Periodicidade e tempestividade da apresentação das informações fiscais

1.2.1. Periodicidade dos relatórios dentro do exercício (Avaliação: avançada)

19. No Brasil, as estatísticas financeiras do governo federal são produzidas mensalmente com uma defasagem de 30 dias e as estatísticas do governo geral estão disponíveis com uma frequência trimestral. O boletim Resultado Fiscal do Governo Central, elaborado segundo o regime de caixa, abrangendo o governo central orçamentário (cerca de 45% do total das despesas do governo geral, excluindo os juros e doações intragovernamentais), é produzido mensalmente e no prazo de 30 dias após o fim de cada mês. Desde abril de 2016, o Tesouro tem publicado dados trimestrais do governo geral, elaborados segundo o regime de caixa modificado (receita pelo regime de caixa e despesa pelos regimes de caixa e caixa modificado) no formato do GFSM 2014 para a publicação *International Financial Statistics* do FMI. Esses dados são divulgados com uma defasagem de 90 dias após o fim do trimestre.

1.2.2. Tempestividade das demonstrações financeiras anuais (Avaliação: avançada)

20. O parecer do TCU sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) normalmente é publicado no prazo de seis meses após o fim do exercício. No seu Artigo 84, a Constituição prevê que a PCPR deve ser apresentada ao Congresso no prazo de até 60 dias após a abertura da sessão legislativa.¹⁷ Em seguida, o Congresso encaminha a PCPR ao TCU, que tem 60 dias para emitir um parecer indicando se as contas apresentam de forma apropriada a posição financeira do governo e cumprem os princípios constitucionais e legais que regem a

¹⁷ Em conformidade com o Artigo 57 da Constituição, o Congresso reunir-se-á, anualmente, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

administração pública federal. Esse parecer é redigido e publicado pelo TCU em um documento intitulado “Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República”. O objetivo desse parecer é proporcionar ao Congresso uma análise técnica para respaldar sua decisão final quanto à aprovação das contas.

Tabela 1.4. Brasil: Cronograma da Apresentação e Exame da PCPR

Exercício	Encaminhamento da PCPR ao Congresso	Publicação do Parecer do TCU
2015	1º de abril de 2016	5 de outubro de 2016
2014	4 de abril de 2015	7 de outubro de 2015
2013	3 de abril de 2014	28 de maio de 2014
2012	9 de abril de 2013	29 de maio de 2013

Fonte: Missão, website do Congresso,¹⁸ e website do TCU.

21. O parecer emitido pelo TCU sobre a PCPR de 2014 foi adiado devido à necessidade de fazer mais investigações. Em junho 2015, o TCU solicitou que fossem prestados esclarecimentos sobre as contas de 2014 no prazo de 30 dias. Esse prazo foi prorrogado duas vezes após novas constatações serem acrescidas ao processo. A Presidência apresentou contra-argumentos, mas eles não foram considerados suficientes para justificar as irregularidades. Em consequência, o TCU recomendou a rejeição das contas em 7 de outubro de 2015 — a primeira vez em que isso ocorreu desde 1937. As mesmas razões explicam o atraso em relação as contas de 2015, para as quais o TCU recomendou igualmente a rejeição em outubro de 2016.

22. A aprovação final das contas pelo Congresso não ocorre dentro do prazo. Essa aprovação tem uma natureza política e não é limitada pelo parecer prévio do TCU. As contas mais recentes aprovadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado são de 2001.¹⁹

1.3. Qualidade dos relatórios fiscais

1.3.1. Classificação (Avaliação: básica)

23. Os relatórios fiscais contêm classificações administrativas, econômicas, programáticas e funcionais, mas estas últimas não são compatíveis com as normas internacionais. As classificações nacionais são aplicadas a todos os níveis do governo geral, o que é um feito notável para um país grande com um elevado grau de descentralização fiscal. As classificações da receita e da despesa não seguem a estrutura das classificações econômicas do GFSM 2001/2014, mas são detalhadas o suficiente para permitir que se faça a correspondência

¹⁸ <https://www.congressonacional.leg.br/portal/atividade/contasPresidente> (acesso em 7 de junho de 2016).

¹⁹ Fonte: <https://www.congressonacional.leg.br/portal/atividade/contasPresidente> (acesso em 7 de junho de 2016).

(continued...)

com essas normas.²⁰ Em contrário, no caso da classificação funcional, são várias as áreas (por ex., pesquisa e desenvolvimento, ajuda externa) em que não existe um desdobramento que permitiria uma conversão direta para o primeiro nível da Classificação das Funções do Governo (COFOG), das Nações Unidas. O Tesouro pretende divulgar as despesas de acordo com a COFOG em um futuro próximo e vem elaborando um procedimento de compilação que resolva as incompatibilidades das classificações. Isso está sendo feito, sobretudo, por meio de uma combinação das classificações funcionais e administrativas.

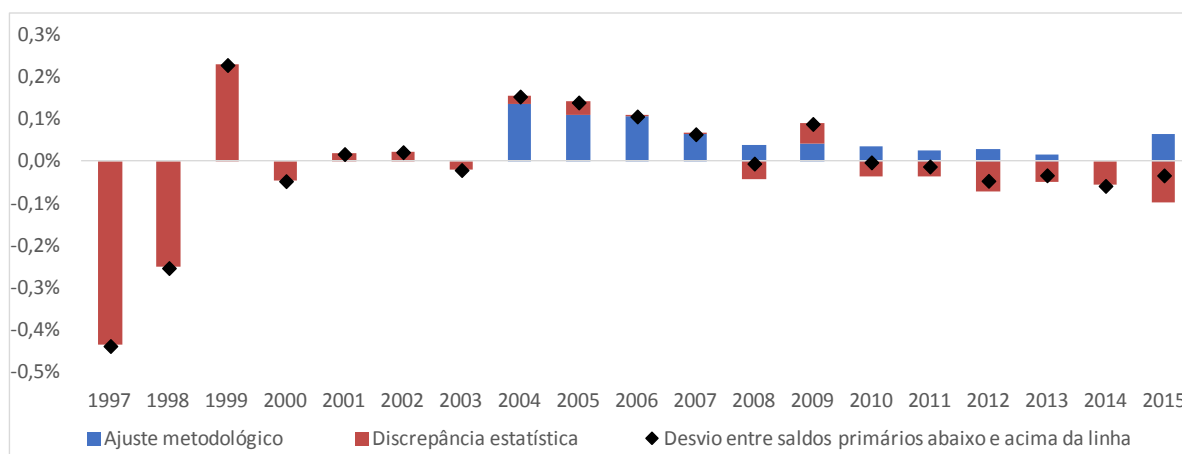
1.3.2 Coerência interna (Avaliação: avançada)

24. As principais verificações da coerência interna previstas no Código de Transparência Fiscal são encontradas regularmente nos relatórios fiscais publicados. O saldo fiscal do governo central acima da linha é computado pelo Tesouro, ao passo que o cálculo abaixo da linha fica a cargo do Banco Central. O Tesouro assegura a conciliação dos dois cálculos nas tabelas do saldo primário que ele publica todos os meses. A discrepância resultante e desagregada entre um ajuste metodológico (amortização de contratos específicos) e um componente estatístico. Além disso, os relatórios mensais da dívida publicados pelo Tesouro contêm informações coerentes sobre as transações da dívida pública e as variações na detenção da dívida pública, o que vem de uma base de dados única sobre os títulos mantidos pelo Banco Central. Finalmente, mas igualmente importante, a cada mês o Banco Central desagrega e atualiza os fatores que explicam a variação do estoque da dívida bruta do governo geral.

25. As discrepâncias foram contidas ao longo dos últimos anos. As diferenças entre os cálculos acima e abaixo da linha do saldo primário do governo central têm sido pequenas, com um desvio absoluto médio de 0,1% do PIB (Figura 1.7). Os ajustes dívida-fluxo corresponderam, em média, a 0,2% do PIB no período de 2007 a 2015, na maior parte em decorrência dos efeitos da flutuação do câmbio (inclusive a resultante da negociação de swaps cambiais) sobre o estoque da dívida (Figura 1.8).

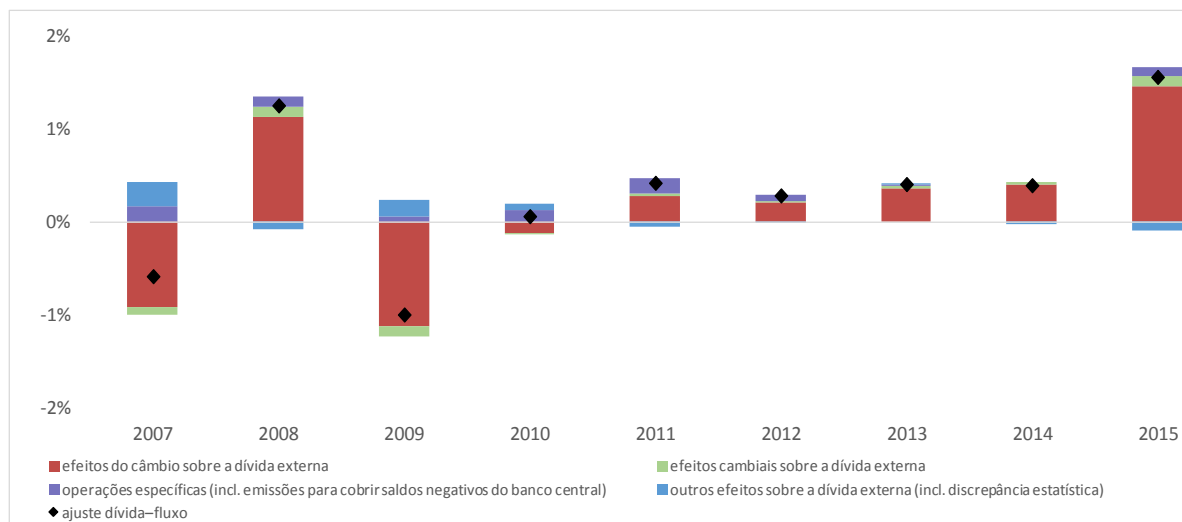
²⁰ Esta correspondência é usada na compilação da nova publicação conjunta do Tesouro/IBGE, a qual adotou a classificação econômica do GFSM 2014.

Figura 1.7. Brasil: Desvio entre os Saldos Primários do Governo Central Abaixo e Acima da Linha, 1997–2015
(em porcentagens do PIB)



Fonte: Tesouro, Resultado do Tesouro Nacional.

Figura 1.8. Brasil: Ajuste Dívida-Fluxo, 2007–2015
(em porcentagens do PIB)



Fonte: Banco Central e cálculos do corpo técnico do FMI.

1.3.3. Revisões históricas (Avaliação: boa)

26. Todas as revisões das estatísticas e relatórios fiscais são aplicadas retroativamente, com as mudanças explicadas qualitativamente. As bases de dados online dos relatórios mensais produzidos pelo Tesouro e pelo Banco Central são atualizadas retroativamente sempre que ocorre uma mudança nas fontes e métodos. No entanto, um arquivo com os relatórios antigos publicados permanece disponível nos websites dessas instituições. O mesmo se aplica às estatísticas fiscais divulgadas para publicação nas bases de dados do Departamento de Estatística do FMI, que sempre contêm uma série temporal completa, atualizada plenamente de

modo a refletir os mais recentes procedimentos de compilação. Todas as mudanças principais são explicadas nos metadados que acompanham a primeira publicação dos dados revisados.

27. As informações sobre as principais revisões não costumam conter tabelas de correspondência entre as séries temporais antiga e nova. O único caso em que uma revisão da metodologia das estatísticas fiscais levou à divulgação de uma tabela de correspondência, juntamente com os dados para permitir a conversão da nova série temporal para a metodologia antiga, foi a mudança da compilação da dívida bruta do governo geral pelo Banco Central. No caso de revisões mais amplas, não foi publicada uma tabela de correspondência (por ex., a recente mudança nas fontes e métodos para compilação dos dados do GFSM, divulgados na nova publicação conjunta do Tesouro e IBGE).

1.4. Integridade dos relatórios fiscais

1.4.1 Integridade estatística (Avaliação: básica)

28. As estatísticas fiscais vêm sendo divulgadas de acordo com as normas internacionais de divulgação desde 2001. O Brasil subscreveu o Padrão Especial para Divulgação de Dados (SDDS) em 14 de março de 2001 e cumpriu todos os requisitos à época da subscrição. Até 2008, as estatísticas fiscais dentro do exercício e no fim do exercício abrangiam apenas as receitas de caixa, as despesas, o endividamento e a dívida do governo central orçamentário com base na metodologia do GFSM 1986. A partir de 2009, o Tesouro — o órgão encarregado da compilação das estatísticas das finanças públicas — gradativamente passou a melhorar seus procedimentos de compilação, de modo a permitir-lhe começar a divulgar as operações do governo geral trimestralmente, tanto pelo regime de caixa como pelo regime de caixa modificado, além de um balanço financeiro, no formato de apresentação de informações do GFSM 2014. Com isso, o Brasil passou a cumprir os requisitos de divulgação estabelecidos no âmbito da iniciativa Data Gaps, do G-20.

29. Contudo, há espaço para melhorias na implementação das normas metodológicas. Os procedimentos de compilação do Tesouro ainda se veem consideravelmente limitados aos dados-fonte, o que restringe sua capacidade para fazer reclassificações visando ao alinhamento com a metodologia do GFSM 2014 (por ex., para a classificação das unidades ou o tratamento estatístico das operações). O mandato do Tesouro de compilar as estatísticas fiscais, o que exige que ele alinhe essas estatísticas com as melhores práticas internacionais e as exigências locais, resulta na fragmentação da estrutura de apresentação de informações. Atualmente, não é feita uma análise sistemática da compatibilidade com as diretrizes metodológicas. As classificações estatísticas seguem a forma jurídica em vez da substância econômica.

30. Também há espaço para melhorias na verificação das estatísticas fiscais com base em fontes externas. Os procedimentos de compilação atuais baseiam-se essencialmente na conversão dos dados contábeis no formato do GFSM. Os números resultantes poderiam ser verificados tomando por base os dados que são compilados de diversas fontes, mas têm vínculos com o setor do governo — em especial, as estatísticas monetárias e do setor externo, os

resultados das auditorias do TCU e as demonstrações financeiras das empresas públicas. Fizeram-se esforços nesse sentido no passado — sobretudo com a criação de um grupo de trabalho interinstitucional (Tesouro, IBGE e Banco Central) para a melhoria e harmonização das estatísticas macroeconômicas —, mas elas nunca foram institucionalizadas por inteiro.

1.4.2. Auditoria externa (Avaliação: boa)

31. O TCU é a instituição superior de auditoria encarregada de examinar as demonstrações financeiras do governo federal. Com base no modelo judicial, ele é beneficiado por proteções e garantias constitucionais destinadas a assegurar a independência dos juízes.

32. Os pareceres do TCU sobre as contas dos três últimos exercícios contêm ressalvas importantes. O “Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República” contém um exame do BGU, que faz parte da PCPR. Com respeito ao exercício 2014, o Tribunal emitiu um parecer com ressalvas com base em 16 irregularidades identificadas e duas limitações ao escopo da sua auditoria.

Tabela 1.5. Brasil: Pareceres Prévios do TCU sobre as Contas do Governo da República (Exercícios 2012–14)

Exercício	Parecer
2014	Parecer com ressalvas (16 questões importantes identificadas e duas limitações ao escopo da auditoria)
2013	Parecer com ressalvas (13 questões importantes identificadas e três limitações ao escopo da auditoria)
2012	Parecer com ressalvas (quatro questões importantes identificadas)

Fonte: “Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República,” 2012, 2013 e 2014.

33. Atualmente, o TCU está reforçando ainda mais sua metodologia de auditoria por meio da implementação de normas internacionais de auditoria. As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) do nível 1, baseadas nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de níveis 1 e 2, foram publicadas em 2015. O “Manual de Auditoria Financeira”, baseado em normas internacionais, foi elaborado pelo TCU e foi objeto de consulta pública em junho de 2016.

1.4.3. Comparabilidade dos dados fiscais (Avaliação: básica)

34. A tabela de decomposição do saldo primário do governo central é o principal formato de apresentação oferecido e monitorado em todos os documentos do orçamento, estatísticas financeiras dentro do exercício e relatórios da execução orçamentária. As previsões e resultados de acordo com essa apresentação podem ser encontrados no PLOA e nos relatórios de execução orçamentária publicados pelo Tesouro. Recentemente, envidaram-se esforços para melhorar a comparabilidade entre os documentos: o formato do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) foi reformado em 2015 para permitir a devida comparabilidade com os

documentos do orçamento. Outros tipos de apresentação determinados pela LRF, que fazem a distinção entre receitas e despesas corrente e de capital do governo central, também são usados sistematicamente nos documentos do orçamento e nas contas definitivas publicadas pela Presidência. Contudo, pode ser difícil para o público entender as diferenças entre os documentos, pois não são fornecidas tabelas de correspondência que poderiam explicar as diferenças no escopo ou cobertura dos diversos documentos.

35. Os resultados do orçamento, cujos relatórios têm sido ligeiramente diferentes nos últimos anos, não são conciliados com as estatísticas fiscais nem com as contas definitivas.

Não existem tabelas de correspondência que expliquem as diferenças entre os formatos do RTN, das EFP do BGU. As informações sobre os resultados fiscais também podem variar ligeiramente de um documento para o outro, o que complica as tentativas de conciliação. Essas diferenças poderiam se dever às mudanças recentes na formatação dos documentos ou na classificação das diversas rubricas de receita e despesa, mas elas não são quantificadas nem mencionadas nos documentos do orçamento nem nos relatórios fiscais. Embora as discrepâncias sejam relativamente limitadas (Tabela 1.6), elas devem ser explicadas nos relatórios fiscais de modo a permitir um entendimento transparente dos resultados.

Tabela 1.6. Brasil: Discrepâncias entre os Números do Resultado
(em milhões de R\$)

Resultados de 2013	Data	Receita primária líquida	Despesa primária	Saldo primário
Resultado do Tesouro Nacional	08/2014	991.113	914.115	76.998
PLOA de 2015	08/2014	991.321	914.249	77.072
Resultado do Tesouro Nacional	08/2015	991.109	914.115	76.994
PLOA de 2016	08/2015	991.321	914.249	77.072
Resultado do Tesouro Nacional	04/2016	995.588	918.595	7.6994
<i>Discrepância entre 08/2014 e 04/2016</i>		<i>0,5%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,0%</i>
Resultados de 2014	Data	Receita primária líquida	Despesa primária	Saldo primário
Resultado do Tesouro Nacional	08/2015	1.013.867	1.031.086	-17.219
PLOA de 2016	08/2015	1.015.574	1.032.793	-17.219
Resultado do Tesouro Nacional	04/2016	1.021.513	1.038.723	-17.211
<i>Discrepância entre 08/2015 e 04/2016</i>		<i>0,8%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,0%</i>

Conclusões e recomendações

36. A apresentação de informações fiscais do Brasil constituem práticas boas e avançadas na maioria das áreas. A avaliação com base no Código de Transparência Fiscal, resumida na Tabela 1.6, mostra que as estatísticas fiscais abrangem o setor do governo geral e reconhecem a maioria dos seus ativos e passivos. Além disso, mostra que os relatórios fiscais são elaborados frequentemente e de maneira tempestiva e que as demonstrações financeiras anuais são objeto de auditoria por uma entidade fiscalizadora superior independente, cujo parecer tem contribuído para que sejam feitas melhorias nas práticas contábeis do governo.

37. Contudo, ainda há espaço para reforçar a cobertura e a integridade da apresentação das informações fiscais em áreas importantes. Os relatórios fiscais brasileiros não consolidam o setor das grandes empresas públicas (as duas maiores empresas públicas não financeiras estão excluídas), cujas despesas representam 22,1% do PIB. O Balanço Geral da União exclui elementos importantes, como os direitos previdenciários dos empregados do governo, correspondentes a cerca de 59% do PIB, ou os ativos no subsolo, equivalentes a aproximadamente 89,7% do PIB. A avaliação também mostra que a compilação das estatísticas fiscais não raro é limitada por decisões quanto à classificação que nem sempre estão em conformidade com as normas estatísticas internacionais (por ex., o registro da relação entre o Tesouro e o BCB, conforme descrito no Anexo 2).

38. Com base na apreciação acima, a avaliação destaca as seguintes prioridades visando ao aumento da transparência da apresentação das informações fiscais:

- **Recomendação 1.1: Ampliar a cobertura institucional dos relatórios fiscais ao incorporar todas as empresas estatais e bancos públicos de modo a oferecer uma visão geral do desempenho fiscal de todo o setor público.** Isso proporcionaria um retrato mais abrangente da extensão das atividades direcionadas pelo governo na economia. Em especial, permitiria uma contabilização mais precisa do custo das operações parafiscais conduzidas pelas empresas estatais e bancos públicos.
- **Recomendação 1.2: Ampliar a cobertura a) dos balanços de modo a refletir plenamente o valor de mercado da infraestrutura do governo, dos ativos no subsolo e dos direitos previdenciários de todos os funcionários públicos e b) das demonstrações de fluxos de modo a capturar as despesas associadas.** Isso proporcionaria uma visão abrangente do patrimônio líquido global do governo e os custos associados às transações em ativos não financeiros e ao acúmulo de obrigações previdenciárias.
- **Recomendação 1.3: Aumentar a integridade das estatísticas fiscais ao:**
 - **a. Criar um comitê interinstitucional permanente para harmonizar as classificações nas estatísticas macroeconômicas.** Isso seria útil para assegurar que a substância econômica prevalece sobre a forma jurídica na classificação das unidades institucionais e no tratamento das operações das unidades do setor público.

- **b. Registrar as transações entre o Tesouro e o Banco Central de acordo com as mais recentes normas estatísticas internacionais.** Isso ajudaria a refletir melhor as transações de acordo com sua verdadeira natureza econômica. Além disso, permitiria a apresentação em separado das transações e dos balanços do Banco Central e do governo central (uma tarefa complexa presentemente), os quais são duas unidades distintas, classificadas em partes diferentes do setor público.
- **c. Fazer verificações periódicas da uniformidade entre os diversos conjuntos de dados macroeconômicos.** Isso ajudaria a detectar classificações errôneas ou o registro incompatível das operações do governo com outros setores da economia.
- **d. Incluir conciliações dos principais agregados fiscais nos diversos relatórios fiscais e entre eles.** Com isso, seriam explicadas as razões por trás das incoerências aparentes entre os principais agregados fiscais relacionados, como os ajustes dívida-fluxo ou as diferenças de cobertura ou regime contábil. Isso se tornará cada vez mais importante à medida que as autoridades façam a convergência gradativa para as normas do GFSM 2014.

Tabela 1.7. Brasil: Avaliação Resumida da Apresentação de Informações Fiscais

Princípio		Avaliação	Importância	Recs	
1. Cobertura	1	Cobertura das instituições	Boa: Os relatórios fiscais publicados consolidam a maior parte do governo geral (exclui apenas algumas entidades muito pequenas), mas não as empresas públicas.	Alta: Com despesas de 22% do PIB e 107% do PIB em passivos que não correspondem a participações, as empresas públicas estão fora das estatísticas fiscais.	1.1
	2	Cobertura de saldos	Boa: As mais recentes demonstrações financeiras anuais abrangem todos os ativos financeiros e a maioria dos passivos. Alguns ativos não financeiros também são reconhecidos.	Alta: Ativos não financeiros não informados equivalentes a 90% do PIB e direitos previdenciários não informados do pessoal das forças armadas e funcionários públicos dos governos subnacionais representam 59% do PIB.	1.2a
	3	Cobertura de fluxos	Básica: Os relatórios fiscais abrangem todas as receitas e despesas pelo regime de caixa e algumas pelo regime de competência.	Alta: As despesas previdenciárias acumuladas pelo governo geral correspondentes a 5% do PIB e os investimentos em PPPs de 1% do PIB estão fora dos relatórios fiscais.	1.2b 1.3b
	4	Cobertura da renúncia fiscal	Boa: A renúncia fiscal é estimada anualmente por tributo, setor, tipo econômicos e região geográfica.	Baixa: A renúncia fiscal representou 4% do PIB, em média, de 2010 a 2016, o que é relativamente baixo para os padrões internacionais.	
2. Periodicidade e tempestividade	1	Periodicidade dos relatórios dentro do exercício	Avançada: Os relatórios fiscais dentro do exercício são publicados mensalmente, no prazo de um mês.	Baixa: Os relatórios fiscais que abrangem o governo central orçamentário (45% das despesas do GG, excluídas as doações) são publicados em t+30 dias.	
	2	Tempestividade das demonstrações financeiras anuais	Avançada: O parecer prévio do TCU sobre as contas normalmente é publicado em junho.	Baixa: A aprovação final das contas compete ao Congresso.	
3. Qualidade	1	Classificação	Básica: Os relatórios fiscais contêm classificações administrativas, econômicas e funcionais, mas estas últimas não são inteiramente compatíveis com a COFOG.	Baixa: As classificações são harmonizadas entre o GG e a maioria das incoerências com a COFOG poderiam ser resolvidas por meio de uma combinação das classificações.	
	2	Coerência interna	Avançada: As conciliações entre os saldos acima e abaixo da linha, as emissões e a detenção de dívida, e o financiamento e a variação da dívida estão todas disponíveis.	Baixa: As discrepâncias entre os diversos métodos de cálculo foram contidas.	
	3	Revisões históricas	Boa: As revisões das estatísticas e relatórios fiscais são aplicadas retroativamente, com todas as principais mudanças explicadas qualitativamente.	Baixa: Algumas revisões importantes são acompanhadas de uma tabela de correspondência entre as séries temporais antiga e nova.	
4. Integridade	1	Integridade estatística	Básica: Embora as estatísticas fiscais sejam divulgadas em conformidade com normas internacionais, os processos de compilação não garantem a plena conformidade com o GFSM.	Média: O mandato do Tesouro de alinhar as estatísticas fiscais com as melhores práticas internacionais e as exigências locais resulta na fragmentação da estrutura de apresentação de informações.	1.3 a,b,c
	2	Auditoria externa	Boa: As contas são examinadas por uma instituição independente e são objeto de um parecer com ressalvas importantes.	Baixa: O processo atual de implementação de normas internacionais de auditoria deve melhorar ainda mais a eficácia da auditoria externa.	
	3	Comparabilidade dos dados fiscais	Básica: A desagregação do saldo primário do governo central pode ser encontrada nos documentos e relatórios de execução do orçamento, mas ela coexiste com outros formatos para os quais não são fornecidas tabelas de correspondência.	Média: A multiplicidade de formatos para apresentação e as frequentes correções feitas nos dados do resultado prejudica a facilidade de leitura dos documentos do orçamento e relatórios fiscais.	1.3d

II. PREVISÕES FISCAIS E ORÇAMENTO

39. Este capítulo avalia a qualidade das práticas orçamentárias e de previsão fiscal em relação às normas estabelecidas no Código de Transparência Fiscal. A atenção recai sobre quatro áreas principais:

- Abrangência do orçamento e respectiva documentação;
- Ordem e tempestividade do processo orçamentário;
- Orientação de política da documentação do orçamento;
- Credibilidade das previsões fiscais e propostas orçamentárias.

A avaliação se baseia nas informações disponíveis ao público (Tabela 2.1). Além do plano plurianual e da documentação do orçamento, a avaliação leva em consideração as bases de dados disponíveis livremente online que oferecem informações detalhadas sobre as autorizações e execução orçamentárias, inclusive informações sobre o desempenho.

2.1. Abrangência

2.1.1. Unidade do orçamento (Avaliação: boa)

40. A documentação do orçamento apresenta a receita, despesa e financiamento do governo central, fundos orçamentários e previdência social. A Lei Orçamentária Anual (LOA) abrange as operações do governo central, e nenhuma despesa pode ser feita sem um crédito orçamentário claro. Os fundos orçamentários são criados por lei e financiados por receitas vinculadas. Contudo, são incluídos na LOA e submetidos às regras comuns com respeito à preparação e execução do orçamento. O orçamento administrativo²¹ do Banco Central também é apresentado na LOA. No entanto, como o orçamento não contém informações amplas relacionadas ao FGTS, um grande fundo extraorçamentário submetido a disposições específicas de governança, a prática relacionada à unidade do orçamento não está de acordo com as normas avançadas.²²

²¹ Abrange salários, despesas ordinárias e investimentos, mas não as operações relacionadas à política monetária.

²² O FGTS também foi usado para financiar programas do governo sem autorização orçamentária (ver Boxe 1).

Tabela 2.1. Brasil: Documentos e Dados sobre as Projeções Fiscais e o Orçamento

Tipo de documento	Título	Conteúdo	Exercício	Data de publicação
Documentos sobre as Projeções Fiscais e o Orçamento				
Plano plurianual	Plano Plurianual (PPA) 2016–2019	Principais metas e programas estratégicos do governo federal para os próximos quatro anos	2016–2019	14 de janeiro de 2016
Projeto de apresentação do orçamento	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2016	Diretrizes para a preparação do orçamento e pressupostos econômicos, metas fiscais para o saldo primário do orçamento, níveis da dívida e previsões de receita para o exercício do orçamento e os dois exercícios seguintes	2016	15 de abril de 2015
Apresentação do orçamento transformada em lei	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2016	Diretrizes para a preparação do orçamento e pressupostos econômicos, metas fiscais para o saldo primário do orçamento, níveis da dívida e previsões de receita para o exercício do orçamento e os dois exercícios seguintes	2016	31 de dezembro de 2015
Projeto de orçamento do executivo	Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)	Projeto do orçamento anual	2016	31 de agosto de 2015
Orçamento Cidadão	Orçamento Cidadão 2016	Apresentação do PLOA a um leitor sem conhecimentos técnicos sobre orçamentos, resumindo as principais informações por meio de figuras e gráficos simples	2016	31 de agosto de 2015
Orçamento transformado em lei	Lei Orçamentária Anual (LOA)	Orçamento aprovado pelo Congresso	2016	15 de janeiro de 2016
Decreto sobre a programação orçamentária e financeira	Decreto – Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2016	Decreto que estabelece tetos para as despesas dos ministérios	2016	12 de fevereiro de 2016
Dados online				
Sistema integrado de planejamento e orçamento	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)	Plano detalhado, autorizações orçamentárias e dados sobre a execução, e informações sobre o desempenho	2010–2016	Atualização diária
Portal de Transparência	Portal da Transparência	Gastos diretos do governo federal	2004–2016	Atualização mensal
		Transferências para estados e municípios	2004–2016	
		Acordos com pessoas, empresas ou entes governamentais	1996–2016	

		Previsão de receitas e arrecadação	2009–2016	
--	--	------------------------------------	-----------	--

2.1.2. Previsões macroeconômicas (Avaliação: básica)

41. Previsões de três anos para os principais indicadores macroeconômicos são apresentadas em vários documentos do orçamento e relatórios da execução orçamentária, porém as explicações sobre essas previsões são limitadas. O PLDO e o PLOA (e, antes deles, o PPA) contêm, no mínimo, previsões do crescimento do PIB real, inflação, taxa de câmbio real/dólar e taxas de juros de curto prazo, abrangendo o exercício orçamentário e de um a três anos à frente. Contudo, a abrangência das previsões apresentadas pode variar consideravelmente de um documento para outro (Tabela 2.2). O PLOA complementa as previsões anuais com projeções mensais das importações, total de salários, índices de preços e preços do petróleo para o exercício do orçamento. Embora a análise da maioria dos resultados recentes seja razoavelmente detalhada na Mensagem Presidencial anexa ao PLOA, apenas uma breve explicação do cenário macroeconômico é apresentada para respaldar as projeções. As previsões dos exercícios seguintes são indicativas e recorrem a métodos de extrapolação em vez de análises detalhadas. Faz-se apenas uma menção muito breve sobre o impacto esperado da evolução da economia mundial sobre a economia brasileira. Ademais, as previsões dos diversos componentes do PIB não são publicadas (a Mensagem Presidencial anexa ao PLOA contém uma apresentação do PIB desagregada em oferta e demanda nos últimos anos).

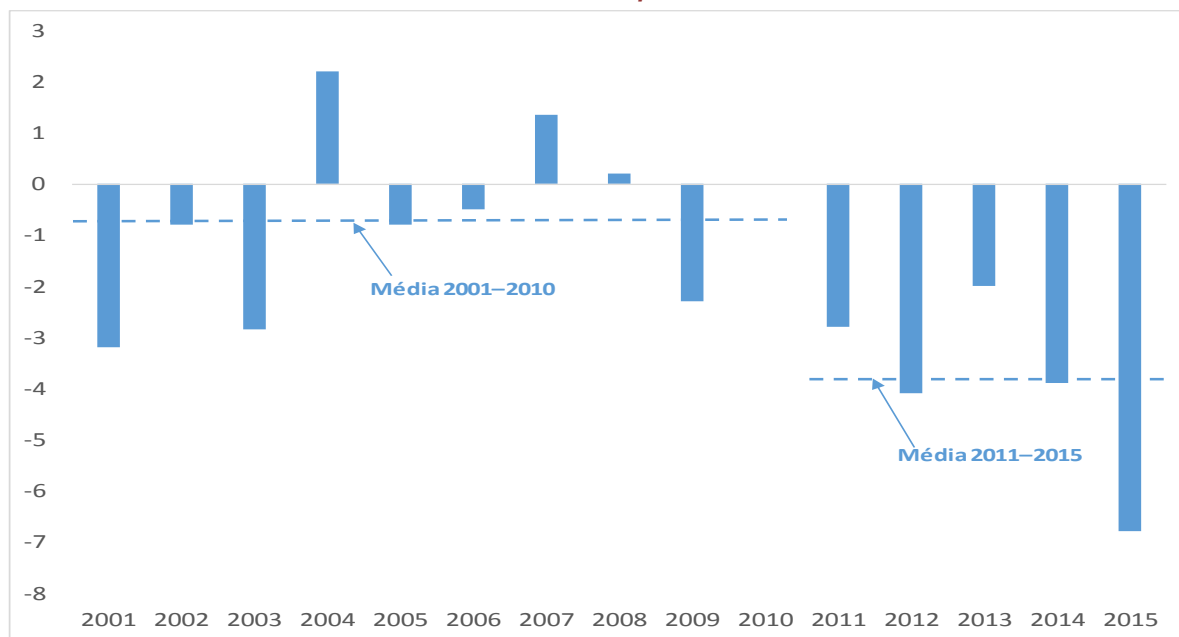
Tabela 2.2. Brasil: Abrangência das Previsões Macroeconômicas Contidas em Documentos do Orçamento Recentes

Documento	Seção	Indicadores macroeconômicos	Horizonte temporal
PPA 2016–2019	Mensagem Presidencial	Crescimento do PIB nominal e real (com desagregação pela oferta), inflação, taxas de juros de curto prazo, taxa de câmbio, salário mínimo, população ativa, total dos investimentos.	4 anos (2016–2019)
PLDO 2016	Anexo IV.1 – Objetivos fiscais anuais	Crescimento do PIB real, taxas de juros de curto prazo, taxa de câmbio.	3 anos (2016–2018)
PLOA 2016	Mensagem Presidencial	Crescimento do PIB real, taxas de juros de curto prazo, taxa de câmbio.	3 anos (2015–2017)
	Informações complementares – Vol. III, seção XXI	Crescimento do PIB nominal e real (com desagregação pela oferta), atividade industrial (2015–18), crescimento e níveis da massa salarial, preços do petróleo, importações, taxas de juros de curto prazo, taxa de câmbio.	2 anos (2015–2016)
Relatórios de execução bimestral		Crescimento do PIB nominal e real, inflação, taxas de juros de curto prazo, taxa de câmbio, preços do petróleo, salário mínimo, massa salarial nominal.	1 ano (ano corrente)

Fonte: Ministério do Planejamento.

42. Discussões mais amplas dos pressupostos subjacentes às projeções macroeconômicas poderiam aumentar sua credibilidade, pois elas têm mostrado um viés otimista nos últimos anos. Embora o desvio médio entre as previsões do PIB para o ano seguinte e o resultado efetivo seja comensurável com a prática de previsões independentes ao longo dos anos 2000,²³ ele tem sido sistematicamente negativo desde 2011, chegando a -3,9 pontos percentuais no período 2011–2015 (Figura 2.1). Em parte, isso reflete as inesperadas dificuldades da conjuntura macroeconômica dos últimos dois anos, mas também revela um viés otimista em relação às projeções de mercado para as principais variáveis econômicas.²⁴ Explicar os pressupostos e escolhas que levaram às previsões apresentadas no orçamento poderia ajudar a informar o público. Ademais, os pressupostos referentes às novas medidas de política fiscal (que podem ter um impacto considerável sobre a economia, sobretudo as medidas tributárias) deveriam ser comunicados.

Figura 2.1. Brasil: Crescimento do PIB Real: Desvio entre a Previsão para o Ano Seguinte e o Resultado Efetivo, 2001–2015



Fonte: Ministério do Planejamento; WEO.

²³ O desvio médio entre as previsões do WEO para o crescimento do PIB real no ano seguinte para os países do G-20 e os resultados efetivos chegaram a -0,5 ponto percentual no período de 1990–2011 (estimativa do Gabinete de Avaliação Independente do FMI); o desvio entre as previsões do MF para o Brasil e os resultados no período 2001–2010 é ligeiramente maior, -0,7 ponto percentual.

²⁴ Isso pode ser observado ao comparar a precisão das projeções feitas pelo setor privado para o crescimento da economia — compiladas no relatório *Focus*, do Banco Central — com as apresentadas no orçamento. O relatório *Focus* mostra que o desvio médio entre as previsões para o crescimento do PIB real no ano seguinte no fim de agosto (o mês em que o orçamento é publicado) e os resultados no período 2011–2015 foi -2,7 pontos percentuais. Isso é comparável com o desvio de -3,9% entre o crescimento projetado e efetivo nos documentos do orçamento nesse período.

2.1.3 Quadro orçamentário de médio prazo (Avaliação: básica)

43. O sistema orçamentário brasileiro não contém um quadro orçamentário de médio prazo móvel. O PPA é elaborado pelo executivo durante o primeiro ano de governo e define as principais metas estratégicas e programas do governo federal para os quatro anos seguintes, inclusive o primeiro ano do próximo governo. Contém os principais pressupostos econômicos e metas fiscais para o saldo primário do orçamento, níveis da dívida e déficit nominal. O PPA abrange todas as atividades e despesas do governo central e apresenta uma estimativa aproximada dos recursos alocados para cada atividade ou projeto durante o quadriênio. *De facto*, trata-se de uma ferramenta de planejamento estratégico que se baseia em pressupostos otimistas sobre a disponibilidade de recursos e a capacidade de implementação. Em consequência, não serve efetivamente de âncora das políticas para o processo orçamentário anual. A preparação do orçamento anual é embasada pela LDO apresentada ao Congresso a cada ano. Ela contém pressupostos econômicos, metas fiscais para o saldo primário do orçamento, níveis da dívida e previsões de receitas para o ano do orçamento e os dois anos seguintes. No entanto, nenhum dos dois documentos apresenta estimativas de despesa no nível dos programas nem dos ministérios.

2.1.4. Projetos de investimento (Avaliação: básica)

44. O Brasil continua a enfrentar desafios na execução do seu orçamento de investimentos públicos. Em média, cerca de dois terços desse orçamento foi executado nos últimos três anos. Embora se devam, em parte, às investigações da “Lava Jato” nos últimos anos (Boxe 2), essas frustrações têm importância macroeconômica, pois o investimento público no Brasil fica atrás do investimento de outras economias de mercados emergentes tanto em termos quantitativos como qualitativos (Figura 2.2). A taxa de investimento público no Brasil tem ficado sistematicamente abaixo da média das economias de mercados emergentes, o que leva a um nível relativamente baixo de estoque de capital. A percepção da qualidade da infraestrutura também é inferior à média das economias emergentes e dos países na região da América Latina e Caribe.

Boxe 2. Transparência e Riscos Fiscais: O Caso da Petrobras e Eletrobras

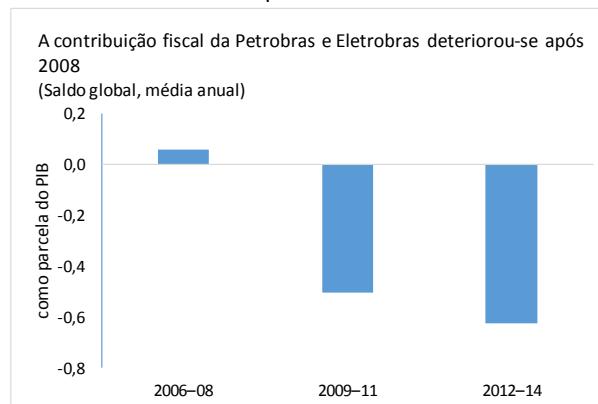
A Petrobras e a Eletrobras são as duas maiores empresas públicas não financeiras, mas têm sido excluídas das metas fiscais desde 2009. O objetivo era dar a elas, consideradas de baixo risco para as finanças públicas, mais flexibilidade para tocar seus grandes planos de investimento. Ambas foram retiradas das estatísticas fiscais do setor público (déficit, dívida), reduzindo a transparência fiscal. Ademais, a Petrobras tem sido desobrigada de cumprir várias das regras de licitação, endividamento e pessoal do setor público. O desempenho fiscal das duas empresas se deteriorou desde 2009. Se houvessem sido incluídas nas contas fiscais, a deterioração maior do resultado primário teria sido maior, em cerca de 0,5% do PIB ao ano, em média, de 2009 a 2014.

As operações e a saúde financeira das duas empresas foram afetadas pelos escândalos de corrupção:

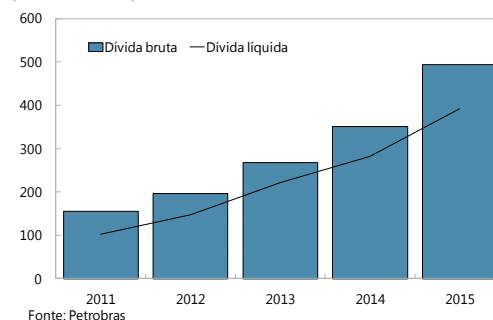
- Em 2009, a Polícia Federal iniciou uma investigação de lavagem de dinheiro em vários estados, a Operação “Lava Jato”. A partir de 2014, a investigação concentrou-se em irregularidades envolvendo empreiteiras e fornecedores da Petrobras. Um grupo de empresas agia em conluio para superfaturar contratos com a Petrobras e parte dos recursos era direcionada para financiar ilegalmente partidos políticos, entre outros. O montante dos contratos afetados chegou a R\$ 200 bilhões. A Petrobras estima que o superfaturamento representou em torno de 3% do valor dos contratos (R\$ 6,2 bilhões). As ações da Petrobras despencaram com o escândalo e a empresa enfrenta o risco de perdas decorrentes de ações na justiça.
- Vários dos grandes projetos da Eletrobras (e de empresas no grupo) estão sendo investigados por procuradores brasileiros após executivos nos projetos terem se envolvido em escândalos de corrupção (inclusive a “Lava Jato”). A negociação dos ADRs da empresa na Bolsa de Valores Nova Iorque foi suspensa e a empresa pode ser retirada do pregão por haver deixado de apresentar demonstrações financeiras auditadas à *Securities and Exchange Commission* — os auditores não assinaram os relatórios devido à falta de informações sobre os prejuízos da empresa nos grandes projetos (por ex., a hidrelétrica de Belo Monte e a usina de Angra 3). A qualidade da governança da empresa foi rebaixada (por ex., “fraca” segundo a S&P).
- As duas empresas tomaram medidas para melhorar as práticas de compras e controle internos, inclusive com um plano de combate à corrupção na Eletrobras. Já o governo aprovou uma nova lei para as empresas públicas (2016) e emitiu uma série de diretrizes nos últimos anos para melhorar a governança (inclusive com o fortalecimento dos conselhos de administração), as regras sobre compras e licitações e os controles sobre as estatais.

Ambas as empresas representam riscos fiscais significativos para o resto do setor público:

- A grande queda dos preços do petróleo nos mercados internacionais e a forte alavancagem — a dívida líquida quadruplicou desde 2011, para 6,5% do PIB — deixaram a Petrobras em dificuldades financeiras. A Eletrobras talvez precise também de mais ajuda financeira do governo.
- Nenhuma das empresas pagou dividendos em 2015 (após chegarem a pagar 0,3% do PIB em 2009) e seus problemas ajudaram a aprofundar a recessão (e a queda das receitas tributárias) na medida em que reduziram seus

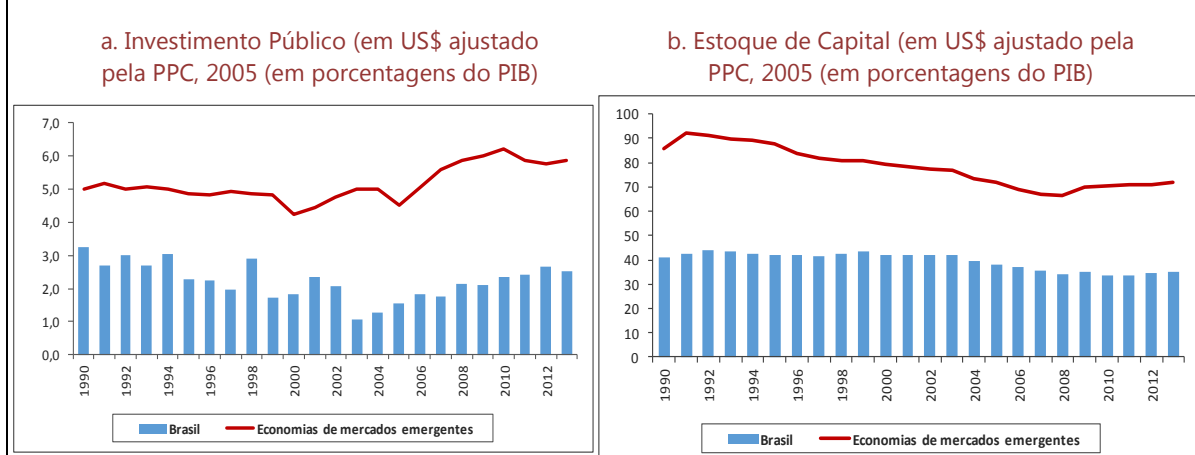


Petrobras: Endividamento crescente nos últimos anos (em bilhões de reais)



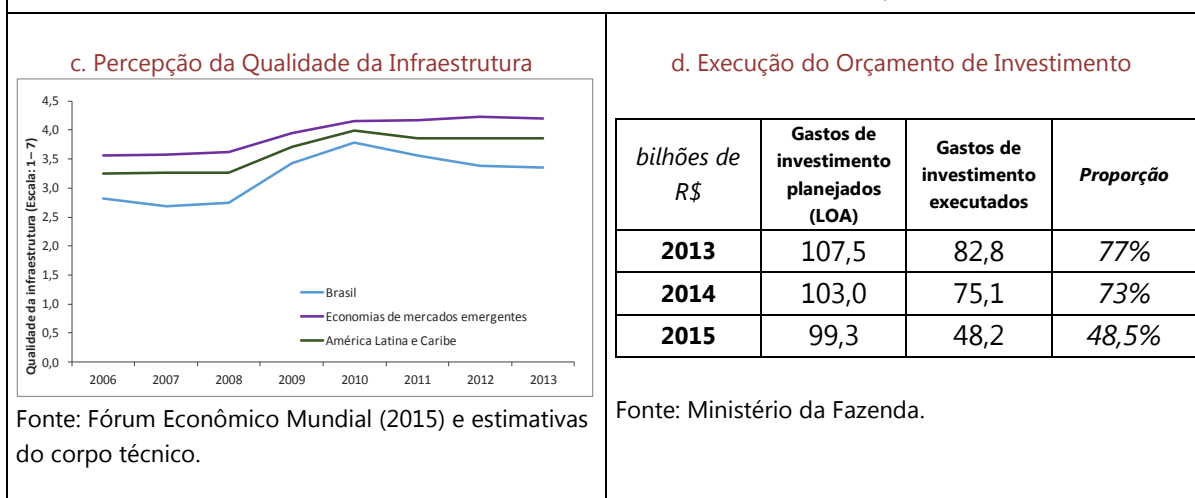
planos de investimento. Elas também constituem um risco para os bancos públicos que lhes estenderam empréstimos consideráveis e têm participação no capital das empresas.

Figura 2.2. Brasil: Principais Indicadores do Investimento Público



Fonte: WEO, cálculos do corpo técnico do FMI.

Fonte: WEO, cálculos do corpo técnico do FMI.



Fonte: Fórum Econômico Mundial (2015) e estimativas do corpo técnico.

Fonte: Ministério da Fazenda.

45. Informações detalhadas sobre os principais projetos de investimento estão disponíveis online, mas os montantes totais dos compromissos plurianuais vinculados a eles não são publicados.

- O PPA, publicado a cada quatro anos, contém uma lista dos projetos de investimento em curso e pré-selecionados, classificados por programa e ministério, além de uma projeção dos custos globais e das datas programadas de início e fim.
- O PLOA apresenta uma visão agregada e informações individualizadas sobre os gastos de investimento planejados, embora apenas os montantes a serem alocados para o orçamento do exercício sejam divulgados — informações sobre compromissos plurianuais não estão disponíveis nos documentos do orçamento. Embora haja uma separação clara entre as despesas de projetos de investimento e os custos operacionais e de manutenção, estes não são apresentados por projeto específico.
- Os projetos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que respondem por aproximadamente dois terços dos gastos de investimento da União, estão sujeitos a um exame mais profundo, com a publicação do total dos custos globais, relatórios sobre os desembolsos mensais e informações periódicas sobre os produtos e, às vezes, resultados previstos e obtidos.

46. Os processos de avaliação, seleção e compras dos projetos ainda ficam aquém das melhores práticas em termos de transparência. Os projetos de investimento não passam sistematicamente por análises de custos e benefícios antes de serem selecionados e, quando passam, essas análises não são publicadas nem seguem uma metodologia comum e padronizada. Os procedimentos de compras e licitações são regulados por uma lei de 1993,²⁵ que abrange tanto a União como os estados e municípios. Essa lei tem como princípio central os processos licitatórios e complementa a Constituição, que já estabelece que o processo de licitação pública deve assegurar “igualdade de condições a todos os concorrentes” (Artigo 37). A maioria das licitações está disponível online, no Portal da Transparência, mantido pelo governo. Contudo, as atuais investigações da justiça, como é o caso da “Lava Jato”, por exemplo, indicam que houve deficiências nos processos licitatórios no passado recente. Em consequência, sobrecustos se tornaram frequentes. A legislação e os processos de licitação pública estão sendo reforçados para fazer face a algumas dessas deficiências: por exemplo, a recém-promulgada Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, entre outras coisas, esclarece as regras e procedimentos para as licitações conduzidas por empresas públicas.

²⁵ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

(continued...)

2.2. Ordem

2.2.1. Legislação fiscal (Avaliação: avançada)

47. A Constituição Federal, a Lei nº 4.320, de 1964²⁶ e a LRF estabelecem claramente o cronograma do orçamento e seu conteúdo. O Artigo 165 da Constituição exige que o poder executivo elabore os projetos do PPA, da LDO e da LOA. Já o Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fixa os prazos para sua transmissão ao Congresso e devolução do poder executivo (Tabela 2.3). A Constituição e a LRF definem o formato e o conteúdo da documentação que respalda o processo orçamentário.

Tabela 2.3. Brasil: Cronograma para a Preparação e Aprovação do Orçamento

Lei	Prazo para encaminhamento ao poder legislativo	Prazo para devolução ao poder executivo
PPA	31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial	22 de dezembro
LDO	15 de abril	17 de julho
LOA	31 de agosto	22 de dezembro

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil.

48. A legislação define claramente a autonomia do Congresso para fazer emendas aos projetos de lei do orçamento do poder executivo. O Artigo 166 da Constituição prevê que as emendas aos projetos de orçamento devem ser compatíveis com o PPA e a LDO e indicar os recursos necessários, sejam eles provenientes da anulação de outras despesas ou da elevação da receita prevista inicialmente. No entanto, essa obrigação nem sempre é levada a cabo. Algumas mudanças de políticas já foram adotadas sem que seu custo financeiro ou recursos necessários fossem identificados. No caso da modificação do fator previdenciário em 2015, tanto o custo como as medidas compensatórias não foram identificados. No caso do aumento da receita líquida destinada às despesas com saúde, tampouco foram identificadas medidas compensatórias.

49. A fragmentação da legislação limita a acessibilidade do público. A Constituição prevê que uma lei complementar precisa ser promulgada, detalhando as regras e procedimentos relacionados às finanças públicas. Com efeito, isso constituiria uma lei do orçamento orgânica, atualizando e substituindo a lei de 1964. Como essa lei nunca foi adotada, a legislação referente ao orçamento abrange não apenas a lei de 1964 (desatualizada em alguns aspectos) e a LRF, mas também as LDOs, que contém disposições legais relacionadas às finanças públicas. Em consequência, a legislação é excessivamente complexa. Consolidar a legislação em uma única lei orgânica e moderna aumentaria a transparência das regras relacionadas ao orçamento e

²⁶ A Lei nº 4.320 estipula as regras gerais para a preparação, execução, contabilização e apresentação das informações dos orçamentos pelos três níveis de governo.

reduziria as incertezas jurídicas resultantes do amplo uso das LDOs para estabelecer novos procedimentos e regras a cada ano.

2.2.2. Tempestividade dos documentos do orçamento (Avaliação: básica)

50. A lei do orçamento promulgada foi publicada após o início do exercício nos últimos dois anos. Os últimos três orçamentos foram encaminhados ao Congresso quatro meses após o início do exercício. Os orçamentos de 2014 e 2016 foram aprovados pelo Congresso em dezembro. A aprovação e publicação do orçamento de 2015 foram adiadas devido às eleições gerais de outubro de 2014. Já o orçamento de 2016 foi publicado em janeiro do mesmo ano.

Tabela 2.4. Brasil: Datas do Encaminhamento, Aprovação e Publicação do Orçamento, 2014–2016

	Orçamento de 2014	Orçamento de 2015	Orçamento de 2016
Encaminhamento ao Congresso	28 de agosto de 2013	28 de agosto de 2014	31 de agosto de 2015
Aprovação pelo Congresso	18 de dezembro de 2013	17 de março de 2015	17 de dezembro de 2015
Publicação	30 de dezembro de 2013	22 de abril de 2015	15 de janeiro de 2016

Fontes: Encaminhamento ao Congresso: data da Mensagem Presidencial; Aprovação pelo Congresso: website do Senado; Publicação: Data da publicação no Diário Oficial da União.

2.3. Orientação de política

2.3.1. Objetivos da política fiscal (Avaliação: boa)

51. O PPA e a LDO são as duas ferramentas principais usadas pelo governo brasileiro para definir objetivos fiscais numéricos e prestar informações regularmente sobre o seu desempenho em relação a esses objetivos.

- O PPA²⁷ contém previsões macroeconômicas (Tabela 2.1), bem como objetivos fiscais indicativos para o saldo primário, o saldo nominal e os níveis da dívida. Todos os anos, o Ministério do Planejamento publica um relatório de avaliação, em que discute os avanços obtidos e atualiza as previsões e metas.
- O Brasil não dispõe de um quadro orçamentário de médio prazo desenvolvido plenamente. Contudo, ele é limitado pelas diretrizes definidas a cada ano na LDO.²⁸ Os objetivos fiscais do

²⁷ Segundo o Artigo 165 da Constituição: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais”.

²⁸ Constituição, Artigo 165, § 2º: A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Brasil para o ano t são estipulados a cada ano em um anexo (Anexo IV.1) da LDO elaborada em abril do ano $t-1$. Tais objetivos também são comparados com os resultados de outro anexo da LDO (Anexo IV.3), elaborado em abril do ano $t+1$. A principal meta fiscal é o saldo primário do setor público não financeiro (excluídas a Petrobras e a Eletrobras), que serve de base para as discussões sobre a política fiscal. Também são fixadas metas para a receita e despesa primárias, o saldo nominal e a dívida líquida, mas, na prática, elas são secundárias. A LDO também prevê objetivos para os dois anos seguintes, porém, *grosso modo*, trata-se de objetivos indicativos que não encontram respaldo em projeções econômicas e fiscais robustas nos documentos publicados.

52. Os documentos do orçamento no Brasil não oferecem um retrato claro da estratégia fiscal nem de como as medidas de política ajudarão a alcançar os objetivos do governo para a política fiscal. A descrição das intenções da política do governo para o exercício e o médio prazo, assim como as explicações que acompanham as metas, permanecem limitadas. Além disso, as grandes revisões das metas dentro do exercício na forma de revisões complementares, combinadas com os importantes fatores de ajuste da principal meta fiscal, solapam a função da LDO de oferecer uma orientação clara quanto à estratégia fiscal.

53. As três LDOs mais recentes foram aprovadas pelo Congresso mais de seis meses após a publicação dos respectivos projetos, o que destaca os limites do quadro orçamentário em uma conjuntura macroeconômica em rápida evolução. Embora a aprovação da LDO pelo Congresso deva ocorrer antes de o PLOA ser publicado em agosto, a LDO foi aprovada logo antes da LOA nos últimos três ciclos orçamentários. A cada vez, a LDO adotada diferiu substancialmente do PLDO, com metas fixadas de modo a se enquadrar nas dotações e previsões da LOA. Dessa forma, a LDO não serviu de guia para a preparação do orçamento, mas sim como uma formalidade jurídica que não limitou o nível de gastos.

2.3.2. Informações sobre o desempenho (Avaliação: boa)

54. Há mais de uma década, o governo brasileiro vem elaborando indicadores e avaliações de desempenho por meio do seu processo de planejamento e do PPA. Para cada um dos seus programas, o PPA contém indicadores de desempenho de alto nível, objetivos e metas de resultado. É obrigatório que todos os programas do PPA sejam avaliados a cada ano. Os gerentes dos programas informam os avanços obtidos em relação às metas do PPA usando um sistema online chamado Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). As avaliações e resultados correspondentes aos indicadores são inseridos no relatório de progresso anual do PPA, o qual é encaminhado ao executivo e ao Congresso. Desde 2011, o PPA tem sido revisado e simplificado consideravelmente. O número de programas do plano foi reduzido de mais de 300 para 54 programas temáticos, abrangendo diversas áreas de política. Reduziu-se a ênfase nas metas de resultados em favor de mais metas baseadas nos produtos e nas atividades. Além disso, houve esforços para melhorar o monitoramento e prestação de informações sobre os indicadores de produtos incluídos nos documentos do orçamento. Apesar do progresso

obtido na apresentação das informações sobre o desempenho, consta que seu uso no processo de tomada de decisões sobre o orçamento ainda é limitado.

55. A documentação do orçamento inclui metas para os produtos a serem entregues no âmbito de cada política importante do governo. O PLOA apresenta os produtos esperados de cada programa governamental no nível detalhado da ação de política e o vincula com a dotação orçamentária. O Cadastro de Ações online visa a oferecer informações qualitativas sobre as ações planejadas no orçamento de cada exercício. São 54 programas temáticos, 42 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado e 12 programas de operações especiais.

2.3.3. Participação do público (Avaliação: boa)

56. Desde 2010, o governo tem publicado o Orçamento Cidadão. Publicado junto com o PLOA, apresenta de maneira visual e sem termos técnicos, as informações centrais esperadas de um orçamento cidadão, conforme definido pela International Budget Partnership.²⁹ Além disso, contém informações sobre a preparação do orçamento e seu processo de execução. Ademais, oferece informações sobre os principais insumos, produtos ou resultados das políticas por setor e esclarece as fontes de recursos para essas políticas. As implicações do projeto do orçamento são apresentadas do ponto de vista de um cidadão comum, mas o projeto não apresenta informações detalhadas para os diversos grupos demográficos (por exemplo, famílias de baixa renda ou populações indígenas).

57. O Brasil promove a transmissão de conhecimento sobre os assuntos orçamentários para o público por meio de uma série de outras iniciativas. A Escola Virtual SOF, um sistema de aprendizagem na Internet, oferece gratuitamente cursos online e informações a todos os cidadãos interessados. Além disso, uma cartilha em quadrinhos chamada “Sofinha e sua turma” apresenta, em linguagem bastante acessível, as principais informações sobre as instituições e conceitos relacionados ao orçamento. Já o programa de rádio Momento do Orçamento oferece informações ao ouvinte em linguagem simples e direta.

58. O Brasil é um dos líderes na abertura de espaço aos cidadãos para que tenham uma participação formal nas deliberações sobre o orçamento. O Fórum Interconselho é formado por representantes eleitos dos Conselhos Nacionais e comitês, bem como por representantes da sociedade civil. Seu objetivo é integrar formalmente especialistas em políticas na elaboração do PPA. A preparação do orçamento é favorecida pelos conhecimentos técnicos dos Conselhos Nacionais, formados por organizações da sociedade civil e representantes do governo, que são encarregados de formular o orçamento dentro da sua área de política. Além disso, as organizações da sociedade civil e os cidadãos podem contribuir para o processo legislativo ao participarem de audiências públicas.

²⁹ Abrangem o total da despesa e receita, as principais iniciativas de política do orçamento, as previsões macroeconômicas que servem de base para o orçamento e as informações de contato para seguimento pelos cidadãos.

2.4. Credibilidade

2.4.1. Avaliação independente (Avaliação: não cumprido)

59. As previsões e o desempenho macroeconômicos e fiscais do governo não passam por uma avaliação independente. Não existe uma instituição fiscal independente³⁰ que examine as projeções fiscais para verificar sua exatidão. Além disso, nenhum documento do orçamento faz uma comparação das previsões do governo com previsões independentes ou de consenso. Uma comparação mais ampla dos pressupostos macroeconômicos e projeções fiscais das autoridades com os produzidos fora do governo poderia ser útil para melhorar a qualidade das previsões fiscais.

2.4.2. Orçamento suplementar (Avaliação: básica)

60. A legislação determina claramente que as modificações substanciais do orçamento ou as elevações do nível total de despesas precisam ser aprovadas pelo Congresso. São previstas três opções para modificar o orçamento promulgado durante o exercício.³¹

- Créditos orçamentários suplementares podem ser aprovados por meio de decretos presidenciais durante o exercício, desde que o aumento da despesa encontre respaldo na identificação de recursos e não ultrapasse a porcentagem aprovada na LOA (um projeto de orçamento suplementar precisa ser aprovado pelo Congresso para ultrapassar esse limite). Durante o exercício 2015, 21 decretos aumentaram os créditos orçamentários, perfazendo um total de R\$ 116 bilhões.
- Créditos orçamentários especiais são aprovados pelo Congresso no caso de novas despesas que não estão incluídas no orçamento promulgado. Neste caso, também é necessário identificar a fonte de recursos. Durante o exercício 2015, o Congresso aprovou 28 leis, elevando os créditos orçamentários em R\$ 40 bilhões.
- Créditos orçamentários extraordinários cobrem despesas imprevistas e urgentes. Podem ser decretados por uma medida provisória do executivo e devem ser aprovados pelo Congresso *ex post*. Durante o exercício 2015, seis medidas provisórias disponibilizaram créditos orçamentários adicionais em um total de R\$ 116 bilhões.

61. Nos últimos anos, as modificações do orçamento foram aprovadas depois, e não antes, da sua implementação. Essa prática se afastou das exigências legais em duas áreas principais.³² Com relação ao orçamento de investimento para as empresas públicas federais, em

³⁰ A LRF, no seu Artigo 67, criou um conselho de gestão fiscal, envolvendo os níveis federal e estadual de governo, voltado para a harmonização das práticas fiscais em todo o país. Entretanto, esse conselho não foi implementado e provavelmente não lidaria com a avaliação das previsões macrofiscais.

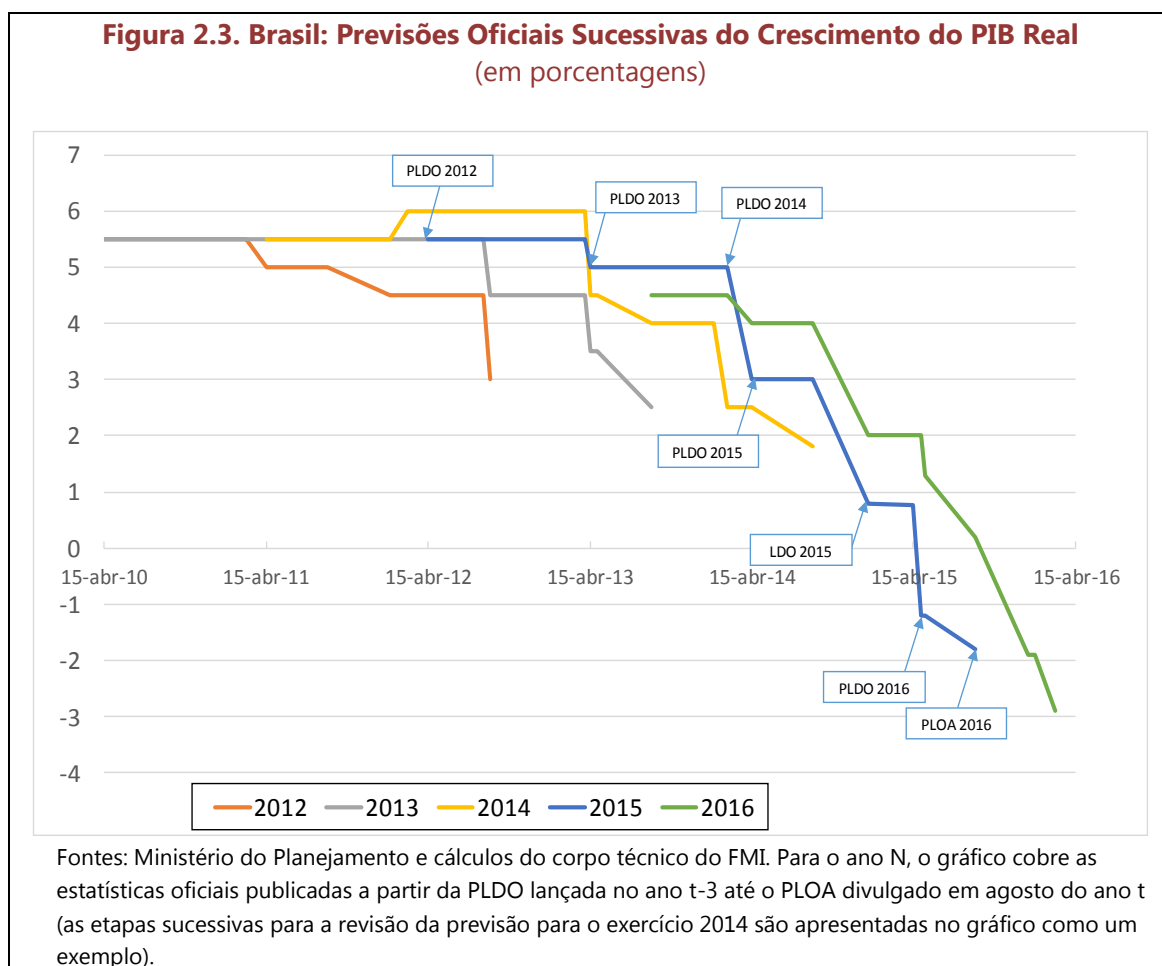
³¹ Em todos os casos, as modificações das apropriações precisam se enquadrar na meta fiscal.

³² Ver também Boxe 1, sobre os passivos não informados, que se refere, em parte, a mudanças no orçamento que não foram aprovadas.

vários casos as estatais modificaram consideravelmente seus planos de investimento em relação ao orçamento antes de receberem autorização do Congresso. Normalmente, isso é resolvido antes do fim do ano, mas nem sempre. Com respeito ao orçamento “fiscal” (governo central), a principal questão tem sido a necessidade de alterar a meta fiscal antes de implementar as mudanças dos créditos orçamentários (conforme exigido por lei). Isso se tornou uma questão crucial nos últimos anos, pois as metas fiscais iniciais se baseavam em projeções demasiado otimistas. Em alguns casos, as autoridades decidiram levar a cabo as modificações do orçamento antes de o Congresso aprovar a alteração da meta fiscal. Isso chegou a ocorrer no recente ano de 2015, quando as modificações solicitadas foram aprovadas pelo Congresso antes do fim do exercício. Recentemente, o TCU frisou que essas práticas não estavam em conformidade com a lei e que, em consequência, se esperava que a legislação sobre os créditos suplementares fosse observada de forma mais rigorosa.

2.4.3. Conciliação das previsões (Avaliação: básica)

62. As previsões macroeconômicas e fiscais são revisadas de uma etapa para outra do orçamento, com poucas explicações sobre os motivos das mudanças. As alterações nas previsões do PIB real para o ano seguinte de uma versão para outra foram de especial importância nos últimos anos devido à desaceleração do crescimento da economia brasileira (Figura 2.3). Consequentemente, as projeções do total da receita também sofreram revisões significativas em cada nova etapa oficial. Não obstante, as revisões das previsões de uma LDO para a próxima ou entre uma LDO e uma LOA não são explicadas nos documentos do orçamento. Em especial, as tabelas em que são apresentadas as novas previsões não fazem referência às previsões anteriores.



63. Em contrapartida, as revisões das previsões dentro do ano inseridas nos relatórios de execução bimestrais do Tesouro são mais bem documentadas. O Artigo 9 da LRF estabelece que, após um período de dois meses, se o governo não estiver no rumo certo para alcançar suas metas fiscais, ele deve tomar medidas para alcançar as metas da LDO. Conseqüentemente, a LRF tornou obrigatória a publicação de relatórios bimestrais que atualizem as previsões macroeconômicas e fiscais caso se considere necessário com base nos resultados nos primeiros meses do exercício ou na conjuntura macroeconômica. As tabelas comparam as previsões fiscais (receita e despesa primárias, detalhadas por tributo ou tipo de gasto, e receita primária) do relatório bimestral anterior com as novas. Os relatórios também apresentam detalhes dos pressupostos subjacentes atualizados de cada previsão. Contudo, não fazem uma comparação com os pressupostos que haviam sido usados no relatório anterior.

Conclusões e recomendações

64. As práticas orçamentárias e de previsão no Brasil são básicas ou boas em comparação com a maioria dos princípios estabelecidos no Código de Transparência Fiscal, mas ainda existem deficiências graves. Os pontos especialmente fortes são a unidade do

orçamento e a participação do público no processo orçamentário (Tabela 2.5). Uma deficiência crucial do sistema é que não são discutidas nos documentos do orçamento nem as intenções das políticas fiscais nem as perspectivas para as principais variáveis fiscais, como o déficit do orçamento, o saldo primário e os coeficientes da dívida pública. Além disso, as projeções fiscais do governo não são objeto de escrutínio por uma instituição fiscal independente. Nesse contexto, as prioridades em termos de reformas são as seguintes:

- **Recomendação 2.1. Publicar uma declaração completa sobre a política fiscal de médio prazo.** Uma declaração como essa, que poderia ser anexada ao próximo PLDO, daria mais clareza às intenções fiscais do governo para o exercício orçamentário e para o médio prazo, reduziria a incerteza que cerca as decisões da política fiscal e daria uma ideia melhor do espaço fiscal disponível para novas políticas. Apresentaria, acima dos objetivos fiscais e metas propostas pelo governo:
 - Uma visão global e concisa (em poucas páginas) da estratégia econômica e fiscal do governo para o médio prazo;
 - Informações detalhadas sobre o cenário macroeconômico de médio prazo, inclusive com uma análise da conjuntura macroeconômica internacional, uma explicação dos pressupostos subjacentes à previsão do PIB (que poderia ser desagregada segundo a oferta ou demanda), análises específicas sobre emprego, inflação, massa salarial e, pelo menos alguns cenários alternativos para avaliar o nível de incerteza em torno das previsões.
 - Uma discussão qualitativa dos objetivos fiscais do governo, bem como uma distinção quantitativa entre o cenário de referência e o impacto das novas medidas;
 - Um resumo da revisão das previsões e objetivos em comparação com a LDO anterior, com uma desagregação quantitativa dos principais fatores por trás das revisões.

A elaboração de uma declaração sobre a política fiscal de médio prazo também ajudaria a preparar o governo e o público para uma eventual mudança para um cenário de despesa de médio prazo (CDMP). Um CDMP, de preferência indicativo e de abrangência limitada no início, exigiria, entre outras coisas, uma distinção clara entre o cenário de referência³³ e o impacto de novas medidas e conteria uma avaliação dos compromissos plurianuais que o orçamento tem pela frente devido a projetos de investimento em curso.

- **Recomendação 2.2. Criar um conselho fiscal independente.** Um conselho fiscal é uma entidade independente e permanente com mandato executivo ou previsto em lei para avaliar as políticas e o desempenho do governo na área fiscal, bem como promover a sustentabilidade das finanças públicas.
 - a. Esse conselho poderia, pelo menos, manifestar um juízo sobre o realismo das previsões macroeconômicas e fiscais, fazer avaliações *ex ante* e *ex post* da política fiscal e

³³ Esse cenário de referência é uma estimativa futura das receitas e dos custos das políticas e programas já aprovados baseada no pressuposto de que não seja tomada nenhuma decisão de política nova.

- avaliar a conformidade com as regras fiscais. Além disso, poderia avaliar como os diferentes estados estão cumprindo seus programas de ajuste e as exigências da LRF. Ademais, o conselho poderia avaliar a sustentabilidade fiscal no longo prazo. Para que o conselho fiscal seja eficaz, ele precisa ter um elevado grau de autonomia e contar com pessoal adequado.
- b. O governo poderia, pelo menos, comparar e divulgar suas previsões com as publicadas por analistas independentes e oferecer análises *ex post* sobre as diferenças entre as previsões e os resultados efetivos.
 - **Recomendação 2.3. Iniciar uma revisão completa da legislação existente e elaborar uma lei do orçamento orgânica e moderna.** A consolidação da legislação em uma única lei aumentaria a transparência como um todo do processo orçamentário. Uma lei do orçamento orgânica e moderna, em linha com as melhores práticas internacionais, conforme contemplada na Constituição, já deveria ter sido adotada há muito tempo. Ela facilitaria uma reforma mais ampla do sistema de gestão das finanças públicas. Muitas economias de mercados emergentes se concentraram nos últimos anos em reforçar as regras fiscais, os quadros fiscais de médio prazo e a gestão dos riscos fiscais. A maioria das economias avançadas já adotou essas reformas após revisar sua estrutura orçamentária básica, inclusive com uma lei do orçamento orgânica e moderna.

Tabela 2.5. Brasil: Avaliação Resumida das Previsões Fiscais e Orçamento

Princípio		Avaliação	Importância	Recs	
1. Abrangência	1	Unidade do orçamento	Boa: A documentação do orçamento apresenta a receita, despesa e financiamento do governo central, fundos orçamentários e previdência social em termos brutos.	Baixa: A estrutura atual do orçamento garante uma cobertura institucional exaustiva das entidades do governo federal em termos brutos.	
	2	Previsões macroeconômicas	Básica: O orçamento contém previsões das principais variáveis macroeconômicas, com poucas explicações sobre os pressupostos subjacentes.	Alta: A brecha entre as previsões e os resultados efetivos do crescimento do PIB real foi significativa nos últimos anos devido, em parte, a um viés otimista.	2.1
	3	Quadro orçamentário de médio prazo	Básica: A LDO contém pressupostos econômicos, metas fiscais para o saldo primário do orçamento, níveis da dívida e previsões de receita para o exercício do orçamento e os dois exercícios seguintes.	Alta: Um quadro orçamentário de médio prazo móvel poderia ajudar a alcançar um bem concebido plano de consolidação fiscal plurianual.	2.1
	4	Projetos de investimento	Básica: Os montantes dos compromissos plurianuais devido a projetos de investimento não estão disponíveis no orçamento. Não são publicadas análises dos custos e benefícios. As licitações estão disponíveis online.	Alta: O investimento público fica atrás em termos quantitativos e qualitativos quando comparado ao de economias de mercados emergentes.	2.1
2. Ordem	1	Legislação fiscal	Avançada: A legislação é clara e abrangente.	Média: Poderia ser considerada a elaboração de legislação atualizada, consolidando os tópicos abrangidos na lei de 1964 e na LRF, bem como adotando novas características da GFP.	2.3
	2	Tempestividade dos documentos do orçamento	Básica: O orçamento promulgado foi publicado após o início do exercício nos últimos dois anos.	Baixa: Os atrasos nas publicações do orçamento resultaram de circunstâncias específicas.	
3. Orientação das políticas	1	Objetivos da política fiscal	Boa: O PPA e a LDO fixam metas precisas e com prazo definido para os principais agregados fiscais; a promulgação atrasada da LDO solapou sua função nos últimos três anos.	Média: O cumprimento das metas fiscais tornou-se mais difícil nos últimos anos.	
	2	Informações sobre o desempenho	Boa: A documentação do orçamento contém metas para os produtos a serem entregues no âmbito de cada política importante do governo.	Baixa: A qualidade dos indicadores deve ser melhorada.	
	3	Participação do público	Boa: Existe uma política ativa para assegurar a participação efetiva do público.	Baixa: Informações sobre os impactos do orçamento sobre diversas categorias demográficas poderiam melhorar ainda mais a participação do público.	
4. Credibilidade	1	Avaliação independente	Não cumprido: As previsões e o desempenho econômicos e fiscais do governo não passam por uma avaliação independente.	Grande: A baixa credibilidade das previsões macrofiscais poderia justificar a criação de um conselho fiscal independente.	2.2
	2	Orçamento suplementar	Básica: Modificações substanciais do orçamento foram feitas com frequência antes da aprovação formal pelo Congresso.	Baixa: A execução do orçamento é monitorada ativamente de modo a não ultrapassar os tetos de despesa fixados na LOA.	
	3	Conciliação das previsões	Básica: Diferenças em relação a previsões anteriores são discutidas, sobretudo, em termos qualitativos, salvo no caso de revisões dentro do exercício nos relatórios de execução bimestrais.	Média: As revisões das previsões foram significativas nos últimos anos.	

III. RISCOS FISCAIS

65. Esta seção avalia a análise, apresentação de informações e gestão dos riscos fiscais pelo governo com base nas práticas do Código de Transparência Fiscal. São examinadas três dimensões:

- As disposições gerais para a divulgação e análise dos riscos fiscais;
- A apresentação de informações e gestão dos riscos decorrentes de fontes específicas, como as garantias públicas, as parcerias público-privadas e o setor financeiro;
- A coordenação da tomada de decisões fiscais entre o governo central, os governos subnacionais e as empresas públicas.

A Tabela 3.1 relaciona os principais relatórios do governo que trazem informações sobre os riscos fiscais.

Tabela 3.1. Brasil: Principais Relatórios do Governo Pertinentes para os Riscos Fiscais

Relatório	Riscos relacionados	Autor
PLDO, Anexo V, Riscos Fiscais	Riscos macroeconômicos, dívida pública, ativos financeiros, bancos públicos, passivos contingentes e ativos contingentes vinculados a processos na Justiça	Ministério do Planejamento, com contribuições do Ministério da Fazenda e de outros órgãos
Prestação de Contas do Presidente da República, incluído o Balanço Geral da União	Garantias públicas, etc.	Presidência, com contribuições dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento
Balanço do Setor Público Nacional	Governos subnacionais	Tesouro Nacional
Estatísticas de Finanças Públicas do Governo Geral	Governos subnacionais	Tesouro Nacional
Relatórios de Gestão Fiscal	Dívida, garantias	Governos federal, estaduais e municipais individualmente
Dívida Pública Federal: Relatório Anual	Dívida	Tesouro Nacional
Indicadores Fiscais e de Endividamento de Estados e Municípios	Governos subnacionais	Tesouro Nacional
Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais	Governos subnacionais	Tesouro Nacional
Relatório de Estabilidade Financeira	Setor financeiro	Banco Central
Perfil das Empresas Estatais Federais	Empresas públicas	Ministério do Planejamento
PLDO: Relatórios sobre as projeções atuariais de longo prazo do sistema de previdência social ¹	Dívida, sustentabilidade a longo prazo	Ministérios da Previdência Social e da Defesa
¹ Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social, Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social e Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União.		

3.1 Divulgação e análise

3.1.1. Riscos macroeconômicos (Avaliação: básica)

66. A economia brasileira está exposta a uma considerável incerteza macroeconômica, o que, por sua vez, gera grande incerteza quanto aos resultados fiscais. É crucial que os documentos do orçamento discutam como a evolução macroeconômica poderia influenciar as finanças públicas. Isso é fundamental no atual momento, em que a incerteza macroeconômica aumentou em vista das condições externas menos favoráveis e mais voláteis, do forte declínio da atividade econômica e da turbulência política. Como o momento da retomada é incerto, as receitas do governo e o saldo do orçamento provavelmente permanecerão voláteis, criando novos desafios em termos de previsões para o governo brasileiro. As previsões também são complicadas pelo número de receitas vinculadas, gastos obrigatórios e indexação das principais variáveis (como as aposentadorias mínimas).

67. A declaração dos riscos fiscais publicada todos os anos oferece alguma análise da sensibilidade da receita, despesa e dívida aos principais indicadores macroeconômicos. O Anexo V do PLDO, sobre os riscos fiscais, dedica alguns poucos parágrafos aos riscos macroeconômicos. Traz também uma série de análises de sensibilidade (impacto de uma variação de 1 ponto percentual do PIB, da inflação, da taxa de câmbio, da taxa de juros de referência e da massa salarial) sobre o total da receita tributária e sobre o total da receita previdenciária e o impacto de uma variação de 1% na taxa de câmbio, taxa de inflação e taxa de juros de referência sobre a despesa e a dívida. Além disso, uma nova característica do relatório do PLDO 2017 (publicado em abril de 2016) é a apresentação de um cenário macroeconômico alternativo (ou teste de estresse) para os anos 2016 e 2017, com as respectivas consequências para as projeções das principais receitas e despesas. No entanto, a análise de sensibilidade não abrange todas as principais variáveis de interesse para a avaliação da política fiscal — em especial, o saldo do orçamento e as necessidades de financiamento brutas. Um exemplo desse tipo de análise de sensibilidade é apresentado na Figura 3.1, extraída do quadro de sustentabilidade da dívida do FMI para economias com acesso aos mercados e do Relatório do Corpo Técnico de 2016 sobre as Consultas do Artigo IV com o Brasil.

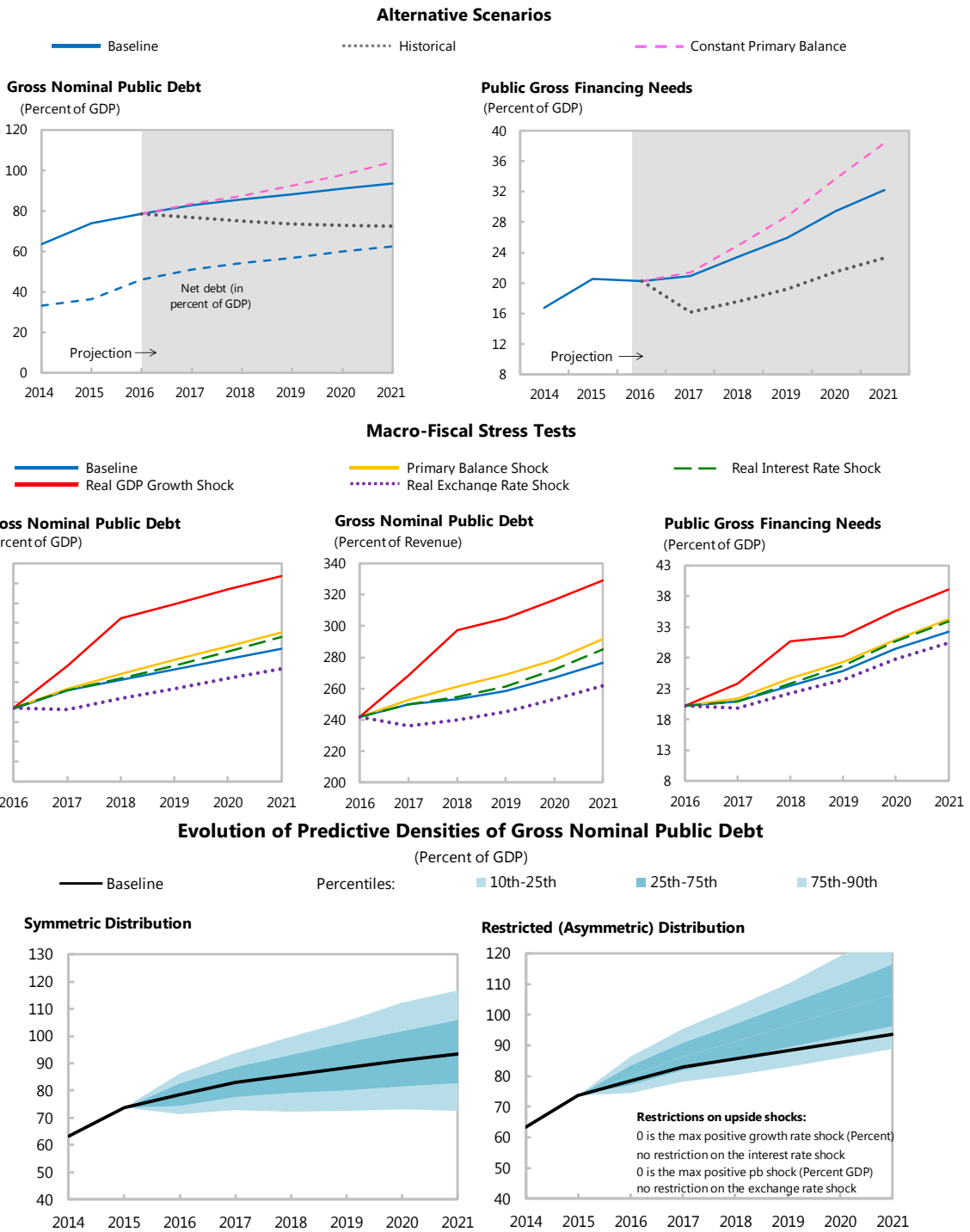
3.1.2. Riscos fiscais específicos (Avaliação: básica)

68. Muitos riscos fiscais específicos são divulgados, embora essa divulgação não seja abrangente e a relação dos riscos com as previsões fiscais às vezes seja pouco clara. O relatório anual sobre riscos fiscais mencionado acima vem sendo publicado desde o início dos anos 2000, o que faz do Brasil um dos pioneiros na transparência sobre os riscos fiscais. A edição mais recente da declaração discute, além dos riscos macroeconômicos, riscos fiscais específicos relacionados com os ativos financeiros do governo, os bancos públicos, a dívida pública e as ações na Justiça iniciadas pelo governo e também aquelas contra ele. Entre os riscos que não são discutidos, destacam-se os decorrentes dos governos subnacionais, empresas públicas, garantias públicas, bancos privados, desastres naturais e concessões e parcerias público-privadas. Outra

fonte importante de riscos fiscais não discutidas está vinculada à volatilidade dos preços das matérias-primas, embora tais riscos sejam mais pertinentes para alguns governos subnacionais. Quando os riscos são discutidos, às vezes falta clareza sobre como podem afetar a consecução da meta fiscal e as previsões para os exercícios seguintes. Além disso, a declaração não aborda o fato de que muitos riscos têm uma correlação positiva — por exemplo, períodos de fraco crescimento econômico provavelmente estão associados com a realização de riscos fiscais do sistema financeiro e das empresas estatais.³⁴

³⁴ Ver, FMI, 2016, “*Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices*”.

Figura 3.1. Brasil: Exemplo de Análise de Sensibilidade e Sustentabilidade da Dívida



Fonte: FMI (2016), Relatório do Corpo Técnico sobre as Consultas do Artigo IV com o Brasil.

3.1.3. Sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo (Avaliação: não cumprido)

69. Os documentos do orçamento não trazem informações sobre a sustentabilidade a longo prazo — nem mesmo a médio prazo — dos principais agregados fiscais, como a dívida bruta. As projeções dos níveis da dívida na LDO cobrem apenas o exercício do orçamento e, de forma apenas indicativa, os dois exercícios seguintes. Não existe uma análise sobre o possível impacto das tendências econômicas no médio e mais longo prazo, como a evolução demográfica, sobre as contas fiscais. Não existe uma avaliação do espaço fiscal disponível nos exercícios seguintes nem uma menção das restrições legais — receitas vinculadas, gastos obrigatórios — que tendam a enrijecer os saldos fiscais e complicar as projeções a médio e longo prazo. Tais análises poderiam dar às autoridades uma ideia mais clara dos desafios fiscais diante delas.

70. As projeções a longo prazo da previdência social e das aposentadorias estão disponíveis e oferecem um valioso elemento para a elaboração de projeções dos agregados fiscais a longo prazo. Esses relatórios, um requisito da LRF, são produzidos pelo Ministério da Previdência (e pelo Ministério da Defesa no caso das aposentadorias dos militares). O relatório sobre o Regime Geral de Previdência Social - RGPS projeta seu saldo anual ao longo dos próximos 45 anos, com base em um conjunto de pressupostos detalhados sobre aspectos demográficos, o mercado de trabalho e o aumento da produtividade do trabalho. Já o Regime Próprio de Previdência Social é projetado a longo prazo (75 anos) em outro relatório, assim como ocorre com as aposentadorias dos militares em relatórios separados. Esses relatórios indicam problemas fiscais consideráveis — por exemplo, mantidas as políticas atuais, os gastos relacionados ao RGPS devem crescer quase 9 pontos percentuais do PIB entre 2014 e 2060. Comparações internacionais também mostram que o Brasil tem um desafio bem maior do que o de outros países (Tabela 3.2). Esses relatórios poderiam ser mais úteis se contivessem análises de sensibilidade ou cenários alternativos, mas, ainda assim, oferecem insumos importantes para as projeções a longo prazo. No entanto, cumpre notar que continua a haver brechas importantes na cobertura das pressões sobre os gastos a longo prazo, como os fundos de pensão no nível subnacional e no caso das empresas públicas, além dos gastos com a saúde pública.

Tabela 3.2. Sustentabilidade dos Gastos Previdenciários a Longo Prazo

	Gastos previdenciários Variação 2015–50 (% do PIB)	Obrigações previdenciárias acumuladas (% do PIB)
Brasil	10,2	296
Países avançados, média	1,0	220
Países emergentes, média	3,0	125

Fonte: Base de dados *Fiscal Monitor*, FMI.

3.2. Gestão de riscos

3.2.1. Contingências orçamentárias (Avaliação: boa)

71. Os créditos orçamentários para contingências podem ser usados a critério do governo para fazer face a despesas imprevistas. O Artigo 5º da LRF estabelece que a LOA deve obrigatoriamente conter uma reserva para contingências. Embora o uso e montante dessa reserva precisem ser definidos na LDO, a LRF estipula que seu objetivo é fazer face a passivos contingentes e outros eventos imprevistos. A LDO para 2016 previa que a contingência orçamentária representaria, pelo menos, 2% e 1% da receita líquida do PLOA e da LOA, respectivamente. A diferença de 1 ponto percentual visa a oferecer recursos para financiar emendas durante o exame da LOA no Congresso. A reserva para contingências não foi usada durante os exercícios de 2013 a 2015.³⁵

72. Além disso, no início de cada exercício, um decreto presidencial fixa os tetos para as despesas dos ministérios. Esses tetos são sempre inferiores aos montantes votados pelo Congresso no intuito de conter as despesas públicas. Decretos presidenciais posteriores normalmente aumentam as despesas, se os recursos permitirem. Ademais, a cada dois meses, a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional divulgam os limites para os compromissos e desembolsos de caixa. A exigência de cumprir a meta do saldo primário fixada pela LDO exacerba essa gestão do orçamento a prazo curtíssimo. Isso implica um controle ativo da execução do orçamento e deixa pouco espaço para uma gestão estratégica do orçamento e das suas consequências a médio prazo.

3.2.2. Gestão de ativos e passivos (Avaliação: boa)

73. O governo tem um grande passivo, bem como valiosos ativos financeiros. No fim de março de 2016, a dívida bruta do governo geral correspondia a 73,6% do PIB.³⁶ Ao mesmo tempo, os ativos financeiros do governo geral somavam o equivalente a 34,1% do PIB, e os maiores ativos eram depósitos no Banco Central (16,5% do PIB) e créditos ao BNDES (8,5% do PIB). Nos últimos anos, tanto os ativos como os passivos cresceram (Figura 3.2).³⁷ O valor dos

³⁵ Ver “Síntese da execução orçamentária – União – 2013” (p. 197, PCPR 2013), “Síntese da execução orçamentária – União – 2014” (p. 177, PCPR 2014) e “Execução orçamentária da despesa – poder executivo – 2015” (p. 309, PCPR 2015).

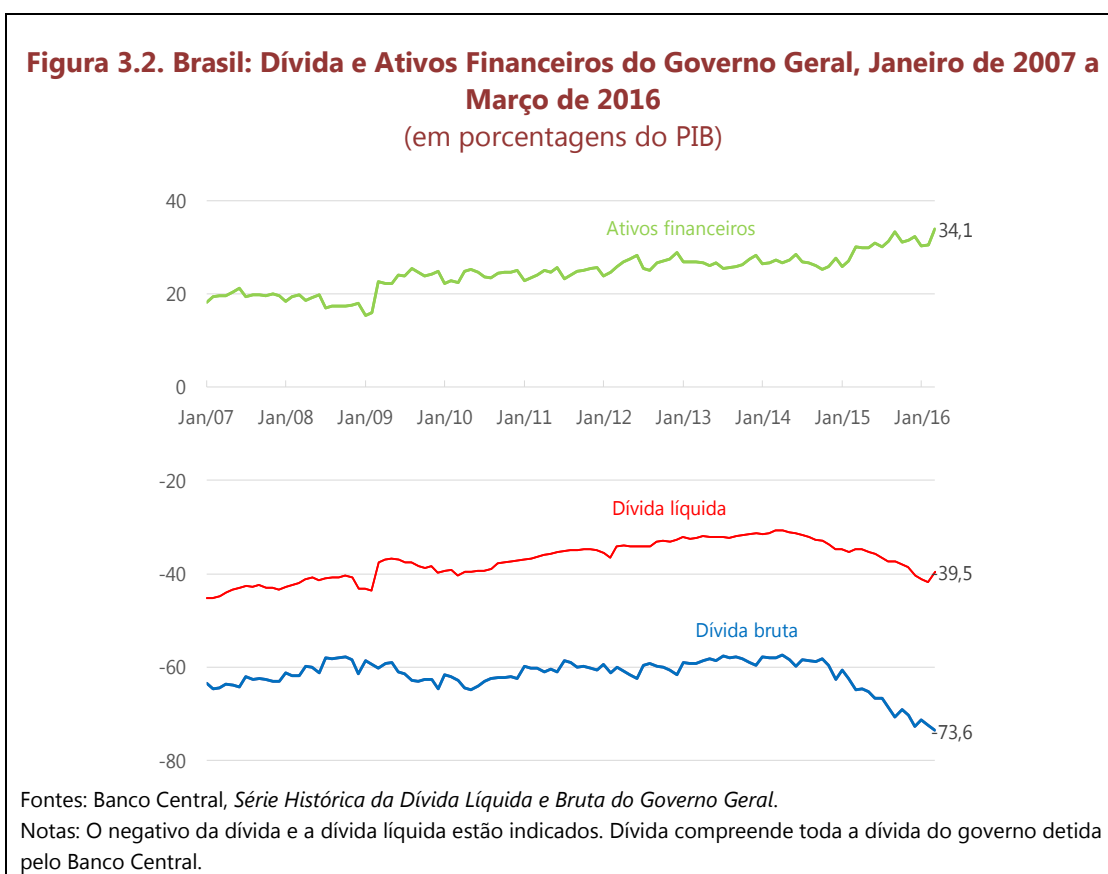
³⁶ Os dados da dívida foram extraídos da Série Histórica da Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral, do Banco Central, disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistDLSPBruta2008.asp> (acesso em 30 de maio de 2016). Esse número abrange toda a dívida do governo detida pelo Banco Central. Se for excluída a dívida não comprometida pelo Banco como garantia em operações de política monetária, conforme o indicador do governo, a dívida equivale a 67,3% do PIB.

³⁷ Esses dados excluem alguns passivos e alguns ativos financeiros para os quais os dados disponíveis eram menos oportunos (Tabela 0.2).

(continued...)

ativos e passivos do governo, assim como os fluxos de caixa deles decorrentes, variam com a inflação, as taxas de juros, a taxa de câmbio e o desempenho das empresas das quais o governo é proprietário ou às quais ele tenha emprestado. Entre os riscos mais salientes figuram no momento a possibilidade de que o governo tenha de pagar juros mais altos sobre a sua dívida e que a capacidade creditícia do BNDES diminua, reduzindo o valor dos empréstimos públicos a esse banco.

74. O endividamento público é autorizado por lei, e os riscos relacionados à dívida e aos ativos financeiros do governo são divulgados. Na declaração dos riscos fiscais, discutem-se os riscos relacionados à carteira da dívida e às reservas internacionais que entram no cálculo da dívida líquida pelo governo.³⁸ O risco de crédito de outra carteira de ativos financeiros é informado em uma seção distinta do mesmo documento. Embora a divulgação dessas informações seja útil, alguns dos detalhes se encaixariam melhor nas notas ao balanço do governo ou em relatórios sobre a gestão da dívida.



³⁸ Ver também a discussão sobre riscos em *Dívida Pública Federal: Relatório Anual, 2015*.

(continued...)

3.2.3. Garantias (Avaliação: boa)

75. No fim de 2014, o total do estoque das garantias públicas registradas montava a R\$ 224 bilhões (3,9% do PIB de 2014).³⁹ Boa parte desse montante está relacionada a dívidas de estados, municípios e empresas estatais que já estão incluídas nos indicadores globais da dívida do setor público (conforme definição do governo); ele não representa uma obrigação adicional. Entre as garantias oferecidas a partes cujas dívidas não estão incluídas nos indicadores globais, figuram garantias a créditos de exportação e garantias concedidas à Eletrobras, Petrobras e bancos públicos.

76. As garantias são divulgadas e sua emissão é controlada por lei. Novas garantias, seus beneficiários, o estoque de garantias pendentes e as garantias exigidas são divulgadas anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República (Seções 1.9.2–5 nas contas de 2014). Informações sobre garantias também estão disponíveis nos Relatórios de Gestão Fiscal, publicados quadrimestralmente. As garantias concedidas acima dos limites fixados pelo Senado são nulas e sem efeito (LRF, Artigo 40(5)); no caso do governo federal, o limite é 60% da receita líquida corrente.⁴⁰

3.2.4. Parcerias Público-Privadas, inclusive Concessões (Avaliação: não cumprido)

77. As parcerias público-privadas são usadas amplamente, sobretudo em concessões. Neste relatório, o termo parceria público-privada é usado de modo a também abranger as concessões, em que os usuários pagam pelo serviço, bem como os projetos em que o governo paga; no Brasil, o termo costuma ser usado de maneira mais estrita para se referir apenas ao segundo tipo de projeto. A base de dados *Private Participation in Infrastructure*, do Banco Mundial, contém 494 projetos nos setores de transporte e água e esgoto no Brasil em vinte anos contados a partir de 1995.⁴¹ Estima-se que o total investido nesses projetos monte a US\$ 133 bilhões. Os maiores projetos são os aeroportos do Rio de Janeiro, Guarulhos e Brasília, a ferrovia dos Carajás, os metrô de São Paulo e do Rio, e várias estradas pedagiadas. As concessões brasileiras transferem a maior parte dos riscos mais comuns para a concessionária, embora o governo assumira os riscos relacionados a mudanças nas políticas públicas, força maior e mudanças extraordinárias na economia.⁴² O governo também assume riscos indiretamente por

³⁹ Contas da Presidenta, 2014, Demonstrativo das Garantias Concedidas, p. 96. Além disso, existem relatórios mais atualizados sobre uma gama mais limitada de garantias no website do Tesouro Nacional (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/operacoes-de-credito-contratacao-direta-e-concessao-de-garantias>; acesso em 4 de junho de 2016).

⁴⁰ Resolução do Senado 48, de 2007, Artigo 9.

⁴¹ A base de dados está disponível em <http://ppi.worldbank.org/customquery> (acesso em 31 de maio de 2016). Os projetos contados aqui são os descritos como concessões e novos projetos (*greenfield*). Os projetos descritos como desinvestimento ou alienação, contratos de gestão e contratos de locação foram excluídos.

⁴² Cesar A. Guimarães Pereira, "Public-Private Partnerships (PPPs) and Concessions of Public Services in Brazil", *BRICS Law Journal*, Volume 1, Issue 1, 2014, p. 38–39.

(continued...)

ser proprietário do BNDES, que se encarrega da maior parte do financiamento dos projetos. Os projetos em que os governos pagam pelos serviços geralmente envolvem pagamentos razoavelmente previsíveis, mas a obrigação de fazer esses pagamentos, semelhante à de uma dívida, reduz a flexibilidade do governo de lidar com choques econômicos adversos.

78. Os contratos de parceria público-privada são publicados e os pagamentos do governo são restritos por lei, mas nenhum relatório resume o total das obrigações do governo. Em alguns aspectos, a transparência das parcerias público-privadas é considerável: em comparação com o caso de muitos países, os próprios contratos costumam estar disponíveis no website dos órgãos contratantes.⁴³ Ainda assim, informações resumidas sobre os direitos e deveres dos governos nas parcerias público-privadas não estão disponíveis, e os projetos não são registrados nos balanços dos governos contratantes. Os ativos e passivos extrapatrimoniais estão estimados em cerca de 5% do PIB.⁴⁴ O total dos pagamentos do governo em parcerias público-privadas está limitado por lei a 1% da receita do governo no caso do governo federal e 5% no caso dos governos subnacionais.⁴⁵

3.2.5. Setor financeiro (Avaliação: não cumprido)

79. Assim como na maioria dos países, os riscos criados pelos bancos figuram entre os mais importantes. Em março de 2016, o passivo agregado de todas as instituições financeiras supervisionadas pelo Banco Central montava a 7,637 trilhões de reais (130% do PIB de 2015) (Tabela 3.3).⁴⁶ Esse montante abrange a dívida do BNDES com o governo citada acima, equivalente a 8,5% do PIB. As obrigações dos bancos privados não são garantidas pelo governo, mas podem se beneficiar de certo grau de apoio implícito.⁴⁷ Até determinados limites, os depósitos bancários são garantidos pelo Fundo Garantidor de Créditos, que não tem garantia pública, mas é pequeno demais para fazer face à quebra de um grande banco ou a uma crise bancária sistêmica. Além disso, o tratamento dos ativos fiscais diferidos dos bancos cria um claro passivo contingente para o governo: se um banco gerar prejuízo, for liquidado ou quebrar, seus ativos fiscais diferidos são convertidos em créditos tributários e, se o valor desses créditos

⁴³ As concessões no setor de transportes, por exemplo, estão disponíveis no website da Agência Nacional de Transportes Terrestres (<http://www.antt.gov.br/index.php>; acesso em 31 de maio de 2016).

⁴⁴ Com base nas estimativas da missão derivadas dos projetos constantes da base de dados do Banco Mundial, com muitos pressupostos simplificadores.

⁴⁵ Ver a lei sobre parcerias público-privadas (Lei nº 11.709, de 2005).

⁴⁶ Base de dados do Banco Central, Dados Seleccionados de Entidades Supervisionadas – IF.data, disponível em <https://www3.bcb.gov.br/infomes/relatorios> (acesso em 30 de maio de 2016). O agregado é a soma simples dos passivos dos seis tipos de instituição financeira constantes da base de dados.

⁴⁷ Por exemplo, a classificação de crédito atribuída pela Moody's ao banco privado Bradesco em dezembro de 2015 pressupõe "uma grande probabilidade de ajuda do governo" ao banco. De forma mais geral, a edição de abril de 2014 do *Global Financial Stability Report (GFSR)*, do FMI, mostra que as classificações de crédito e os spreads dos títulos indicam que os bancos de grande porte nas economias avançadas e mercados emergentes ainda são beneficiados por garantias implícitas importantes.

(continued...)

ultrapassar os tributos devidos pelo banco, o governo paga a diferença ao banco.⁴⁸ Em 31 de dezembro de 2015, os seis maiores bancos possuíam ativos fiscais diferidos no valor de R\$ 233 bilhões (3,8% do PIB de 2015).

Tabela 3.3. Brasil: Passivos das Instituições Financeiras, 31 de março de 2016

Passivos	Montante em porcentagem do PIB de 2015
Total	130,0
<i>dos quais:</i> depósitos	35,4
<i>dos quais:</i> garantidos	17,1
<i>dos quais:</i> detidos por bancos públicos	61,7
Fontes: Banco Central, Informações Seleccionadas sobre Instituições Supervisionadas; Fundo Garantidor de Créditos, Relatório Anual, 2015, p. 13 (depósitos garantidos); FMI, base de dados do WEO, abril de 2016, para o PIB.	
Notas: Os números dos depósitos referem-se a 31 de dezembro de 2015.	

80. O Banco Central analisa inteiramente e monitora o setor bancário. A supervisão bancária é bem considerada e o capital dos bancos supera os mínimos regulatórios. No relatório do corpo técnico sobre as consultas ao abrigo do Artigo IV concluído em março de 2015, observou-se que os indicadores de solidez do sistema bancário eram encorajadores, e o Banco Central conclui recentemente que a solvência do sistema bancário permanecia em alto nível no segundo semestre de 2015.⁴⁹ Os coeficientes de capital superam as exigências regulatórias tanto no caso dos bancos privados como dos públicos.⁵⁰ No entanto, os mínimos regulatórios não eliminam os riscos fiscais e a continuidade da recessão está criando problemas cada vez mais sérios para muitos tomadores de empréstimos bancários.⁵¹

81. Riscos fiscais dos bancos públicos precisam ser monitorados de perto em vista do seu grande porte e exposição do governo federal. Eles têm um passivo agregado de R\$ 3,641 trilhões de reais (61,7% do PIB de 2015), 95% do qual é detido pelo Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (Caixa) e BNDES, respectivamente, o primeiro, segundo e quarto maiores

⁴⁸ Os ativos fiscais diferidos surgem porque as provisões para créditos de liquidação duvidosa não podem ser deduzidas do imposto e uma despesa será reconhecida para fins tributários se o mutuário ficar inadimplente e não pagar o empréstimo. Uma vez que os ativos fiscais diferidos que dizem respeito às provisões para créditos de liquidação duvidosa são um passivo contingente do governo, eles não são deduzidos do capital básico tier 1. Assim, um efeito da alteração da lei é permitir aos bancos informar coeficientes de capital mais altos. Ver Lei 12.838 e Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP): *Assessment of Basel III Regulations in Brazil*, dezembro de 2013, pp. 2, 22.

⁴⁹ Banco Central, Relatório de Estabilidade Financeira, abril de 2016, p. 31.

⁵⁰ Banco Central, *Relatório de Estabilidade Financeira*, abril de 2016, p. 31 (e, de modo geral, Seção 2).

⁵¹ Banco Central, *Relatório de Estabilidade Financeira*, abril de 2016, p. 29.

(continued...)

bancos no Brasil em termos de passivos.⁵² Conforme mencionado acima, no caso do BNDES, a maior parte das obrigações são com o governo, que fez investimentos substanciais no banco nos últimos anos no intuito de possibilitar sua expansão. A União assume explicitamente os passivos do BNDES e da Caixa,⁵³ que, diferentemente do BB, têm o capital inteiramente detido pelo governo. O governo também criou um “*bad bank*” na forma da Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), que comprou, da Caixa, créditos incobráveis com um valor de face de aproximadamente R\$ 7 bilhões em 2014.⁵⁴

82. O uso dos bancos públicos para executar a política do governo gerou riscos fiscais.

Todos eles informaram lucros nos últimos anos, e parte dos seus empréstimos está sujeita a menos riscos do que os dos bancos privados. Seus empréstimos improdutivos são baixos, embora estejam crescendo.⁵⁵ Entretanto, essas instituições também executam políticas públicas e oferecem alguns empréstimos de alto risco, por exemplo, a municípios e ao setor rural. Como as taxas de juros cobradas não refletem esses riscos, algum tipo de apoio do governo federal provavelmente se faz necessário para que alcancem seus objetivos de política.⁵⁶ Os bancos públicos também estão mais alavancados do que seus pares do setor privado (Figura 3.3), em parte porque o governo solicitou-lhes que expandissem suas operações e, além disso, tomou dividendos desses bancos para aumentar o superávit primário informado.⁵⁷ No geral, a combinação de um grande passivo, capital reduzido e rápida expansão impulsionada por políticas públicas em uma economia fraca sugere riscos fiscais importantes.

⁵² Banco Central, Dados Seleccionados de Entidades Supervisionadas, dados referentes a março de 2016. Os dados também estão disponíveis no relatório Perfis das Empresas Estatais 2014, p. 309, publicado pelo Ministério do Planejamento em 2015, porém os dados mais recentes se referem a 2012.

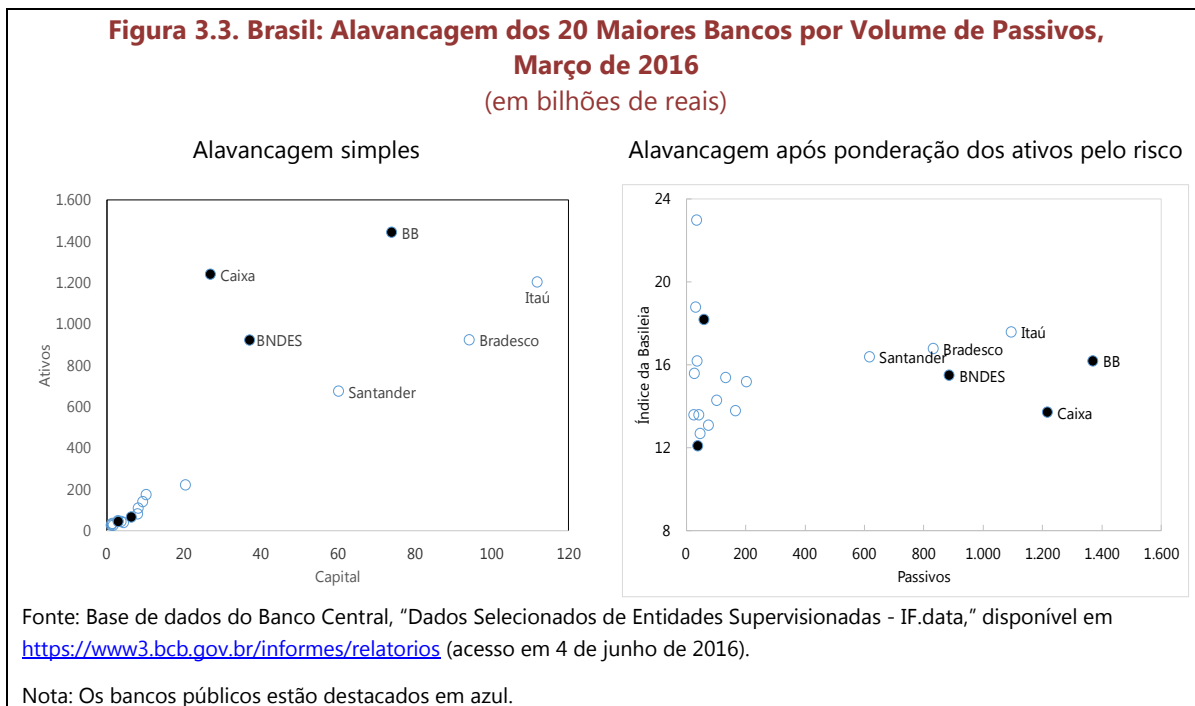
⁵³ BNDES, Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas, 31 de dezembro de 2015 e 2014, p. 157. Consta que o governo federal responde pelos passivos do BNDES porque o banco é inteiramente controlado pelo governo federal. Isso indica que os passivos da Caixa, no mínimo, também têm garantia do governo.

⁵⁴ Ver nota 8 (i) do relatório do auditor http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/NE_BrGaap_3T14_voto_ingles_COMPLETA.pdf.

⁵⁵ Banco Central, Relatório de Estabilidade Financeira, abril de 2016, inclusive a Figura 2.3.6.

⁵⁶ A Caixa também capta recursos por meio de depósitos com juros limitados, o que ajuda a sua lucratividade, mas esse tipo de financiamento está sendo substituído gradativamente por fontes que rendem juros mais altos.

⁵⁷ José Roberto Afonso e Gabriel Leal de Barros, Receitas de Dividendos, Atipicidades e (Des)Capitalização, FGV-IBRE, abril de 2013.



83. O governo central não divulga seus passivos contingentes relacionados ao BNDES, Caixa e ativos fiscais diferidos. Os relatórios abrangentes do Banco Central sobre a estabilidade financeira, publicados semestralmente, apresentam numerosos indicadores da solidez do setor financeiro, inclusive os resultados de testes de estresse que estimam o efeito de vários choques sobre as finanças dos bancos.⁵⁸ O website do Banco Central contém dados abrangentes, de fácil acesso e também bastante tempestivos sobre as finanças dos bancos. A mais recente declaração dos riscos fiscais também discute rapidamente o risco de que o governo precise recapitalizar os bancos públicos. A gestão dos riscos fiscais criados pelos bancos, inclusive os mecanismos para a resolução de crises, talvez justifiquem uma atenção mais detida e coordenada do Banco Central e do Tesouro, reconhecendo que o Banco Central tem a perícia para monitorar os riscos, mas o Tesouro precisa administrar as consequências fiscais de possíveis problemas.

3.2.6. Recursos naturais (Avaliação: não cumprido)

84. Recentemente, os recursos naturais se tornaram mais importantes para as finanças públicas. Em 2005, o Banco Mundial estimou que o Brasil possuísse cerca de US\$ 15.000 em capital natural per capital (o 26º entre 152 países), a maior parte em pastagens, culturas e

⁵⁸ O mais recente é o Relatório de Estabilidade Financeira Vol. 15., nº 1, de abril de 2016. Ver, em especial, o capítulo 2.

(continued...)

florestas.⁵⁹ Desde então, o volume de reservas de petróleo e gás conhecidas já cresceu em 42%.⁶⁰ Consta que, em 2014, era 15 bilhões de barris, ou 0,9% do total mundial (a título de comparação a parcela do Brasil na população mundial é de 2,8%). O valor desses recursos caiu, naturalmente, com a recente queda dos preços do petróleo. O governo federal tem uma participação direta nos recursos naturais da administração pública por ser o dono da Petrobras e por receber royalties, mas a importância fiscal dos recursos naturais decorre indiretamente, sobretudo, das receitas tributárias. Para alguns governos estaduais, como o Rio de Janeiro, os royalties vinculados às matérias-primas e as receitas indiretas são uma fonte de receita de especial importância.

85. O governo publica um grande volume de informações sobre recursos naturais, embora não revele o valor das reservas petrolíferas nem minerais. No setor de gás e petróleo, por exemplo, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) publica anuário estatístico que detalha as reservas de petróleo e gás, além da produção, preços e outras informações sobre o setor. Publica também amplas informações sobre os royalties e outras receitas do governo ligadas ao setor.⁶¹ Contudo, não apresenta uma avaliação do valor das reservas de hidrocarbonetos. De maneira análoga, o Brasil também presta informações sobre outras atividades mineradoras, como dados sobre a produção e as reservas dos principais produtos, além dos royalties. As informações sobre preços são mais limitadas.

3.2.7. Riscos ambientais (Avaliação: básica)

86. Secas e outros problemas ambientais não raros afetam as finanças públicas. Mais recentemente, a seca de 2014–16 redundou em prejuízos para a Eletrobras e, por extensão, para o governo, além de haver prejudicado a economia de maneira mais geral. Em 2015, o colapso da barragem da Samarco devastou algumas das áreas vizinhas. As enchentes também são comuns. Já as doenças criam riscos adicionais, conforme sublinhado pelo recente surto do vírus Zika. Terremotos, tsunamis e erupções vulcânicas, em contrapartida, são raros. Embora os desastres naturais possam ter um impacto grave sobre áreas específicas, o tamanho do país significa que seu efeito sobre as finanças públicas no nível nacional é mitigado. A edição de 2015 do *World Risk Report* classificou o Brasil na 123ª posição entre 171 países em termos da exposição ao risco de desastres naturais (uma posição elevada indica um risco maior).

87. O governo publicou muitas informações sobre desastres naturais, embora pouco sobre seus possíveis custos fiscais. A declaração sobre riscos fiscais não faz menção a riscos ambientais e nenhum outro relatório do governo costuma tratar das suas possíveis implicações

⁵⁹ Ver <http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations> (acesso em 31 de maio de 2016).

⁶⁰ Ver os dados da US Energy Information Administration disponíveis em <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=5&pid=57&aid=6&cid=regions&syid=2010&eyid=2014&unit=BB> (acesso em 2 de junho de 2016).

⁶¹ Ver <http://www.anp.gov.br/?pg=82260> and <http://www.anp.gov.br/?id=518> (acesso em 8 de agosto de 2016).

(continued...)

fiscais. Contudo, o governo tem divulgado amplamente informações sobre desastres naturais e acidentes industriais, bem como sobre seus custos humanos e econômicos.⁶²

3.3. Coordenação fiscal

3.3.1. Governos subnacionais (Avaliação: boa)

88. Vários estados e municípios estão enfrentando dificuldades financeiras. Alguns já não estão pagando o serviço da dívida com a União que haviam contraído após terem sido resgatados após a crise do fim da década de 1990. Alguns não estão pagando salários e vencimentos na sua totalidade. O Rio de Janeiro atrasou pagamento à Agência Francesa de Desenvolvimento e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento no início de 2016.⁶³ As causas subjacentes dos problemas dos estados passam pela queda das receitas, sobretudo em estados dependentes de matérias-primas, como o Rio de Janeiro, e pelo aumento das despesas com salários e aposentadorias.

89. O Congresso está discutindo uma proposta para reestruturar as dívidas dos estados com a União. A dívida subnacional equivale a cerca de 13% do PIB. No caso dos estados, o saldo era de 11% do PIB no fim de 2015⁶⁴ e, no caso dos municípios, 1,8% do PIB no fim de setembro de 2015. Três quartos da dívida líquida dos municípios cabem à cidade de São Paulo.⁶⁵ A maior parte da dívida subnacional é devida à União; a dívida a credores fora do governo geral é de 4,1% do PIB.⁶⁶ Os estados solicitaram alívio da dívida ao governo federal. A opção que está sendo estudada no Congresso envolve a prorrogação dos vencimentos e alguma redução do serviço da dívida ao longo dos próximos anos.

90. Existem informações disponíveis sobre as finanças dos maiores entes subnacionais, com periodicidade mensal ou trimestral, e o endividamento subnacional é limitado por lei. A LRF obriga os governos subnacionais a publicar informações quadrimestralmente sobre as suas finanças (Artigos 54 e 55) e alguns deles publicam dados mensais. Informações resumidas, inclusive alguns dados agregados ou consolidados, podem ser obtidas em publicações do Banco

⁶² Ver o *Anuário Brasileiro de Desastres Naturais*, 2013; *Understanding Risk, Entendendo Risco Brasil*, 2012; e outras informações disponíveis em <http://www.mi.gov.br/defesacivil/publicacoes>.

⁶³ "Brazil Mulls Emergency Loan to Rio de Janeiro ahead of Olympics" [Brasil estuda empréstimo de emergência ao Rio antes das Olimpíadas], Reuters, 9 de junho de 2016.

⁶⁴ Tesouro Nacional, Indicadores Fiscais dos Estados, disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/indicadores-fiscais-e-de-endividamento (acesso em 30 de maio de 2016). Os dados do Paraná, Rio Grande do Sul e Sergipe se referem a agosto de 2015; os do Mato Grosso do Sul, a abril de 2015.

⁶⁵ Tesouro Nacional, Indicadores Fiscais dos Municípios, disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/indicadores-fiscais-e-de-endividamento (acesso em 30 de maio de 2016).

⁶⁶ Série Histórica da Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral, Banco Central do Brasil.

(continued...)

Central e do Tesouro Nacional.⁶⁷ Os estados são obrigados a manter a relação entre dívida líquida e receita corrente líquida abaixo de 2, e os municípios têm de manter essa relação abaixo de 1,2. Os gastos subnacionais com pessoal são limitados a 60% da receita corrente líquida.⁶⁸ Os programas de ajuste entre o governo federal e os estados impõem outros limites, de modo geral mais rigorosos.

91. Contudo, existem graves problemas na gestão dos riscos subnacionais, como deficiências na qualidade da apresentação de informações fiscais e do seu respectivo monitoramento.

- O cumprimento dos limites da dívida nos programas de ajuste nem sempre é exigido, em parte porque a existência, em paralelo, de limites menos rígidos no âmbito da LRF acaba por solapá-los na prática. Além disso, permitiu-se que alguns estados aumentassem seu endividamento, com garantias da União, apesar de avaliações técnicas que destacaram os riscos.
- Deficiências na apresentação de informações fiscais também prejudicam a capacidade de avaliar a posição fiscal e os respectivos riscos. Nem todos os estados e municípios cumprem o exigido quanto à apresentação de informações e os dados sobre as finanças subnacionais costumam ser menos oportunos e abrangentes do que os dados sobre o governo central. A falta de um conselho fiscal, conforme contemplado na LRF, torna mais difícil assegurar a implementação, pelos governos, de normas apropriadas relativas à apresentação de informações e o monitoramento eficaz das estatísticas fiscais em todos os níveis de governo.⁶⁹
- Uma deficiência importante diz respeito às informações sobre a massa salarial, a mais importante rubrica dos gastos. Os gastos com pessoal são medidos de maneiras diferentes de um estado para outro (Anexo 3), o que permite a alguns contornar o limite sobre esses gastos.⁷⁰ No fim de 2015, seis estados haviam ultrapassado, de uma forma ou de outra, o limite (Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Goiás e Rio de Janeiro). O Rio Grande do Sul também havia excedido o limite da dívida, e Rio de Janeiro e Minas Gerais estavam próximos de fazer o mesmo. Além disso, mesmo quando esses limites foram observados, eles não evitaram graves problemas financeiros.

⁶⁷ Indicadores Fiscais e de Endividamento de Estados e Municípios; Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais; Balanço do Setor Público Nacional.

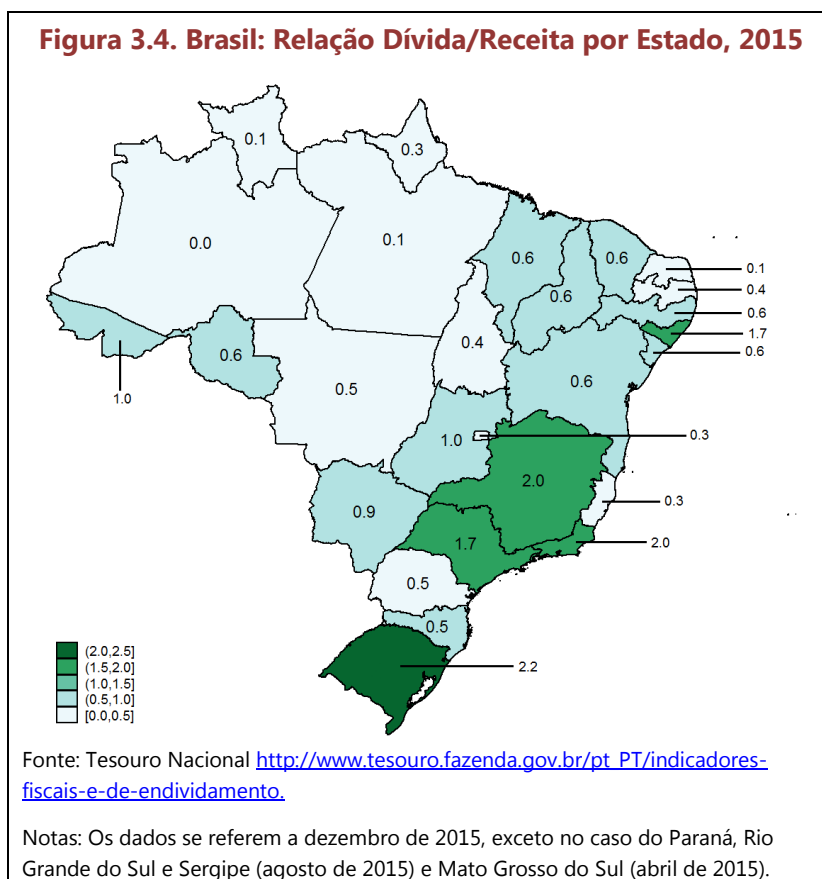
⁶⁸ Ver LRF, Artigos 19 e 30, Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, e, de maneira mais geral, a página Indicadores Fiscais e de Endividamento de Estados e Municípios no website do Tesouro Nacional, http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/indicadores-fiscais-e-de-endividamento (acesso em 30 de maio de 2016).

⁶⁹ A recentemente criada Instituição Fiscal Independente pelo Senado Federal (novembro de 2016) não terá mandato ou capacidade para exercer essas funções.

⁷⁰ Tesouro Nacional, Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, maio de 2016, p. 15.

(continued...)

Segundo informações, houve atrasos de pagamento no Amapá, Amazonas e Roraima, que, assim como outros estados da Região Norte, haviam informado níveis muito baixos de dívida (Figura 3.4).⁷¹ Em alguns casos, as regras sobre o endividamento agravaram problemas de liquidez ao limitar a contração de empréstimos mesmo no caso de governos pouco endividados.



⁷¹ "Gastos com folha de pagamento extrapolam limite dos Estados", O Estado do São Paulo, 30 de abril de 2016.

3.3.2. Empresas públicas (Avaliação: boa)

92. As empresas públicas geram riscos consideráveis. Os três bancos públicos federais discutidos na subseção 3.2.5 são aqueles com as maiores obrigações (Figura 3.5), algumas das quais, conforme mencionado acima, são devidas ao governo central. As empresas não financeiras menores são consolidadas nas contas do setor público (conforme a definição brasileira), de maneira que os riscos associados com seu endividamento são monitorados dentro do processo orçamentário. Não obstante, os Correios passaram por problemas financeiros, em parte devido ao seu fundo de pensão.⁷² Os maiores riscos associados às empresas não financeiras, porém, estão relacionados à Eletrobras e à Petrobras, que não estão consolidadas nas contas fiscais.⁷³ Seus passivos brutos equivalem a 1,9% e 11,4% do PIB, respectivamente. A Petrobras, cuja dívida líquida quase quadruplicou desde 2011, está em dificuldades financeiras, em parte devido à corrupção, mas, sobretudo, em decorrência das suas atividades parafiscais (em especial, a venda de derivados de petróleo a preços inferiores aos de mercado)⁷⁴ e do forte endividamento durante o boom dos preços do petróleo para financiar a exploração dos campos de petróleo do pré-sal (Boxe 2). A Eletrobras também enfrenta dificuldades financeiras, em parte devido à sua obrigação de oferecer serviços públicos subsidiados sem compensação (ou seja, uma atividade parafiscal), embora ela também tenha sofrido as consequências da seca mencionada acima e, possivelmente, da corrupção. As duas empresas estão fortemente alavancadas e as agências de classificação de crédito consideram que ambas são beneficiadas por garantias implícitas do governo.⁷⁵ Outra área que causa preocupação é o elevado grau de exposição dos bancos públicos a essas empresas.⁷⁶

⁷² As contas dos Correios referentes a 2014 mostram que, embora a empresa tenha uma dívida muito pequena (numa definição estrita), ela tem um passivo pós-emprego de R\$ 8 bilhões e um total de obrigações de R\$ 14 bilhões (0,2% do PIB). A empresa informou um resultado abrangente negativo para o exercício devido a um aumento do passivo pós-emprego.

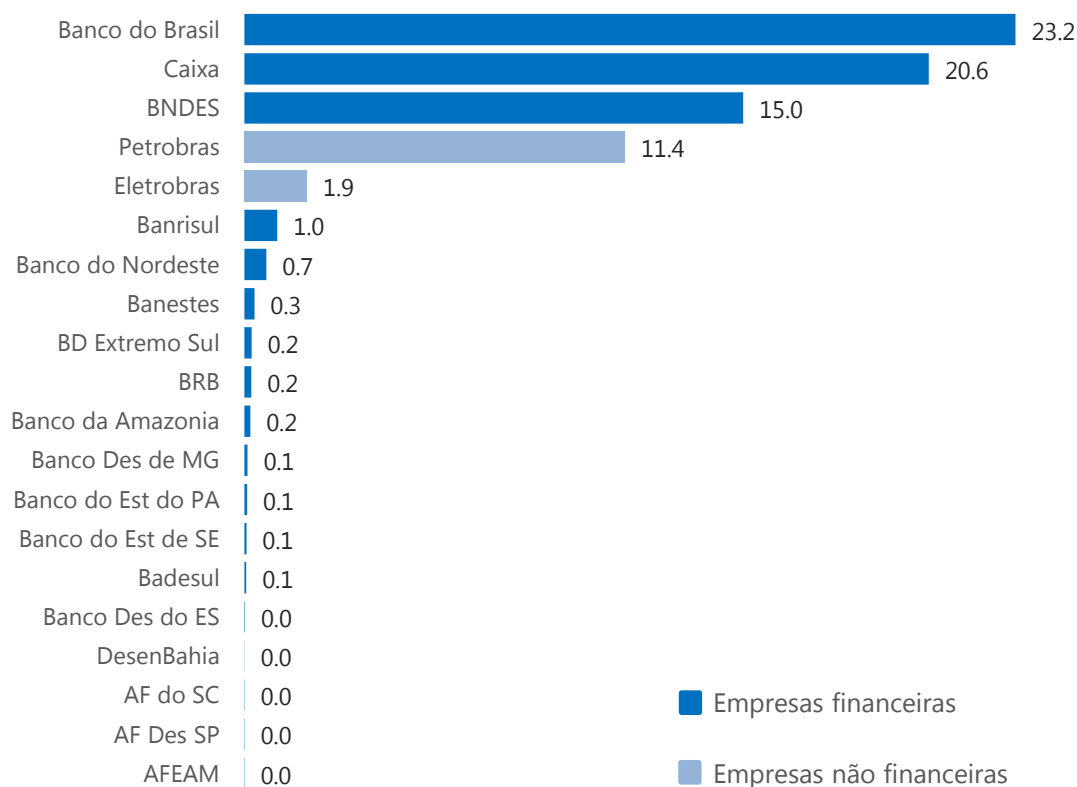
⁷³ Também pode haver alguns riscos fiscais implícitos relacionados a empresas privadas, como a Vale, sobre as quais o governo exerce considerável influência que não chega a ser um controle.

⁷⁴ Ver, por exemplo, International Budget Partnership, *The "State-of-the-Art" of State-Owned Enterprises in Brazil*, junho de 2014, pp. 17–18.

⁷⁵ Em 17 de fevereiro, a Standard and Poor's avaliou a probabilidade de a Eletrobras e a Petrobras receberem suporte governamental extraordinário como "quase certa" e "muito alta", respectivamente ("Diversas ações realizadas nos ratings de empresas brasileiras após o rebaixamento nos ratings do Brasil"). Nas suas classificações de crédito de dezembro de 2015, a Moody's pressupõe um "alto" nível de apoio à Eletrobras e um nível "moderado" de apoio à Petrobras.

⁷⁶ Por exemplo, a exposição do BNDES à Petrobras ultrapassou os limites da prudência e o banco vem reduzindo gradativamente sua exposição.

Figura 3.5. Brasil: Passivos das 20 Maiores Empresas Públicas fora das Contas Fiscais, Março de 2016



(em porcentagens do PIB de 2015)

Fontes: No caso da Petrobras e Eletrobras, os relatórios financeiros das empresas referentes ao primeiro trimestre de 2016; no caso das empresas financeiras, a base de dados Dados Seleccionadas de Entidades Supervisionadas, do Banco Central.

93. As transferências entre o governo e as empresas públicas são divulgadas, e o governo publica um relatório anual sobre as finanças das empresas. O relatório anual e o website que o complementa, produzidos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, contêm informações não apenas sobre as empresas sob a supervisão do Ministério, mas também sobre as supervisionadas pelo Tesouro. O relatório traz uma discussão sobre o setor, dados sobre as finanças de cada uma das empresas e dados agregados sobre as finanças de todas as empresas públicas não financeiras e empresas públicas financeiras. A tempestividade da publicação não é perfeita, mas as próprias empresas costumam publicar suas demonstrações financeiras de forma

oportuna. O governo já publicou uma série de diretrizes estabelecendo aspectos da sua política de participação em empresas públicas.⁷⁷

94. Contudo, as atividades parafiscais das empresas públicas não são divulgadas. Em vista do tamanho dessas atividades e da sua complexidade nos casos dos bancos públicos, trata-se de uma deficiência grave. Além disso, embora os relatórios financeiros das principais empresas sejam, de modo geral, detalhados, informativos e tempestivos, as investigações de corrupção na Eletrobras atrasaram a publicação das suas demonstrações financeiras. O parecer de auditoria sobre as contas mais recentes do BNDES tinha ressalvas porque o banco não reconheceu na sua demonstração de resultados o total do seu prejuízo decorrente da sua participação na Petrobras. Ademais, o relatório da Petrobras afirma que os problemas da empresa com os controles financeiros internos ainda não foram resolvidos, o que também causou o atraso no seu relatório anual anterior.

Conclusões e recomendações

95. A Tabela 3.3 resume a avaliação das práticas brasileiras na área dos riscos fiscais e revela uma série de pontos fortes. Mostra que o Brasil segue as normas das práticas boas ou básicas de sete dos doze princípios. Em especial, estão disponíveis boas informações sobre as garantias públicas, os ativos e passivos financeiros das administrações públicas e as finanças dos governos subnacionais e empresas públicas. As estatísticas sobre os governos subnacionais e a cobertura da declaração de riscos fiscais melhoraram no último ano, e o desempenho do Brasil em relação ao código poderia ser facilmente melhorado com um aumento ainda maior da abrangência da declaração. Nas áreas de riscos ambientais, recursos naturais e parcerias público-privadas (inclusive concessões), o Brasil poderia, pelo menos, cumprir as normas correspondentes às práticas básicas se acrescentasse à declaração breves discussões sobre os riscos pertinentes.

96. No entanto, a divulgação e gestão dos riscos fiscais são as áreas mais fracas da transparência fiscal no Brasil. A declaração dos riscos fiscais deve concentrar-se nos grandes riscos e nos seus possíveis efeitos sobre o déficit, a dívida e outros agregados fiscais. Para alcançar esse objetivo, ela precisa passar por uma transformação. No momento, trata-se de uma coleção de discussões — não relacionadas, de modo geral, e às vezes excessivamente detalhadas — sobre várias questões fiscais, algumas delas de importância relativamente pequena, que reflete a falta de monitoramento e análise centralizados dos riscos que o governo enfrenta. A declaração deveria se tornar um relatório que explique, de forma clara e concisa, como e por que os resultados fiscais poderiam diferir das previsões fiscais. A produção de uma declaração mais curta, simples e mais bem integrada exigiria mais análise e mais síntese das informações

⁷⁷ Ver as resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) sobre as empresas estatais, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/legislacao/resolucao>.

existentes. O trabalho necessário poderia ser liderado por um grupo de risco que avaliaria se a gestão dos riscos fiscais pelo governo estava sendo adequada.

97. A divulgação de projeções fiscais a longo prazo em um relatório distinto é prioritária. Tirando partido das projeções existentes para as aposentadorias e a previdência, esse relatório poderia projetar o saldo primário do governo, o saldo nominal e a dívida ao longo de um período de pelo menos 10 anos — o ideal seria ir ainda mais à frente. Tomando como pressuposto a manutenção das políticas tributárias e de gastos atuais, a finalidade não seria prever o futuro, mas oferecer a melhor estimativa possível da sustentabilidade das políticas públicas a longo prazo. Isso ajudaria o público a avaliar melhor se a posição fiscal do Brasil é sustentável ou não e ajudaria as autoridades a se prepararem para as reformas indispensáveis. O elevado nível de dívida pública do Brasil e a expectativa de fortes aumentos dos gastos relacionados à idade tornam urgente, do ponto de vista da transparência, fazer essas projeções e divulgá-las. Para complementá-las, o governo também deveria aproveitar sua declaração de política fiscal para indicar as medidas que ele pretende tomar a médio prazo para frear e, mais à frente, reverter o crescimento da dívida pública (ver a Seção 2).

98. A significância fiscal dos bancos públicos federais é motivo para a divulgação de mais informações. As relações entre os bancos, o governo geral e o restante do setor público são grandes o bastante para justificar não apenas uma discussão maior na declaração sobre os riscos fiscais, mas também um novo capítulo no relatório anual sobre as empresas públicas (ou uma publicação separada). Esse capítulo ou publicação detalharia as relações financeiras entre o governo e cada um desses bancos e entre os bancos e o restante do setor público. O governo também deveria divulgar e quantificar as atividades para-fiscais dos bancos, da Eletrobras e da Petrobras.

99. Com base na apreciação acima, a avaliação destaca as seguintes prioridades visando ao aumento da transparência na divulgação e gestão dos riscos fiscais:

- **Recomendação 3.1. Criar um grupo de risco para oferecer uma visão geral centralizada da gestão dos riscos fiscais (identificar, monitorar e mitigar).**
- **Recomendação 3.2. Melhorar a divulgação dos riscos fiscais nos documentos do orçamento.**
 - a. Apresentar na declaração dos riscos fiscais uma comparação de previsões passadas com os resultados fiscais (abril de 2017) e, em seguida elaborar leques de projeção (*fan charts*) com base em análise estocástica (2018 ou 2019) — em ambos os casos, para indicar o tamanho da incerteza fiscal;
 - b. Providenciar que as análises de sensibilidade mostrem o efeito das variações dos pressupostos subjacentes sobre o total dos gastos e receitas do governo, os saldos primário e nominal e a dívida pública (abril de 2017) e, a mais longo prazo, apresentar cenários alternativos desenvolvidos por completo (abril de 2018);

- c. Acrescentar a divulgação de informações sobre o apoio explícito do governo ao setor financeiro e sobre os riscos relacionados às empresas públicas e aos governos subnacionais (abril de 2017);
 - d. Assegurar que todas as seções da declaração deixem claro como os riscos em questão se relacionam com o orçamento e com as previsões fiscais de médio prazo (abril de 2017);
 - e. Incluir no relatório anual sobre as empresas públicas produzido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, em colaboração com o Tesouro Nacional, um capítulo sobre as relações financeiras do governo com cada um dos bancos de propriedade da União e sobre as atividades para fiscais levadas a cabo com os bancos e outras empresas públicas (2017).
- **Recomendação 3.3. Melhorar a apresentação de informações sobre a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo.**
 - a. Publicar um relatório periódico sobre a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo que contenha projeções da dívida e dos saldos primário e nominal do governo no âmbito das políticas de governo atuais, ao longo dos próximos 20 anos, pelo menos;
 - b. Ampliar as análises de longo prazo da sustentabilidade dos regimes previdenciários e de aposentadoria pública no PLDO com mais análises de sensibilidade e cenários alternativos; expandir a metodologia de modo a abranger os fundos de pensão ainda fora da cobertura, como os fundos das empresas públicas, e incluir projeções dos aumentos previstos das despesas de saúde;
 - c. Complementar a declaração sobre a política fiscal (Seção II) com uma seção sobre as mudanças de política contempladas para o médio prazo pelo governo a fim de aumentar a sustentabilidade fiscal do Brasil a longo prazo.

Tabela 3.4 Brasil. Avaliação Resumida: Riscos Fiscais

	Princípio	Avaliação	Importância	Recs
3.1.1	Riscos macroeconômicos	Básica: As previsões macroeconômicas são acompanhadas por algumas análises de sensibilidade e por apenas um cenário alternativo.	Alta: A volatilidade macroeconômica produz grandes efeitos sobre a receita e a despesa, expondo o orçamento a elevada incerteza.	3.2.a
3.1.2	Riscos fiscais específicos	Básica: A documentação do orçamento discute e quantifica vários riscos específicos, mas não é abrangente e o vínculo entre os riscos e as previsões costuma ser pouco claro.	Média: Vários riscos específicos são importantes, como as garantias explícitas e implícitas das empresas públicas (ver abaixo).	3.2.a
3.1.3	Sustentabilidade fiscal a longo prazo	Não cumprido: São publicadas projeções de longo prazo para a previdência social e as aposentadorias do setor público, mas não para a dívida e o déficit do governo.	Alta: O envelhecimento está pressionando os níveis de dívida a médio e longo prazo.	3.3.a, b
3.2.1	Contingências orçamentárias	Boa: A contingência orçamentária pode ser usada a critério do poder executivo para fazer face a despesas imprevistas.	Baixa: A LOA de 2016 estabelece um teto de 1% da receita líquida e a reserva não foi usada durante os exercícios de 2013 a 2015.	
3.2.2	Gestão de ativos e passivos	Boa: O endividamento é controlado por lei, e os riscos relacionados à dívida e aos ativos financeiros são discutidos no Anexo V da LDO, entre outros lugares.	Alta: A dívida do governo geral equivale a 74% do PIB e vem crescendo rapidamente. As taxas de juros e as necessidades de refinanciamento são altas.	
3.2.3	Garantias	Boa: As garantias são divulgadas na Prestação de Contas do Presidente da República, entre outros lugares, o estoque de garantias está sujeito a um limite definido em lei.	Baixa: As garantias (4% do PIB) são concedidas, principalmente, a quatro entes cuja dívida já está incluída no indicador global da dívida pública.	
3.2.4	Parcerias público-privadas	Não cumprido: Os contratos são publicados e existem limites aos pagamentos do governo, porém o governo não divulga um resumo dos seus direitos e deveres.	Baixa: O total dos passivos extrapatrimoniais está estimado em cerca de 5% do PIB.	
3.2.5	Sector financeiro	Não cumprido: O Banco Central discute os riscos do setor e divulga os testes de estresse, ao passo que a documentação do orçamento trata dos bancos públicos. Contudo, o apoio do governo no caso dos passivos de bancos cujo capital é inteiramente detido pelo governo não é divulgado.	Alta: Os bancos têm um passivo agregado de 130% do PIB; os bancos públicos são grandes, estão altamente alavancados e são usados para fins de política.	3.2.a, b
3.2.6	Recursos naturais	Não cumprido: Muitas informações são publicadas anualmente ou com maior frequência, mas não o valor estimado dos recursos naturais.	Média: Os recursos naturais, como o petróleo e o minério de ferro, têm um efeito importante, sobretudo indireto, sobre as finanças públicas, especialmente sobre as de alguns entes subnacionais.	
3.2.7	Riscos ambientais	Básica: Já foi publicado um grande volume de informações sobre desastres naturais, porém elas não enfocam os possíveis custos fiscais.	Baixa: A vulnerabilidade fiscal no nível nacional a riscos ambientais parece relativamente baixa.	
3.3.1	Governos subnacionais	Boa: Muitos governos subnacionais, porém nem todos, publicam dados financeiros trimestralmente. O Tesouro e o Banco Central publicam resumos e dados agregados. A dívida é objeto de regulação, mas nem sempre de forma eficaz.	Média: A dívida bruta dos governos subnacionais equivale a cerca de 13% do PIB e o principal credor é a União. Muitos estados se encontram em dificuldades financeiras.	3.2.a
3.3.2	Empresas públicas	Boa: O orçamento apresenta as transferências feitas para as empresas públicas e recebidas delas, e um relatório anual sobre o setor é publicado, mas não existem informações sobre as atividades parafiscais.	Média: O passivo da Eletrobras e da Petrobras corresponde a 13% do PIB (no caso dos bancos públicos, ver a subseção 3.2.5). Ambas as empresas enfrentam dificuldades financeiras.	3.2.a,b

Anexo 1. Plano de Ação para a Transparência Fiscal

Recomendação/ação	2016	2017	2018	2019	2020	Órgão responsável
1.1: Ampliar a cobertura institucional dos relatórios fiscais						
Ampliar a cobertura institucional dos relatórios fiscais para incorporar todas as empresas públicas e oferecer uma visão geral do desempenho fiscal de todo o setor público	Consolidar todas as unidades faltantes (Sistema S, Conselhos Profissionais, empresas públicas reclassificadas) nas estatísticas fiscais do governo central	Consolidar a Petrobras e a Eletrobras nas estatísticas fiscais do (incompletas) do setor público não financeiro	Consolidar o BB, a CEF, o BNDES e o BCB nas estatísticas fiscais (incompletas) do setor público	Consolidar as empresas públicas não financeiras restantes nas estatísticas fiscais (incompletas) do setor público	Consolidar as empresas públicas financeiras restantes nas estatísticas fiscais do setor público	
1.2: Ampliar a cobertura dos balanços e demonstrações de fluxos						
a. Ampliar a cobertura dos balanços de modo a refletir a totalidade do valor de mercado da infraestrutura do governo, ativos no subsolo e direitos previdenciários de todos os empregados do governo		- Estimar os direitos previdenciários dos militares e do RPPS subnacional com base em estudos atuariais - Reconhecer o valor de mercado das propriedades do governo no balanço do governo geral	Adotar o registro, nos termos da IPSAS 32, das PPPs/concessões na contabilidade e nas estatísticas		Reconhecer os ativos no subsolo nos balanços do governo geral e do setor público	
b. Reconhecer os fluxos associados com os ativos e passivos faltantes	Estimar o acúmulo anual de obrigações previdenciárias com os servidores públicos	Reconhecer o acúmulo anual de obrigações previdenciárias com os servidores públicos	Reconhecer os fluxos associados às PPPs/concessões		Reconhecer o esgotamento e as variações na avaliação dos ativos no subsolo	
1.3: Adotar garantias de integridade na compilação das estatísticas fiscais						

Recomendação/ação	2016	2017	2018	2019	2020	Órgão responsável
a. Criar um comitê interinstitucional permanente para harmonizar as classificações nas estatísticas macroeconômicas	Providenciar a assinatura de um memorando de entendimento entre a STN, o BCB e o IBGE.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar a primeira reunião do comitê interinstitucional permanente (reuniões ordinárias a cada trimestre); - Rever o tratamento estatístico da relação entre o governo federal e as empresas públicas (não financeiras e financeiras). 	Divulgar informações sobre as atividades parafiscais (explícitas e implícitas, inclusive a concessão de empréstimos subsidiados).			
b. Registrar as transações entre o Tesouro e o Banco Central de acordo com as melhores práticas internacionais	Reconhecer a relação entre os Tesouro e o BCB nas estatísticas fiscais de acordo com as normas internacionais	Revisar os demais relatórios fiscais para que estejam alinhados com as estatísticas fiscais.				
c. Fazer verificações periódicas da uniformidade entre os diversos conjuntos de dados macroeconômicos		Elaborar um modelo de dados para verificar a coerência entre as EFP e a BP/PII, e as EMF	Implementar verificações de coerência e divulgar resultados resumidos na publicação nacional dos dados do <i>GFSY</i>			
d. Incluir conciliações dos principais agregados fiscais nos diversos relatórios fiscais e entre eles		<ul style="list-style-type: none"> - Incluir a conciliação entre o RTN e as informações apresentadas no <i>GFSY</i> na publicação nacional dos dados do <i>GFSY</i> - Incluir uma tabela com os dados do GFSM 2014 no RTN, além de tabelas de conciliação 	Incluir a conciliação entre o RTN e as informações apresentadas no <i>GFSY</i> na publicação nacional trimestral dos dados das EFP	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir a conciliação entre as principais demonstrações financeiras do BGU e as informações apresentadas no <i>GFSY</i> na publicação nacional dos dados do <i>GFSY</i> - Publicar o RTN plenamente compatível com o GFSM 2014 		
2.1 Publicar uma declaração completa sobre a política fiscal de médio prazo.						

Recomendação/ação	2016	2017	2018	2019	2020	Órgão responsável
a. Publicar uma declaração sobre a política fiscal de modo a divulgar a estratégia fiscal do governo para o exercício do orçamento e o médio prazo, além do espaço fiscal disponível para implementar novas políticas	Acrescentar à Mensagem Presidencial anexa ao PLOA de 2017 uma visão global e concisa (em poucas páginas) da estratégia econômica e fiscal do governo para o médio prazo	Anexar ao PLDO de 2018 uma declaração completa sobre a política fiscal, inclusive com uma visão geral da estratégia fiscal e econômica do governo para o médio prazo e uma apresentação detalhada do cenário macroeconômico de médio prazo e suas alternativas				STN SOF
b. Elaborar um quadro orçamentário de médio prazo	- Elaborar uma primeira avaliação do cenário de referência da despesa no médio prazo com base em uma análise de baixo para cima dos custos das políticas - Avaliar os compromissos plurianuais relacionados aos contratos e operações de investimento de longo prazo	Elaborar um quadro orçamentário de médio prazo (QOMP) para elaborar o PLDO de 2018	Publicar um QOMP detalhado e indicativo na forma de um anexo do PLDO de 2019	Submeter à aprovação do Congresso, como parte da documentação do PLDO de 2020, um QOMP estabelecendo tetos obrigatórios para o orçamento visando à elaboração da LOA		SOF STN
2.2. Criar um conselho fiscal independente plenamente funcional						
a. Criar uma instituição independente permanente para avaliar as políticas e o desempenho do governo na área fiscal e promover a sustentabilidade das finanças públicas	Criar um grupo de alto nível encarregado de conceber a instituição independente	Incorporar as constatações do grupo de alto nível ao projeto da lei orgânica para as finanças públicas	Operacionalizar a instituição	Publicar os primeiros relatórios da instituição		

Recomendação/ação	2016	2017	2018	2019	2020	Órgão responsável
b. Aumentar a credibilidade das previsões fiscais do governo	<p>Criar um grupo de trabalho interno encarregado de rever a credibilidade das previsões fiscais e comparar as previsões fiscais do governo com as publicadas por analistas independentes e/ou do mercado na Mensagem Presidencial anexa ao PLOA de 2017.</p>	<p>Comparar as previsões fiscais do governo com as publicadas por analistas independentes e/ou do mercado como parte da declaração sobre a política fiscal</p> <p>Publicar uma comparação das previsões anteriores com os resultados efetivos e explicar as diferenças entre os dois conjuntos.</p>				SOF STN
2.3 Iniciar uma revisão completa da legislação existente e elaborar uma lei do orçamento orgânica						
a. Consolidar a legislação em uma única lei para aumentar a transparência como um todo do processo orçamentário	<p>Dar início a uma revisão completa da legislação referente às finanças públicas, inclusive com uma análise das suas brechas em relação às normas e boas práticas internacionais</p>	<p>Elaborar um projeto de lei orgânica para as finanças públicas e submetê-la a um extenso debate público</p>	<p>Adotar a nova legislação</p>			
3.1 Criar um grupo de risco para oferecer uma visão geral centralizada da gestão de riscos						
Criar um grupo de risco		<p>Formar o grupo de risco para melhorar a gestão (identificar, monitorar e mitigar) e a divulgação dos riscos fiscais</p>	<p>Pôr o grupo de risco responsável pela elaboração da declaração sobre os riscos fiscais</p>			MF, MP
3.2 Melhorar a divulgação dos riscos fiscais nos documentos do orçamento						

Recomendação/ação	2016	2017	2018	2019	2020	Órgão responsável
a. Reforçar o conteúdo da declaração sobre riscos fiscais		<ul style="list-style-type: none"> - Incluir na declaração sobre riscos fiscais (LDO de 2018): i) uma comparação de previsões anteriores com os resultados fiscais ii) análises de sensibilidade dos principais agregados fiscais. - Providenciar que todas as seções deixem claro como os riscos em questão se relacionam com o orçamento e as previsões fiscais 	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir informações sobre o apoio aos bancos e os riscos decorrentes das empresas públicas e entes subnacionais - Incluir leques de projeção (<i>fan charts</i>) e cenários alternativos inteiramente desenvolvidos na declaração sobre os riscos fiscais (LDO de 2019) 			SOF, STN
b. Melhorar o relatório anual sobre as empresas públicas			Acrescentar ao relatório anual sobre as empresas públicas um capítulo sobre as relações financeiras do governo com os bancos de propriedade da União e sobre as atividades parafiscais			DEST, STN
3.3. Melhorar a apresentação de informações sobre a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo						

Recomendação/ação	2016	2017	2018	2019	2020	Órgão responsável
a. Publicar um relatório periódico sobre a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo		Acrescentar à Mensagem Presidencial anexa ao PLOA de 2017 uma seção sobre sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, inclusive com uma projeção da dívida do governo no âmbito das políticas de governo atuais e ao longo dos próximos 10 anos, pelo menos	<p>Anexar ao PLDO de 2018 um novo relatório completo sobre a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo que contenha projeções da dívida e dos saldos primário e nominal do governo no âmbito das políticas de governo atuais e ao longo dos próximos 20 anos, pelo menos</p> <p>Complementar a declaração sobre a política fiscal (ver 2.1) com uma seção sobre as mudanças de política contempladas para o médio prazo pelo governo a fim de aumentar a sustentabilidade fiscal do Brasil a longo prazo</p>			STN SOF

Recomendação/ação	2016	2017	2018	2019	2020	Órgão responsável
b. Ampliar as análises de longo prazo da sustentabilidade dos regimes previdenciários e de aposentadoria pública previstos no PLDO		Incluir novas análises de sensibilidade e cenários alternativos nos anexos já existentes do PLDO de 2018 sobre as projeções a longo prazo dos regimes previdenciários e de aposentadoria pública	Anexar ao PLDO de 2018 um novo relatório sobre as projeções a longo prazo das despesas de saúde Anexar ao PLDO de 2019 um novo relatório sobre as projeções a longo prazo do impacto fiscal dos fundos de pensão das empresas públicas			Ministério da Previdência STN SOF

Anexo 2. Transações entre o Tesouro e o Banco Central

A relação institucional entre o Banco Central do Brasil (BCB) e o Tesouro Nacional é caracterizada por uma série de aspectos distintivos. Ao longo da última década, esse arranjo específico interagiu com desdobramentos econômicos externos e internos (por ex., variações da taxa de câmbio, déficits fiscais), resultando em impactos consideráveis sobre os balanços e fluxos fiscais das duas instituições. Destacam-se: i) a emissão de mais de 20% da dívida pública para fins de política monetária atualmente; ii) os elevados saldos de depósitos do governo no Banco Central, o que reflete, em parte, grandes lucros não realizados pelo BCB, e iii) a conta de juros do governo central, refletindo os custos das intervenções do BCB nos mercados de câmbio.

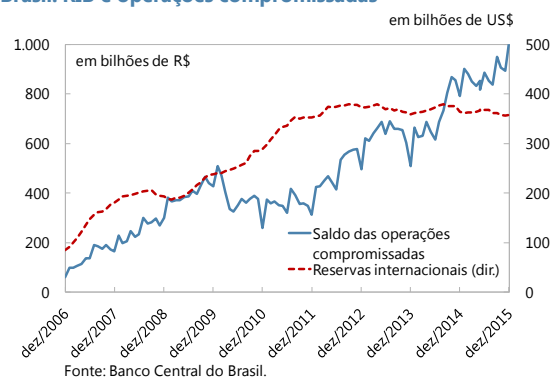
Essa relação complexa (Figura A2.1) e, em alguns casos, o tratamento contábil e estatístico, poderia ser fortalecido a fim de aumentar a transparência. Este anexo descreve em mais detalhes as operações e a maneira como são registradas. Embora esteja em curso um debate sobre a reforma da relação entre o Tesouro e o BCB, questões de política fogem ao escopo deste relatório.

A relação entre o Tesouro e o Banco Central

A política monetária e cambial e a política fiscal são os principais fatores por trás do nível e dinâmica da dívida pública:

- A LRF impede o BCB de emitir seus próprios títulos de dívida e o BCB tem usado títulos emitidos diretamente pelo Tesouro Nacional para a gestão da liquidez. No fim de 2015, cerca de 20% da dívida pública era usada como garantia para operações compromissadas. Os principais fatores por trás do rápido aumento foram o considerável acúmulo de reservas desde 2006 e as elevadas taxas de juros (o BCB precisa fazer operações compromissadas para absorver liquidez quando paga juros sobre essas operações).
- As estatísticas da dívida do setor público do BCB tratam o Banco Central como parte do governo central, uma característica que remonta a 1991—refletindo a legislação do Brasil. Os títulos da dívida pública detidos pelo Banco Central sob propriedade direta não são considerados dívida do governo central (nem do governo geral) desde 2008; apenas os títulos usados como garantia nas operações compromissadas são incluídos nas estatísticas da dívida. Isso contrasta com o tratamento no GFSM, em que o Banco Central é considerado uma instituição financeira

Brasil: RIB e operações compromissadas

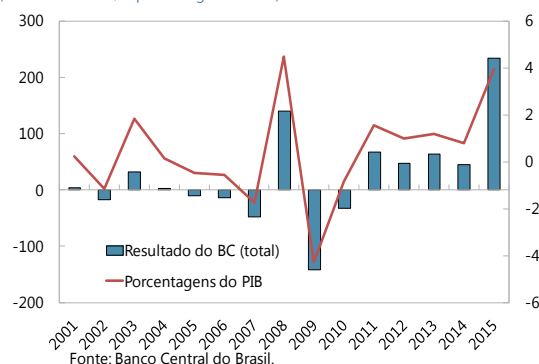


pública e, nesse sentido, todos os títulos do Tesouro por ele detidos são considerados um passivo do governo geral.

Os ganhos e prejuízos do BCB têm um tratamento assimétrico. Os prejuízos são cobertos por meio da emissão de títulos pelo Tesouro, ao passo que os lucros são creditados na Conta Única do Tesouro. A lei também prevê a possibilidade de retenção de até 25% dos lucros, o que já foi feito às vezes (por ex., em 2013). Os lucros recebidos pelo Tesouro são vinculados e podem ser usados apenas para pagar dívidas, preferivelmente a dívida mantida pelo BCB. Além disso, os resultados do BCB são separados entre os que se originam de operações cambiais e os resultantes de outras operações (Lei 11.803, de 2008), e os dois resultados não são consolidados.⁷⁸ Isso implica que, no mesmo período, o Tesouro pode precisar emitir títulos para cobrir perdas sob um critério e, ao mesmo tempo, ter lucros creditados na Conta Única do Tesouro.

Banco Central do Brasil: Resultado

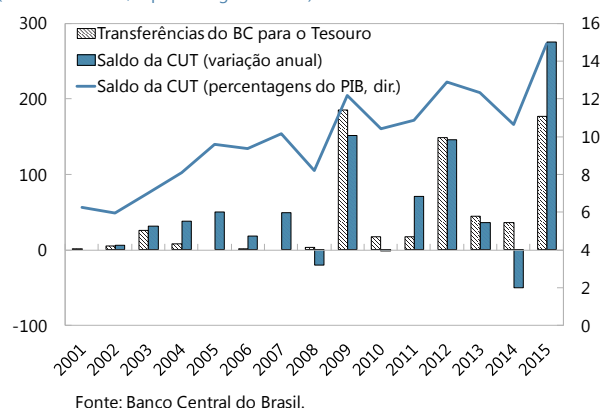
(em bilhões de R\$ e porcentagens do PIB)



Com o grande acúmulo de reservas cambiais, os resultados do BCB se tornaram mais voláteis com o passar do tempo. Desde 2010, os lucros corresponderam, em média, a 1,5% do PIB ao ano, com grande parte formada por ganhos voláteis não realizados da reavaliação de ativos em moeda estrangeira. O grande aumento dos depósitos do governo no Banco Central decorre, principalmente, desses lucros acumulados (mas não realizados) do BCB. Além disso, os depósitos do governo, a despeito da sua origem, rendem juros (diferentemente da remuneração das reservas cambiais) para o governo, que não são vinculados.

Saldos da Conta Única do Tesouro (CUT)

(em bilhões de R\$ e porcentagens do PIB)



⁷⁸ Os lucros de ambas as operações e da valorização cambial equivalem a uma média de 0,5% do PIB desde 2008. Contudo, os lucros da valorização do câmbio são bem mais voláteis, variando de 4% do PIB e -4% do PIB.

O tratamento dessas transações entre o BCB e o Tesouro também torna difícil avaliar a posição fiscal e a dinâmica da dívida do governo central. Poderia igualmente prejudicar a posição de capital do BCB quando os lucros não realizados são distribuídos.

- Conforme discutido em mais detalhes abaixo, muitos dos efeitos das operações do BCB têm reflexo imediato na conta de juros do governo central. Essa contabilidade das operações do BCB no Brasil torna difícil avaliar a situação fiscal individual de duas unidades bem diferentes do setor público: o governo central e o Banco Central. Por exemplo, o BCB intervém nos mercados de câmbio, inclusive por meio de derivativos cambiais, os comumente chamados swaps cambiais. Os custos (ou os ganhos) com os swaps são refletidos mensalmente como despesa com juros líquida na conta de juros do governo central. Isso complica a avaliação da dinâmica da dívida e do custo da dívida pública.⁷⁹
- A distribuição de lucros não realizados pelo BCB também prejudica a avaliação da dinâmica da dívida líquida do governo central. Por exemplo, a dívida líquida do governo central pode sofrer uma forte queda com o aumento dos depósitos em moeda, graças à distribuição dos ganhos não realizados do BCB. Assim, essas operações resultam em flutuações nos ativos e passivos do governo central que não estão vinculadas a variações nos saldos fiscais do governo central. Esse tratamento dos lucros não realizados também poderia ter o custo de afetar negativamente o capital do BCB.^{80,81} Ademais, a assimetria entre os instrumentos para compensar as perdas (emissão de títulos da dívida) e a absorção dos ganhos (depósitos na Conta Única do Tesouro) resultou em um crescente estoque de dívida bruta do governo.
- As autoridades estão estudando mudanças na relação entre o Tesouro e o Banco Central.

Transparência nas estatísticas fiscais

Embora a relação entre o Tesouro e o BCB esteja refletida nos diversos relatórios ao público, o tratamento varia e tende a diferir das práticas internacionais.

- As estatísticas fiscais nos relatórios do Tesouro (RTN) apenas apresentam informações limitadas sobre o impacto das transações (por ex., juros pagos pelo BCB sobre os depósitos e transferências do governo relacionados a ganhos/prejuízos com os swaps cambiais). Contudo, uma tabela pró-memória no relatório apresenta mais detalhes sobre o acúmulo e transferências de lucros do BCB.

⁷⁹ Em 2015, a exposição líquida por meio de swaps cambiais chegou a US\$ 110 bilhões, ou cerca de 30% das reservas internacionais. O custo total dos swaps cambiais foi de 1,5% do PIB. Em 2016, a exposição cambial foi reduzida para menos de US\$ 30 bilhões e os ganhos com os swaps cambiais alcançaram cerca de 1½% do PIB (até meio de dezembro).

⁸⁰ Ver Brunea, Karakitsos, Merriman e Studener, "Profit distribution and loss coverage rules for central banks" 2016, Occasional Paper, Banco Central Europeu, e Stella, Peter, "Do Central Banks Need Capital?", 1997, IMF Working Paper.

⁸¹ Importante referir que de acordo com a lei, o Tesouro Nacional tem de compensar o BCB pelas perdas realizadas em ordem a proteger o capital do banco.

- As estatísticas fiscais informadas pelo BCB refletem o fato de que o BCB é considerado parte do governo central. A maioria das operações do BCB tem reflexo imediato na conta de juros do governo central e não como transações sem juros, de acordo com as normas estatísticas internacionais (Tabela A2.1 do Anexo). Além disso, a transferência de ganhos/prejuízos não realizados decorrentes da avaliação cambial associada às reservas internacionais é tratada como outros fluxos econômicos.

Anexo 2. Tabela A2.1. Tratamento dos Resultados do BCB nas Estatísticas Fiscais

	Relatórios do BCB	SCN 2008/GFSM 2014
Resultado contábil do BCB	Afeta os juros do governo central	Impacto sobre o saldo primário do governo central: - dividendos para o governo central (ganho); - subsídios do governo central (cobertura de perdas)
Efeitos cambiais:		
Operações com swaps cambiais	Afeta os juros do governo central	Impacto sobre o saldo primário do governo central: - dividendos para o governo central (ganho); - subsídios do governo central (cobertura de perdas)
Custo de carregamento de reservas internacionais	Afeta os juros do governo central	- dividendos para o governo central (ganho); - subsídios do governo central (cobertura de perdas)
Variação de avaliação das reservas internacionais	Não afeta os resultados fiscais (apenas outros fluxos econômicos)	Nenhum impacto sobre o saldo primário do governo central: - retirada de capital pelo governo central (ganho); - injeção de capital do governo central (prejuízo)

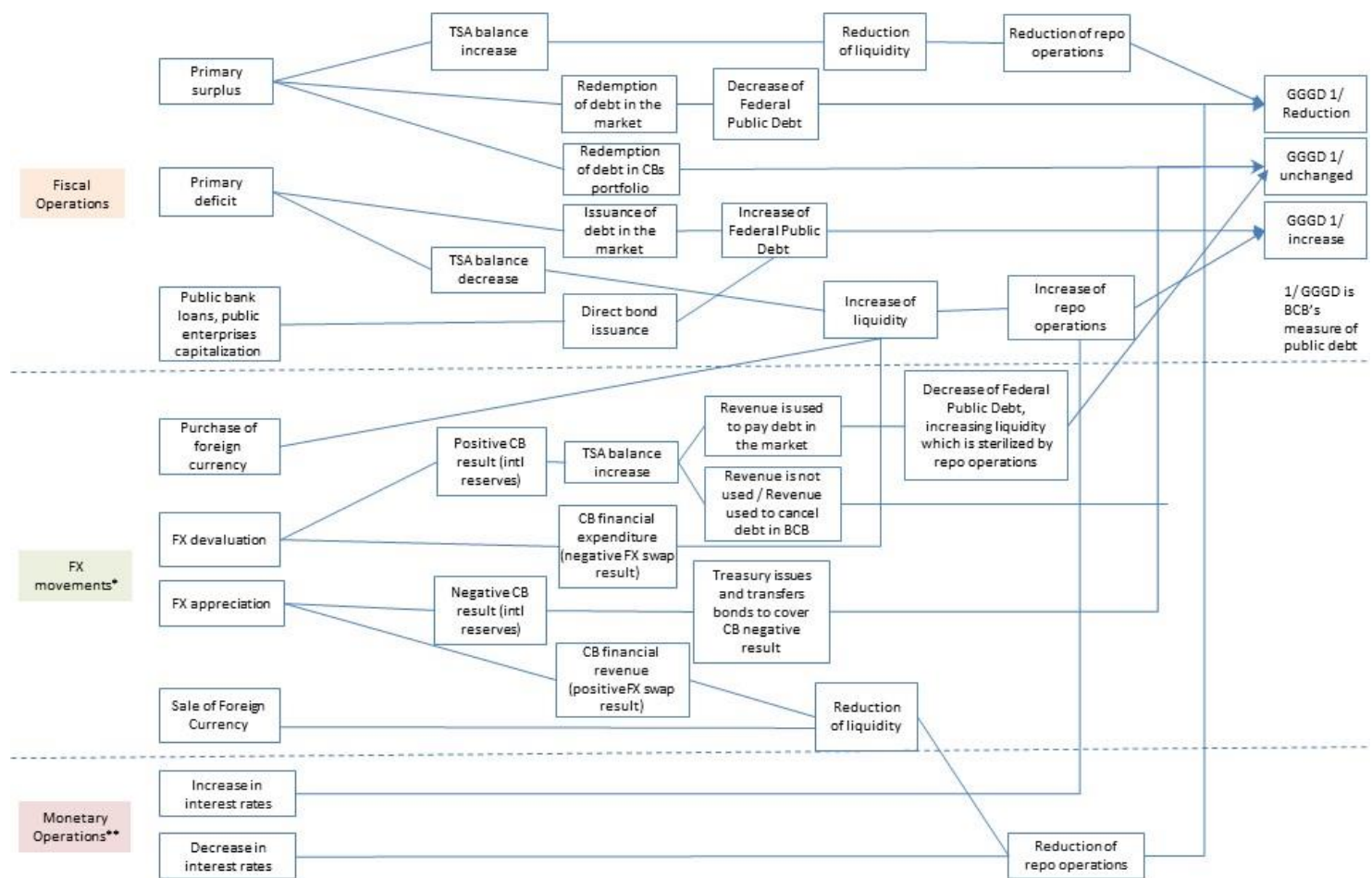
Fonte: Banco Central do Brasil (Notas para a Imprensa de Política Fiscal).

- O Balanço Geral da União (BGU) registra todos os fluxos entre o Tesouro e o BCB, como autoridade monetária, como fluxos de caixa (tanto nas demonstrações do orçamento como nas demonstrações de fluxo de caixa) e como variações acumuladas do patrimônio líquido (na demonstração de variação dos ativos líquidos/capital); contudo, a estrutura de classificação contábil não permite a divulgação da divisão entre os componentes de receita e de financiamento dessas transações.
- Os dados apresentados para a base de dados do *GFSY* refletem parte da relação entre as duas instituições (por ex., os juros pagos sobre os depósitos do governo e os juros pagos pelo Tesouro sobre os títulos detidos pelo BCB); contudo, não refletem os balanços (*stocks*) nem os fluxos relacionados com os ganhos e prejuízos do Banco Central de acordo com as normas estatísticas internacionais. Segundo o *GFSM 2014*, os lucros advindos de operações correntes dos bancos centrais transferidos para unidades do governo devem ser registrados

como dividendos e a compensação dos prejuízos advindos de operações correntes dos bancos centrais devem ser registrados como subsídios a empresas públicas. No entanto, um tratamento diferente é aplicado à transferência de ganhos/prejuízos não realizados devido aos efeitos da avaliação das reservas cambiais. O GFSM prescreve que pagamentos pontuais baseados em ganhos de detenção devem ser registrados como retiradas de capital (pode ser feita uma analogia para a compensação de prejuízos de detenção, que devem ser registrados como injeções de capital).

A complexa relação entre as duas instituições exige mais transparência para melhor informar as autoridades e o público em geral. Em grande medida, as diferenças em relação às práticas internacionais decorrem do fator de que, no Brasil, o Banco Central é considerado parte do governo central e não como uma unidade separada do setor público. A apresentação de informações da maneira atual torna difícil identificar os benefícios/custos e os riscos associados às políticas existentes. Além disso, complica as comparações internacionais sobre os principais agregados fiscais, como a dívida pública e os saldos fiscais primário e global.

Anexo 2. Figura A2.1. Como as Políticas Fiscal, Monetária e Cambial Afetam a Dívida Pública



* Scenario where FX swaps corresponds to 1/3 of international reserves
 ** Considers only liquidity effects

Anexo 3. Diferenças entre os Estados no Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF determina diversos tetos para os gastos de pessoal pelos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e pelos níveis de governo (federal, estadual e municipal). O total da despesa de pessoal é definido como a soma das despesas em que se incorreu com os trabalhadores ativos e inativos; assim, incluem-se despesas com aposentadorias e pensões, benefícios em espécie e contribuições para a previdência.

Anexo 3. Tabela A3.1. Limites dos Gastos de Pessoal
(em porcentagens da receita corrente líquida)

	Federal	Estadual	Municipal
Legislativo	2,5	3,0	6,0
Judiciário	6,0	6,0	-
Executivo	37,9	49	54,0
Outros	3,6	2,0	-
Total	50,0	60,0	60,0

Fonte: Governo do Brasil.
Nota: Legislativo abrange o Tribunal de Contas. Outros abarcam o Ministério Público da União e dos estados. No caso do governo federal, incluem-se os gastos com o DF e os antigos territórios (Amapá e Roraima).

Caso algum desses limites seja atingido, os governos subnacionais têm um período de oito meses para tomar providências para que os gastos voltem para baixo do limite. Caso contrário, perdem todas transferências voluntárias da União, bem como a permissão para obter crédito do setor privado ou do setor público. Duas exceções a essa regra são as operações de crédito para refinarciar dívida mobiliária já existente e operações de crédito que ajudem a reduzir as despesas de pessoal.

Na prática, tem sido difícil avaliar se os estados estão cumprindo os limites da LRF. O motivo é que os tribunais de contas dos estados têm interpretado a lei de forma diferente. Na verdade, as decisões dos tribunais de contas têm permitido aos governos subnacionais contornar o limite dos gastos de pessoal. As principais decisões dos tribunais abordam as seguintes questões que afetam o cumprimento do limite dos gastos de pessoal:

- **Eliminação do imposto de renda sobre os vencimentos dos trabalhadores como despesa/receita.** Como empregador, os governos subnacionais pagam aos seus empregados um salário bruto, do qual uma parte é retida para o pagamento do imposto de renda. Contudo, alguns estados não levam esse montante do imposto em consideração, nem como despesa, nem como receita.
- **Exclusão da seguridade social e aposentadorias como despesa.** Alguns estados não computam a despesa com seguridade social e aposentadorias como gastos de pessoal, com base no argumento de que o governo não pode restringir esse tipo de despesa. No caso do

estado do Rio de Janeiro, o governo direciona a receita dos royalties para o fundo de pensão do estado. Como esse fundo cobre os pagamentos da seguridade social e aposentadorias do estado, o montante não é registrado como gasto de pessoal, mas, ainda assim, os pagamentos dos royalties são registrados como receita. Em alguns estados, os gastos com seguridade social e aposentadorias do legislativo e judiciários são classificados como parte dos gastos não salariais para o executivo, o que distorce a prestação de contas dos gastos de pessoal.

- **Exclusão dos benefícios em espécie para os empregados, bem como dos terceirizados.** Alguns estados, além de excluir alguns benefícios em espécie (alimentação e moradia, entre outros), não registram os gastos com trabalhadores terceirizados e contratos com prestadores de serviço individuais.

A Tabela A3.2 abaixo mostra que diferentes interpretações quanto à prestação de contas dos gastos de pessoal criam diferenças consideráveis na avaliação do cumprimento da LRF pelos governos subnacionais. A tabela indica os relatórios fiscais publicados pelos estados e usados para verificar o cumprimento da LRF e o relatório publicado pelo Tesouro. Observa-se que, em alguns estados, a diferença em 2015 foi de mais de 140%.

Anexo 3. Tabela A3.2. Total dos Gastos de Pessoal por Estado
(em R\$, 2015)

Estado	Gastos de pessoal (PAF)⁸² (A)	Gastos de pessoal (RGF)⁸³ (B)	Relação (A)/(B) Em porcentagens
Acre	2.382.171.622	2.296.412.536,87	103,73
Alagoas	3.715.295.962	3.259.335.787,91	113,99
Amazonas	6.161.007.733	6.161.062.233,18	100,00
Amapá	2.047.454.408	2.052.589.230,35	99,75
Bahia	15.787.409.427	15.630.199.957,79	101,01
Ceará	8.201.595.203	8.209.276.700,78	99,91
Distrito Federal	9.114.724.532	9.100.834.330,54	100,15
Espírito Santo	6.564.010.145	6.398.808.182,52	102,58
Goiás	10.016.772.150	8.751.032.554,98	114,46
Maranhão	5.929.303.346	5.680.808.489,96	104,37
Minas Gerais	33.985.829.223	29.603.664.704,24	114,80
Mato Grosso do Sul	5.663.188.098	4.591.452.093,61	123,34
Mato Grosso	6.714.438.202	6.880.997.277,77	97,58
Pará	10.251.636.584	9.114.453.990,36	112,48
Paraíba	5.158.535.325	4.931.629.953,74	104,60
Pernambuco	10.670.615.247	10.957.956.177,56	97,38
Piauí	4.699.266.820	3.466.201.841,26	135,57
Paraná	17.996.421.695	16.249.955.649,22	110,75
Rio de Janeiro	31.681.147.761	21.396.958.206,76	148,06
Rio Grande do Norte	4.908.300.201	4.624.510.839,68	106,14
Rondônia	3.310.441.104	3.140.028.449,74	105,43
Roraima	1.648.690.541	1.509.903.446,15	109,19
Rio Grande do Sul	21.814.228.213	17.513.207.540,70	124,56
Santa Catarina	11.597.122.693	11.288.613.294,59	102,73
Sergipe	3.758.298.332	3.037.924.179,50	123,71
São Paulo	71.202.978.692	75.034.692.688,29	94,89
Tocantins	3.997.579.616	3.974.965.747,80	100,57

⁸² Dados divulgados pelo Tesouro no documento Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais (2016).

⁸³ RGF é o Relatório de Gestão Fiscal.

Anexo 4: Nota Técnica sobre a Tabela 0.2

Fontes e métodos

Estrutura metodológica

Conforme indicado na nota da Tabela 0.2, a tabela apresenta estimativas compiladas em conformidade com o GFSM 2014 e adota o regime de competência para as transações e a avaliação de mercado para os saldos, dentro do possível.

Essas estimativas procuram apresentar uma visão geral e ampla das finanças do setor público brasileiro ao complementar os dados publicados nos diversos relatórios fiscais com estimativas do corpo técnico do FMI no caso das lacunas de dados mais importantes, fazendo referência à estrutura do GFSM 2014. Em vista da limitação das fontes de dados e do tempo disponível para sua compilação, essa tarefa tem como resultado apenas um retrato aproximado das finanças do setor público.

Na apresentação do GFSM, as transações que aumentam o patrimônio líquido são registradas como receita, ao passo que as que o reduzem são registradas como despesa. O saldo operacional líquido, que fornece um indicador da sustentabilidade das políticas de cada grupo de unidades, corresponde à diferença entre a receita e a despesa, excluindo, portanto, transações em ativos não financeiros.

O investimento líquido em ativos não financeiros (aquisições menos alienações menos consumo de capital fixo) não altera o patrimônio líquido do setor público, mas afeta os recursos financeiros disponíveis. Assim, esse investimento precisa ser deduzido do saldo operacional líquido ao calcular a capacidade/necessidade de financiamento líquida (também chamada de saldo fiscal). Isso representa o montante que o governo tem à disposição para emprestar ou o montante que ele precisa tomar emprestado para financiar suas operações não financeiras. O total da despesa pode ser obtido como a soma das despesas e do investimento líquido em ativos não financeiros.

Principais fontes de informação

As estimativas das transações do governo geral e dos seus subsetores se basearam em dados baseados em outro regime que não o de caixa e divulgados na publicação conjunta da STN e IBGE "Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo, 2014". Para tornar a cobertura completa, as transações e saldos referentes às pequenas unidades do Sistema S e conselhos profissionais foram acrescentadas com base em informações contábeis disponíveis ao público.

As estimativas dos saldos de ativos e passivos do governo geral e dos seus subsetores se basearam em duas fontes de informação:

- Os dados enviados pela STN para a edição de 2014 da publicação *Government Finance Statistics Yearbook (GFSY)*, do FMI, no caso dos dados de ativos em moeda e depósitos, títulos de dívida e empréstimos, bem como de passivos em dívidas, títulos e empréstimos (esses dados são extraídos da Nota para a Imprensa de Política Fiscal, do BCB);
- Balanço Geral da União (BGU) e Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), no caso de todos os demais ativos (inclusive não financeiros) e passivos;
- Demonstrações financeiras do FGTS, unidades do Sistema S e conselhos profissionais, no caso de ativos e passivos do subsetor do governo central extraorçamentário.

As estimativas das transações e saldos das empresas públicas do nível central (exceto o Banco Central) se basearam nas informações contábeis das empresas disponíveis na base de dados do DEST. Os dados do Banco Central foram extraídos das suas demonstrações financeiras.

As estimativas das transações e saldos das empresas públicas subnacionais se basearam nas demonstrações financeiras das maiores empresas.

Ajustes da cobertura

A cobertura institucional do setor público e dos seus subsetores na Tabela 0.2 difere daquela encontrado nos principais relatórios fiscais (o Resultado do Tesouro Nacional, da STN, e a Nota para a Imprensa de Política Fiscal, do BCB) nos seguintes aspectos:

- As funções administrativas (o componente das autarquias) do Banco Central foram excluídas do governo central; em conformidade com a abordagem da unidade institucional do SCN 2008 e do GFSM 2014, o Banco Central como um todo foi incluído no subsetor as empresas públicas;
- O FGTS, o Fundo Remanescente do PIS/PASEP, as unidades do Sistema S e os Conselhos Profissionais foram acrescentados ao subsetor do governo central extraorçamentário porque se considera que essas instituições sem fins lucrativos são controladas pelo governo, seguindo os critérios de controle do SCN 2008 e do GFSM 2014;
- Três empresas públicas (Casa da Moeda do Brasil, DATAPREV e SERPRO) foram reclassificadas no governo central porque prestam a maior parte dos seus serviços ao governo; duas outras (CODERN e TELEBRAS) também foram reclassificadas no governo central por não estarem orientadas para o mercado (ao longo de um período sustentado, a receita operacional das duas cobriu menos da metade dos seus custos operacionais); além disso, a EMGEA foi reclassificada porque atua com forte apoio financeiro público e, efetivamente, em nome do governo ao lidar com os ativos "podres" que ela adquire dos bancos públicos;
- A Petrobras e a Eletrobras foram acrescentadas ao subsetor das empresas públicas não financeiras porque se considera que são controladas pelo governo, seguindo os critérios de controle do SCN 2008 e GFSM 2014;

- Por último, as empresas financeiras públicas, tanto no nível central, como no subnacional, foram acrescentadas para completar a cobertura do setor público.

Fontes e métodos para as estimativas do corpo técnico

1. Ativos no subsolo

A estimação do valor das reservas de recursos naturais não renováveis se baseou em um conjunto dos recursos mais importantes para os quais havia informações disponíveis sobre o volume das reservas e referências de preços. O valor das reservas de petróleo e gás foi computado ao multiplicar os volumes das reservas pelos preços de referência (em ambos os casos, com base nos dados fornecidos nos relatórios da ANP) e por uma participação governamental estimada de 60% (estudos anteriores sobre o Brasil sugeriam uma participação do governo em torno dessa porcentagem).

A mesma metodologia foi adotada no caso dos metais mais importantes para os quais havia dados públicos (minério de ferro, cobre, bauxita, ouro e nióbio). Os dados das reservas são do DNPM (Sumário Mineral 2015); os dados de preços são do WEO, Bloomberg e USGS. Como a experiência internacional mostra que o que cabe ao governo no caso dos metais é inferior quando comparado ao petróleo e gás, pressupomos uma participação de 40%.

2. Direitos previdenciários e respectivas transações

A principal fonte de dados para o saldo dos direitos previdenciários dos servidores públicos fora a "Prestação de Contas do Presidente da República". Esse documento contém os direitos dos servidores públicos nos níveis federal (uma provisão no balanço do BGU) e subnacional (uma nota na seção relacionada aos resultados do Programa 2061 – Previdência Social).

Os direitos previdenciários para o pessoal das forças armadas foram estimados pelo corpo técnico do FMI usando dados das projeções atuariais publicadas nos anexos do PLDO.

O acúmulo de direitos previdenciários (transação) de 2014 foi obtido de acordo com a seguinte fórmula:

- 1) Acúmulo de direitos previdenciários em 2014
É igual a
- 2) Variação dos saldos dos direitos previdenciários entre 2013 e 2014
Mais
- 3) Benefícios pagos em 2014
Menos
- 4) Contribuições efetivas recebidas em 2014
Menos
- 5) Ganhos e perdas atuariais em 2014

Os saldos de 2013 e 2014 (item 2) foram obtidos das fontes de dados descritas acima. Os fluxos efetivos dos benefícios pagos e contribuições recebidas (de empregados e empregadores) em 2014 em cada nível de governo (itens 3 e 4) foram fornecidos à missão pela STN. Os ganhos e perdas atuariais em 2014 foram estimados pelo corpo técnico do FMI levando em consideração as variações nas tabelas de expectativa de vida publicadas pelo IBGE. Devido à indisponibilidade de fontes de dados, a missão pressupõe que não houve outros ganhos nem perdas atuariais em 2014.

Em suma, o tratamento dos regimes de previdência de benefício definido relacionados ao emprego prescritos pelo GFSM 2014 (ver detalhes no apêndice 2 do manual) exige que:

- As contribuições efetivamente recebidas pelo regime sejam tratadas como um aumento das obrigações relacionadas aos direitos previdenciários (transação abaixo da linha);
- Os benefícios efetivamente pagos pelo sistema sejam tratados como uma redução das obrigações relacionadas aos direitos previdenciários (transação abaixo da linha);
- Os custos do "serviço" (ou seja, o aumento dos direitos previdenciários associados com os vencimentos e salários auferidos no período corrente) sejam tratados como remuneração de empregados; este componente desagregado em dois subcomponentes:
 - As contribuições sociais efetivas dos empregados, pagas pela unidade do empregador ao sistema;
 - As contribuições sociais imputadas (calculadas como resíduo, ou seja, o total dos custos do serviço líquido das contribuições efetivas);
- Os custos do "financiamento" (ou seja, o aumento dos direitos previdenciários devido ao fato de que os benefícios estão um período mais próximos da liquidação) sejam tratados como uma despesa de propriedade.

Os direitos previdenciários acumulados calculados acima (item 1) correspondem à soma dos componentes "contribuições sociais imputadas" e "despesas de propriedade", descritos no parágrafo anterior.

Conforme discutido na seção sobre as fontes de dados deste anexo, o ponto de partida para as transações do governo geral e dos seus subsetores foi a publicação da STN e IBGE "Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo, 2014". As tabelas das EFP encontradas nessa publicação seguem o formato do questionário do *GFSY*, que decompõe os fluxos de contribuições sociais e benefícios sociais entre previdência social e regimes de aposentadoria relacionados ao emprego (específicos dos servidores públicos). Uma vez que a STN e o IBGE ainda não adotaram o tratamento dos regimes de previdência relacionados ao emprego recomendado no SCN 2008 e GFSM 2014, a modalidade de registro atual reflete, na maioria, fluxos de caixa. A única exceção é a imputação das contribuições sociais (tanto na receita como na despesa), que corresponde à diferença entre os benefícios pagos e as contribuições efetivas recebidas (esse tratamento foi aplicado apenas ao governo central).

Para converter essa forma de registro para uma que esteja em conformidade com o GFSM 2014, a missão fez os seguintes ajustes:

- Excluir as contribuições efetivas da receita;
- Excluir o pagamento de benefícios sociais da despesa;
- Acrescentar à despesa a diferença entre os direitos previdenciários acumulados calculados acima (item 1) e o valor registrado atualmente como contribuições sociais (que abrange três componentes: as contribuições dos empregados, um componente dos vencimentos e salários registrados; as contribuições do empregador e as contribuições imputadas).

3. *Ativos, passivos e respectivas transações de PPPs controladas pelo governo*

As estimativas do valor dos ativos e passivos das PPPs, assim como das respectivas transações, foram obtidas da base de dados *Private Participation in Infrastructure*, do Banco Mundial (em 31 de maio de 2016). Essa base de dados contém dados sobre o total dos compromissos anuais e o valor dos ativos físicos. Devido à indisponibilidade de dados, não foram estimados o consumo de capital fixo nem as reavaliações relacionadas a esses ativos.

Conforme discutido na seção 3.2.4, foram considerados apenas os projetos descritos como concessões e novos projetos (*greenfield*). Considerou-se que deveriam ser classificados como ativos do governo, sobretudo porque o governo está assumindo um risco financeiro substancial como proprietário do BNDES, que oferece a maior parte do financiamento aos projetos. Outros fatores que respaldaram essa decisão foram: i) consta que os ativos se tornam propriedade do governo ao fim do contrato; ii) o governo também assume riscos relacionados a mudanças na política de governo, força maior e mudanças econômicas extraordinárias.

De acordo com o GFSM 2014, se o governo assume a maioria dos riscos relacionados a um contrato de PPP, ele deve registrar nas suas contas o investimento nos ativos. Ao mesmo tempo, um passivo do mesmo tamanho do ativo precisa ser imputado de modo levar em conta o fato de que o governo adquiriu um ativo sem pagar por ele imediatamente (ou seja, não houve implicações imediatas de caixa).

Uma descrição mais detalhada sobre o tratamento estatístico e contábil dos investimentos feitos por meio de acordos de PPP pode ser encontrada no apêndice 4 do GFSM 2014 e no apêndice do [PPP Fiscal Risk Assessment Model \(P-FRAM\) user manual](#).

4. *Relações entre o Tesouro e o Banco Central*

As notas explicativas do BGU e das demonstrações financeiras do Banco Central apresentam informações detalhadas sobre as principais operações entre o Tesouro Nacional e o Banco Central (explicadas em detalhe no Anexo 2 deste relatório). A Tabela 0.2 reflete as transações e os saldos relacionados a essa relação de acordo com a estrutura do GFSM.

O tratamento estatístico dessas relações foi um dos temas analisados por uma missão do Departamento de Estatística do FMI em 2010. O relatório final dessa missão contém uma descrição aprofundada desse tratamento, além de exemplos numéricos ilustrativos.

5. *Valor das terras de propriedade de estados e municípios*

Durante a missão de ATF, os contadores do governo alertaram para o fato de que as terras eram largamente subavaliadas nos balanços dos estados e municípios. Isso se devia à demora na implementação das normas de contabilidade e avaliação subjacentes pela maioria das unidades nesses dois níveis de governo.

Em vista da indisponibilidade de informações, a missão optou por acrescentar uma estimativa aproximada, porém conservadora, dessa subavaliação, equivalente a 2,8% do PIB ao estoque de terras. Como os governos subnacionais no Brasil são proprietários de muitas terras, provavelmente esse valor está subestimado.

Eliminação das transações e saldos dentro do setor público

Transações recíprocas e saldos substanciais dentro do setor público foram eliminados até o permitido pelas fontes de dados disponíveis (colunas de consolidação das tabelas na publicação "Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo, 2014"; Tabela 9 da Nota para a Imprensa de Política Fiscal, do BCB e demonstrações financeiras das unidades envolvidas). A tabela abaixo descreve que elementos foram eliminados nos diversos níveis de consolidação.

Anexo 4. Tabela A4.1. Brasil: Transações e Saldos Recíprocos dentro do Setor Público

Nível de consolidação	Transações	Saldos
Governo central	<ul style="list-style-type: none"> • Juros pagos pelo Tesouro ao FGTS • Doações do Tesouro recebidas por empresas estatais reclassificadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Títulos do Tesouro mantidos pelo FGTS • Participações em empresas estatais reclassificadas • Contas do Tesouro a pagar ao FGTS (pedaladas)
Governo geral	<ul style="list-style-type: none"> • Juros pagos por estados e municípios sobre empréstimos do Tesouro • Juros pagos pelo Tesouro aos estados • Doações do Tesouro a estados e municípios 	<ul style="list-style-type: none"> • Empréstimos do Tesouro a estados e municípios • Títulos do Tesouro mantidos pelos estados
Setor público	<ul style="list-style-type: none"> • Tributos pagos por empresas públicas • Juros pagos pelo Tesouro ao Banco central e bancos públicos que detêm títulos do Tesouro • Juros pagos pelo BNDES ao Tesouro, FAT e FGTS • Juros pagos pelas outras empresas públicas ao FGTS • Juros pagos pelas empresas não financeiras públicas aos bancos públicos • Dividendos pagos pelas empresas públicas, inclusive o Banco Central. 	<ul style="list-style-type: none"> • Títulos do Tesouro mantidos pelo Banco Central • Participações do governo em empresas públicas • Conta Única do Tesouro • Depósitos de unidades do governo em bancos públicos • Empréstimos do Tesouro, FAT e FGTS ao BNDES • Empréstimos de bancos públicos a empresas públicas não financeiras • Contas do Tesouro a pagar a bancos públicos (pedaladas)

Conciliação entre a ATF e os relatórios fiscais nacionais

Nota: Os principais relatórios fiscais usados para fins das discussões de política - o Resultado do Tesouro Nacional (STN) e as Notas para a Imprensa - Política fiscal (BCB - adotam o regime de caixa para o registro da receita, despesa e financiamento, com a exceção dos juros, contabilizados pelo regime de competência (em consequência, os saldos dos ativos e passivos financeiros são indicados pelos seus valores nominais). Além disso, a cobertura institucional desses relatórios segue uma definição nacional que não está totalmente em conformidade com os princípios de setorização do SCN 2008 nem do GFSM 2014.

A tabela abaixo concilia o saldo fiscal desses relatórios com os da ATF (que é o resultado das estimativas descritas na seção anterior deste anexo).

Levando em consideração as limitações dos dados-fonte para que o corpo técnico produzisse estimativas das transações relacionadas ao acúmulo de direitos no âmbito do RPPS e aos investimentos em PPPs, elas aparecem como itens de memorando na Tabela 0.2, sem um impacto direto sobre o número global da capacidade/necessidade de financiamento. Uma capacidade/necessidade de financiamento "aumentada", considerando o impacto estimado dos ajustes, também é apresentada como item de memorando.

Anexo 4. Tabela A4.2. Saldo do Setor Público de 2014 — Conciliação entre a ATF e os Relatórios Fiscais Nacionais
(em porcentagens do PIB)

	Governo central orçamentário	Governo central extraorçament.	Governo central	Governos estaduais	Governos locais	Governo geral	Sociedades públicas não financeiras	Setor público não financeiro	Sociedades públicas financeiras	Banco Central	Setor público
Saldo primário (acima da linha, caixa)	-0,3										
Discrepância estatística	-0,1										
Saldo primário RTN, Nota à Impr. Bacen (abaixo da linha, caixa)	-0,4	0,0	-0,4	-0,2	0,1	-0,5	-0,1	-0,6			
Despesas com juros líquidas (competência)	-4,4	0,0	-4,4	-0,8	-0,2	-5,4	-0,1	-5,5			
Saldo global RTN, Nota à Impr. Bacen (caixa modificado)	-4,8	0,0	-4,8	-1,0	-0,1	-5,9	-0,1	-6,0			
Ajustes de cobertura	-0,4	0,5	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1			
Ajustes entre caixa e competência de transações reconhecidas	-0,4	0,0	-0,4	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1			
Capacidade/necessidade líq. de financ., EFP (competência modificado)	-5,5	0,5	-5,0	-0,9	0,1	-5,8	0,0	-5,8			
Petrobras			0,0			0,0	-1,2	-1,2			
Eletrobras			0,0			0,0	-0,1	-0,1			
Capacidade/necessidade líq. de financ., ATF (com SPNF expandido)	-5,5	0,5	-5,0	-0,9	0,1	-5,8	-1,3	-7,1			
Outros ajustes	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4			
Setor público financeiro									0,8	0,1	0,9
Capacidade/necessidade líq. de financ. do setor público, ATF	-5,2	0,5	-4,6	-0,9	0,1	-5,4	-1,3	-6,7	0,8	0,1	-5,8
<i>Outros ajustes para o regime de competência</i>	<i>-1,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,2</i>	<i>-3,4</i>	<i>-1,2</i>	<i>-5,8</i>	<i>0,0</i>	<i>-5,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-5,8</i>
<i>Investimentos em PPPs</i>	<i>-0,6</i>		<i>-0,6</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,1</i>		<i>-1,1</i>			<i>-1,1</i>
<i>Acúmulo de benefícios previdenciários</i>	<i>-0,5</i>		<i>-0,5</i>	<i>-2,9</i>	<i>-1,2</i>	<i>-4,7</i>		<i>-4,7</i>			<i>-4,7</i>
Capacidade/necessidade líquida de financiamento aumentada, ATF	-6,3	0,5	-5,8	-4,3	-1,1	-11,2	-1,3	-12,5	0,8	0,1	-11,6

Nota: Os principais relatórios fiscais usados para fins das discussões de política — o Resultado do Tesouro Nacional (STN) e as Notas para a Imprensa de Política Fiscal (BCB — adotam o regime de caixa para o registro da receita, despesa e financiamento, com a exceção dos juros, contabilizados pelo regime de competência (em consequência, os saldos dos ativos e passivos financeiros são indicados pelos seus valores nominais). Além disso, a cobertura institucional desses relatórios segue uma definição nacional que não está totalmente em conformidade com os princípios de setorização do SCN 2008 nem do GFSM 2014. Esta tabela concilia o saldo fiscal desses relatórios com o da ATF.

