



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Banco Central do Brasil

Exercício 2020

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Banco Central do Brasil**

Unidade Examinada: **Banco Central do Brasil**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **897667**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Auditoria Financeira

A Auditoria Financeira tem por objetivo aumentar o grau de confiabilidade das Demonstrações Contábeis, mediante a expressão de opinião pela equipe de Auditoria sobre se as Demonstrações Contábeis foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com uma estrutura de relatório financeiro aplicável.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A presente auditoria foi uma auditoria financeira que teve como tema central avaliar o item “Dívida Ativa Não Tributária” do Banco Central do Brasil (BCB) - Órgão 25201 em 31/12/2020.

Além disso, com vistas a aperfeiçoar a gestão pública, foi realizada auditoria de conformidade com o objetivo foi verificar a adequabilidade dos controles relacionados com a gestão da dívida ativa pelo BCB.

Os critérios utilizados para a avaliação foram o: (i) a Lei nº 4.320/1964; (ii) a Lei Complementar nº 101/2000; (iii) Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP); e (iv) as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público (NBC TSP).

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Na auditoria realizada pelo Tribunal de contas da União (TCU) do Balanço Geral da União (BGU) do exercício de 2020 foi identificada a necessidade de procedimentos complementares em contas específicas de componentes classificados como não-significativos, a fim de que se atinja um percentual mínimo de alcance do saldo dessas contas nos demonstrativos. Nesse sentido, foi selecionado o item Dívida Ativa Não Tributária do BCB.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Em relação ao item “Dívida Ativa Não Tributária” foram identificadas R\$ 317 milhões de distorções, relacionadas com a não contabilização de créditos da União e com a superestimação do ajuste para perdas.

Em relação aos demais achados financeiros, foram identificados R\$ 13,4 bilhões de distorções oriundas da não contabilização de recursos relacionados com o OFSS, quer sejam diretamente executados pelo BCB, quer sejam por meio dos fundos sua supervisão.

Em relação aos controles internos relacionados com a gestão da dívida ativa, foram encontrados problemas no funcionamento dos mesmos. Tais situações podem levar a incorretas mensurações do ativo e/ou do ajuste para perdas e, até mesmo, implicar em perdas para o Erário Federal.

Foram apresentadas recomendações para correção das fragilidades identificadas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BCB	Banco Central do Brasil
BGU	Balanço Geral da União
BP	Balanço Patrimonial
CGU	Controladoria-Geral da União
Centrus	Centrus – Fundação Banco Central de Previdência Privada
CMN	Conselho Monetário Nacional
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
DEAFI	Departamento de Contabilidade e Execução Financeira
DVP	Demonstração das Variações Patrimoniais
FASPE	Fundo de Assistência ao Pessoal
FDPE	Fundo de Defesa de Produtos de Exportação
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>
IAS	<i>International Accounting Standard</i>
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
NBC T	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica
NBC TSP	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público
OAM	Orçamento da Autoridade Monetária
OFSS	Orçamento Fiscal e da Seguridade Social
PBB	Plano Básico de Benefícios
PCPR	Prestação de Contas da Presidência da República
PGBC	Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil
PGFN	Procuradora-Geral da Fazenda Nacional
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Redi-BC	Reserva para Desenvolvimento Institucional do Banco Central
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

TCU

Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 RESULTADOS DOS EXAMES	9
2.1 Dívida Ativa Não Tributária	9
2.1.1 Não contabilização de créditos em dívida ativa	10
2.1.2 Há créditos em dívida ativa relacionados com o OFSS não contabilizados no órgão 25201	11
2.1.3 O ajuste para perda não reflete o real fluxo de recebimento da dívida ativa	12
2.1.4 Há mau funcionamento de controles relacionados com a gestão da dívida ativa	14
2.2 Outras Áreas	16
2.2.1 Os recursos do FASPE e do Proagro não estão contabilizados no SIAFI	16
2.2.2 Não contabilização de ativo e passivo atuariais no órgão 25201	18
3 RECOMENDAÇÕES	20
4 CONCLUSÃO	21
5 REFERÊNCIAS	22
6 APÊNDICE	23

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 1.338/2014, identificou que o Banco Central do Brasil (BCB) não evidenciava os créditos inscritos em dívida ativa sobre a gestão da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC) até o exercício de 2013. No citado acórdão, foi recomendado ao BCB e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que adotassem “providências para o registro contábil dos créditos inscritos em dívida ativa no órgão Siafi 25201 – Banco Central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) (item 3.3.3.3);” (Tribunal de Contas da União, 2014a).

Em julho daquele ano, o BCB enviou à STN uma proposta para atendimento à supracitada recomendação, por meio do Ofício nº 018/2014-BCB/DEAFI (Secretaria do Tesouro Nacional, 2014). A sua vez, a STN, por meio do Ofício nº 15/2014/CCONT/SUCON/STN/MF-DF, respondeu que (Secretaria do Tesouro Nacional, 2014): (i) não concordava que o registro fosse realizado exclusivamente em contas de compensação; e (ii) indicou os eventos para o registro da dívida ativa e do respectivo ajuste para perdas. O BCB desde então passou a evidenciar tanto a dívida ativa, quanto o ajuste para perdas.

No exercício de 2020, o item “Dívida Ativa Não Tributária” do órgão 25201 foi escolhido para análise nos trabalhos que se relacionam com a avaliação do Balanço Geral da União (BGU), anexo à Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR). Em dezembro de 2020, esse item importava em R\$ 17,78 bilhões e possuía um ajuste para perdas em igual montante.

Antes da apresentação de mais detalhes sobre o trabalho realizado, é importante a discussão de um aspecto sobre os registros contábeis do BCB no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

O BCB é responsável pela gestão de recursos oriundos de dois orçamentos: (i) o Orçamento da Autoridade Monetária (OAM), estabelecido pela Lei nº 4.595/1964 e destinado às necessidades globais de moeda e crédito; e (ii) o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), estabelecido pelas Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000, e destinado ao custeio administrativo da autarquia. Os registros contábeis são realizados em sistema próprio da autarquia e transportados para o SIAFI da seguinte forma: (i) para o órgão 25201, aqueles que se relacionam com o OFSS (doravante, papel de autarquia); e (ii) para o órgão 25280, aqueles que se relacionam com o OAM (doravante, papel de autoridade monetária).

Outro aspecto relevante sobre tal particularidade é que apenas o órgão 25201 é consolidado para a geração do BGU, pois a regra vigente é a de consolidação das entidades que executem recursos do OFSS (exceto aquelas que recebem aporte de capital), de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª Edição (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018). A Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC TSP) 17 – Demonstrações Consolidadas, entrou em vigor em 1º de janeiro de 2021, não sendo exigível para o exercício de 2020 (Conselho Federal de Contabilidade, 2018b). Assim sendo, os registros contidos no órgão 25280 não integram a consolidação que origina o BGU.

Ante a situação anteriormente relatada, foi realizada uma auditoria com procedimentos financeiros e de conformidade. Do ponto de vista financeiro, o objetivo da auditoria foi verificar se os saldos e as movimentações do item “Dívida Ativa Não Tributária”,

do órgão 25201, atendiam as características qualitativas da informação contábil de acordo com a NBC TSP Estrutural Conceitual (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2016a). Do ponto de vista de conformidade, o objetivo foi verificar a adequabilidade dos controles relacionados com a gestão da dívida ativa pelo BCB.

A auditoria analisou os registros realizados entre 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2020 e se estendeu a outros períodos nos casos em que isso foi considerado pertinente. De igual modo, apesar do item principal de análise ser a “Dívida Ativa Não Tributária”, foram estendidos os testes a outras áreas identificadas ao longo da auditoria, quando tais áreas foram capazes de afetar o BGU. Foram analisados os registros contidos no SIAFI, demonstrações e balancetes de fundos geridos pelo BCB e informações obtidas ao longo da auditoria. Foram realizados quatro procedimentos, que incluíram: (i) inspeção; (ii) recálculo; (iii) análise; e (iv) testes de controle. A presente auditoria foi realizada no período entre 04/11/2020 e 23/02/2021. A materialidade global de execução foi R\$ 177,8 milhões (1% do saldo do item em 31/10/2020). Não houve cálculo do risco de auditoria, por se tratar de um item e não das demonstrações contábeis completas.

Não estão incluídos no escopo da presente auditoria, as seguintes situações:

- As análises contábil e de conformidade relativas às informações e demonstrações contábeis emitidas pelo BCB por determinação do Conselho Monetário Nacional (CMN), de acordo com as competências a ele atribuídas pela Lei nº 4.595/1964;
- A análise contábil dos valores expressos nas demonstrações contábeis do FASPE e do Proagro, sendo utilizados os valores apurados e informados pelo BCB;
- A análise contábil dos valores dos ativos e passivo atuariais do BCB para o exercício de 2020, sendo utilizados os valores apurados e informados pelo BCB; e
- A avaliação dos controles internos dos fundos sob a gestão do BCB.

A atual pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) afetou o nível de asseguarção da presente auditoria, que pode ser considerada como limitada. Não foi possível a inspeção de processos físicos, nem a realização de visitas técnicas nas dependências da autarquia. O comportamento das movimentações ocorridas no item analisado também sofreu influência dos problemas econômicos consequentes da pandemia e, portanto, todos os cálculos médios desconsideraram o exercício de 2020.

Na continuação são apresentados os principais resultados dos exames.

2 RESULTADOS DOS EXAMES

Foram identificadas seis situações que representam distorções nas informações contábeis do BCB e de fundos sob a sua gestão capazes de afetar o BGU. Destas situações, quatro se relacionam com o item “Dívida Ativa Não Tributária” e as demais, a distorções com capacidade de afetar o BGU, identificadas ao longo da auditoria. Deste modo, as situações foram organizadas em dois grupos, que serão apresentados a seguir.

2.1 Dívida Ativa Não Tributária

Foram identificadas R\$ 317 milhões em distorções relacionadas com o item “Dívida Ativa Não Tributária”, descritas a seguir:

- Não contabilização de créditos relacionados em dívida ativa sob a gestão da PGBC;
- Existem créditos relacionados com o OFSS que não estão contabilizados no órgão 25201, apenas no 25280; e
- O ajuste para perdas não reflete o real fluxo de recebimento da dívida ativa.

Os critérios utilizados para comparar as práticas contábeis do BCB foram os seguintes:

- Acórdão nº 1.338/2014 do TCU;
- MCASP, 8ª Edição; e
- Lei Complementar nº 101/2000.

Como principais causas se destacaram:

- Descumprimento ou cumprimento parcial da recomendação do Acórdão nº 1.338/2014; e
- O BCB entende que as normas contábeis do setor público não lhe são aplicáveis, ainda que receba e execute recursos do OFSS (papel de autarquia).

Estas distorções causam uma subavaliação do ativo da União no montante de R\$ 317 milhões. Na tabela a seguir apresenta-se os valores detalhadamente:

Tabela 1 - Diferença entre os valores apresentados e os estimados pela Auditoria.

Item	Valor Divulgado (R\$) (a)	Valor Estimado (R\$) (b)	Distorção (R\$) (c = b – a)
Dívida Ativa Não Trib.	17.776.208.964,25	17.942.072.995,54	(165.864.031,29)
Ajuste para Perdas	17.776.208.964,25	17.624.866.951,51	(151.342.012,74)
Somatório			(317.206.044,03)

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU a partir de dados do BCB (2021).

Além das situações anteriormente citadas, em relação ao ponto de vista de conformidade, foi identificado que há mau funcionamento de controles relacionados com a

gestão da dívida ativa. O critério utilizado para comparar as práticas do BCB foi o documento *Internal Control – Integrated Framework do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*. As principais causas decorrem da utilização de atividades manuais e pela não implementação efetiva de controles, e têm como consequência, o risco de gerar informações com erros significativos sobre estoque e ajuste para perdas da dívida ativa e causar perdas para o Erário Federal.

2.1.1 Não contabilização de créditos em dívida ativa

O BCB não contabiliza os créditos inscritos em dívida ativa relativos aos Fundo de Assistência ao Pessoal (FASPE), Fundo de Defesa de Produtos de Exportação (FDPE), Reserva para Desenvolvimento Institucional do Banco Central (Redi-BC) e Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Isto causa uma subavaliação do ativo, no montante de R\$ 64,5 milhões, tendo como referência a data de 31 de dezembro de 2020.

Tal situação contraria a recomendação contida no Acórdão nº 1.338/2014 do TCU. A recomendação tratou do reconhecimento dos créditos inscritos em dívida ativa sob a gestão da PGBC. De acordo com o Relatório do Processo nº 5.956/2014-5 (Tribunal de Contas da União, 2014b), segundo a Lei nº 4.320/1964 (art. 39, § 1º e art. 89):

[...] os créditos da fazenda pública exigíveis pelo transcurso do pagamento devem ser inscritos em dívida ativa e contabilizados, uma vez que são decorrentes da atuação do Bacen como agência reguladora e não dizem respeito a sua atividade como Autoridade Monetária (órgão 25280).

Por essa razão, propõe-se recomendar ao Banco Central do Brasil, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que adote providências para o registro do estoque da Dívida Ativa daquela instituição no órgão 25201, referente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Nota-se que a recomendação do Acórdão nº 1.338/2014 do TCU buscou regularizar a contabilização do estoque de dívida ativa sob a gestão da PGBC (“estoque da Dívida Ativa daquela instituição”), como um todo. A ideia por trás da recomendação foi de atender aos preceitos da Lei nº 4.320/1964, pois tais créditos representam, em lato sensu, recursos da União (“créditos da fazenda pública”). O objetivo era corrigir a omissão de tais informações no BGU.

Quando consultado, o BCB alegou que não contabilizou tais créditos, pois os mesmos não têm como credor a autarquia, mas sim, fundos geridos pela autarquia, que não compunham a referida recomendação. Contudo, a interpretação proposta pela autarquia não encontra respaldo na recomendação anteriormente citada.

Em nenhum momento, o TCU determinou explicitamente que a autarquia considerasse apenas os créditos nos quais ela era a credora ou excluísse aqueles relacionados com os fundos administrados por ela. Seria um contrassenso que créditos da União geridos pela PGBC ficassem de fora da recomendação, pois os credores, ainda que não seja o BCB, são ou foram dependentes de recursos do OFSS. A não contabilização de tais recursos representa uma omissão de informações para os usuários das informações contábeis contidas no BGU.

Todos os fundos são ou foram dependentes de recursos do OFSS. Dos fundos citados, estão ativos apenas dois: (i) o FASPE; e (ii) o Proagro. O FASPE se destina a cobrir os gastos

com assistência à saúde dos servidores do BCB, conforme Lei nº 9.650/1998 (art. 15) e Lei Complementar nº 101/2000 (art. 5º, § 6º), e recebeu R\$ 199 milhões do OFSS no exercício de 2020. O Proagro se destina a garantir operações de crédito rural, conforme Leis nºs 5.969/1973 e 8.171/1991, e recebeu R\$ 1,94 bilhão do OFSS no mesmo período.

A Redi-BC e o FDPE são fundos extintos, contudo, com créditos inscritos em dívida ativa e sob a gestão da PGBC. O BCB informou que, quando arrecada algo relacionado com os fundos extintos, repassa tais recursos para a STN.

A não contabilização de tais recursos, por parte do BCB (o detentor da informação sobre tais créditos), não atende ao objetivo da recomendação. Não caberia a uma recomendação discutir sobre aspectos operacionais para o atendimento da mesma. Deste modo, as ações necessárias para o atendimento como, por exemplo, a criação de unidades gestoras (UG) ou de órgão no SIAFI, caberia às partes envolvidas.

Do ponto de vista operacional, considerando a inatividade da Redi-BC e do FDPE e que o FASPE se refere a assistência a servidores, os créditos poderiam ter sido contabilizados no órgão 25201, na unidade gestora (UG) principal ou criadas para esta finalidade. A sua vez, os registros relativos ao Proagro poderiam ter sido reconhecidos em órgão próprio. Ressalta-se que, na atualidade, nenhuma informação do FASPE ou do Proagro, apesar da dependência de tais fundos aos recursos do OFSS, são contabilizados no SIAFI, como será tratado no [item 2.2.1](#).

A distorção no montante de R\$ 64,5 milhões, possui a seguinte composição:

Tabela 2 - Créditos sob a gestão da PGBC não contabilizados no SIAFI.

Credor original	Valor em 31/12/2020 (R\$)
FASPE	152.038,14
FDPE	16.428.694,04
Proagro	907.649,43
Redi-BC	46.979.686,12
Somatório	64.468.067,73

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU a partir de dados do BCB (2021).

2.1.2 Há créditos em dívida ativa relacionados com o OFSS não contabilizados no órgão 25201

O BCB contabiliza os créditos inscritos em dívida ativa que foram objetos de parcelamento apenas no órgão 25280. Contudo, uma parcela destes créditos se relaciona com o papel de autarquia e não ao de autoridade monetária. Tal situação causa uma subavaliação do ativo, no montante de R\$ 101,4 milhões no órgão 25201, tendo como referência a data de 31 de dezembro de 2020.

Conforme descrito na seção de introdução do presente documento, o BCB é responsável pela gestão de recursos do OFSS (no papel de autarquia) e do OAM (no papel de autoridade monetária). No SIAFI, o órgão 25201 deve apresentar as transações relacionadas com o papel de autarquia, enquanto o órgão 25280, aquelas relacionadas com o papel de autoridade monetária.

Como entidade dependente de recursos do OFSS, as contabilizações do órgão 25201 estão sujeitas às regras emanadas pela Lei nº 4.320/1964 e pela Lei Complementar nº 101/2000 (refletidas no MCASP) e as NBC TSP. O órgão 25201 é consolidado no cômputo do BGU.

A sua vez, o órgão 25280 utiliza o modelo contábil definido pelo CMN, em razão da Lei nº 4.594/1964. De acordo com o Voto CMN nº 53/2002, o BCB deve aplicar as normas emitidas pelo *International Accounting Standards Board* (IASB), para as demonstrações elaboradas de acordo com a Lei nº 4.595/1964.

Não estando relacionado com os recursos do OFSS, o órgão 25280 não está consolidado no BGU. No exercício de 2020, a regra vigente de consolidação de entidades no BGU envolvia apenas as entidades dependentes do OFSS e não a relação de controle, conforme previsto na NBC TSP 17, que entrou em vigor, apenas, neste exercício.

Quando questionado, o BCB explicou que contabilizou os créditos parcelados no órgão 25280, pois estes atendiam aos requisitos das normas do IASB. Entretanto, não explicou o porquê dos créditos relacionados com o OFSS não terem sido contabilizado no órgão 25201. Esta não contabilização contraria a recomendação contida no Acórdão nº 1.338/2014, conforme apresentado no [item 2.1.1](#).

Sendo modelos contábeis diferentes, para as transações que envolvem o órgão 25201, o BCB deve observar as normas contábeis e orçamentárias vigentes para o setor público e não as decisões do CMN, que não tem competência sobre o OFSS. A recomendação do TCU, foi a de contabilização de todos os créditos relacionados com o OFSS no órgão 25201.

Considerando esta distorção e aquela apresentada no [item 2.1.1](#), apresenta-se, na tabela a seguir, a diferença entre o valor evidenciado e àquele que deveria ter sido evidenciado no órgão 25201.

Tabela 3 - Efeito das distorções na composição do item “Dívida Ativa não Tributária”.

Item	Valor em 31/12/2020 (R\$)
(a) Valor registrado no SIAFI	17.776.208.964,25
(b) Distorção informado no item 2.1.1	64.468.067,73
(c) Distorção pela não contabilização do crédito parcelado	101.395.963,56
Valor que deveria ter sido evidenciado (a + b + c)	17.942.072.995,54

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU a partir de dados do BCB (2021).

2.1.3 O ajuste para perda não reflete o real fluxo de recebimento da dívida ativa

Verificou-se uma superestimação do ajuste para perdas da dívida ativa não tributária, atualmente em 100% do valor dos créditos inscritos. Estimou-se uma razoável expectativa de recebimento de cerca de R\$ 317,2 milhões, sendo R\$ 215,8 milhões correspondentes a valores não parcelados e R\$ 101.395.963,56 relacionados aos valores parcelados.

Há, portanto, há uma superestimação do ajuste para perdas. Para o cômputo da distorção foi necessário descontar os valores já computados nos itens [2.1.1](#) e [2.1.2](#), resultando em uma distorção de R\$ 151,3 milhões.¹

O BCB registra no órgão 25201 o estoque da dívida ativa não parcelada, aplicando, sobre este estoque, ajuste para perdas de 100% do valor registrado. Justifica essa conduta com base nas normas internacionais de contabilidade (Estrutura Conceitual e IAS 37), por entender tratar-se de ativos contingentes, em função da baixa probabilidade de recebimento; e que este procedimento foi acordado com o TCU (Acórdão 1338/2014 TCU-Plenário) e com a STN (Ofício nº 15/2014/CCONT/STN).

Quanto ao tratamento da dívida ativa não parcelada nas demonstrações contábeis do BCB e o entendimento deste quanto à questão, esta Controladoria-Geral da União já analisou o tema (Relatório 818221), demonstrando existir um fluxo não imaterial de receitas decorrentes desses créditos, e posicionou-se pela necessidade de reconhecimento dos ativos, conjuntamente com um adequado ajuste para perdas, uma vez que a caracterização como ativo contingente decorre da necessidade ou não de eventos futuros, incertos e não sob o controle da entidade, e não da baixa expectativa de recebimento.

No tocante à segunda justificativa, o referido voto do TCU recomendou o registro dos créditos inscritos em dívida ativa no SIAFI, em função da necessidade de cumprimento, pelo BCB, enquanto autarquia federal, do disposto nos artigos 39, §1º, e 89 da Lei nº 4.320/64 (Tribunal de Contas da União, 2014a). Já o referido ofício da STN tão somente orienta o registro dos créditos em conta do Ativo e indicou a conta adequada, bem como a conta para registro do ajuste para perdas (Secretaria do Tesouro Nacional, 2014). Tanto o relatório e o acórdão do TCU quanto o ofício da STN são silentes acerca da necessidade de ajuste para perdas na totalidade do valor registrado, de modo que se deduz que tal entendimento provém unicamente do BCB.

Na auditoria financeira do BCB (Relatório 818221), relativa ao exercício de 2019 foi realizada uma análise do comportamento da arrecadação em relação ao estoque. A autarquia informou só haver informações detalhadas a partir do exercício de 2017.

Tabela 4 - Percentual anual de recuperação da dívida ativa – 2017 a 2019.

Ano de Emissão (Y)	Arrecadado em Y	Arrecadado em Y+1	Arrecadado em Y+2
2017	-	0,3%	0,3%
2018	1,5%	0,1%	-
2019	0,3%	-	-
Média	0,9%	0,3%	0,3%

Fonte: Elaboração pela equipe da CGU a partir das informações do BCB (2021).

Conforme se depreende da tabela anterior, verificou-se que, em média, 0,9% dos créditos inscritos são arrecadados no ano de inscrição, havendo uma arrecadação de 0,3% nos

¹ Diferença entre o valor de ajuste para perdas divulgado de R\$ 17.624.866.951,51 e o valor de ajuste para estimado pela equipe de auditoria de R\$ 17.776.208.964,25.

anos posteriores. Optou-se por não utilizar informações relativas ao exercício de 2020 em função à alta possibilidade de comportamento atípico oriundo dos efeitos econômicos e/ou operacionais da pandemia.

No presente trabalho, buscou-se analisar o comportamento da “cauda” de recebimentos dos anos subsequentes, objetivando identificar em especial seu comprimento, ou seja, a duração total do fluxo de caixa esperado do crédito. Para tanto, utilizou-se a metodologia do triângulo de *run-off*, organizando os créditos por ano de inscrição e os pagamentos relativos a esses créditos por ano transcorrido desde a inscrição.

Ficou evidenciado um fluxo de pagamentos extremamente longo, com pagamentos relativamente constantes até o 16º ano respondendo por 95% da arrecadação da vida útil do crédito, com recebimentos residuais ocorrendo sistematicamente até o 25º ano e pontualmente além desse prazo. Contudo, dadas as limitações de informações disponíveis, e as dificuldades de estimar a velocidade de decaimento, optou-se por, conservadoramente, manter os percentuais médios constantes da tabela acima e aplicar um corte em 20 anos. O valor recuperável encontrado foi de R\$ 215,8 milhões, equivalente a 1,61% do saldo devedor em estoque.

Para efeitos de comparação, apresenta-se abaixo os valores recuperáveis estimados utilizando a metodologia elaborada pela PGBC, que prevê um grau de recuperabilidade de 75% para os créditos classificados como “prováveis”, de 50% para os “possíveis” e de 25% para os “remotos”.

Tabela 5 - Valores recuperáveis com base na metodologia da PGBC.

Grau de recuperabilidade	Estoque em 31/12/2020 (R\$) (a)	Valor Recuperável (R\$) (b)	Ajuste para perda (R\$) (c = b – a)
Irrecuperável	2.629.761.071,06	-	(2.629.761.071,06)
Não informado	1.266.830.175,62	-	(1.266.830.175,62)
Provável	785.676.503,24	589.257.377,43	(196.419.125,81)
Possível	3.224.716.853,46	1.612.358.426,73	(1.612.358.426,73)
Remoto	10.035.088.392,16	2.508.772.098,04	(7.526.316.294,12)
Somatório	17.942.072.995,54	4.710.387.902,20	(13.231.685.093,34)

Fonte: Elaboração pela equipe da CGU a partir das informações do BCB (2021).

A metodologia proposta pela PGBC não é aceita pelo DEAFI/BCB (Departamento de Contabilidade e Execução Financeira), pois este último alega que a mesma não atende aos critérios definidos pelas normas do IASB. Ademais, há uma parcela significativa da base que não foi classificada, conforme será tratado no [item 2.1.4](#). Ainda assim, verifica-se que há evidências internas de que valores serão recebidos pelo BCB e, portanto, o ajuste para perdas não pode representar a totalidade do estoque de créditos. Por fim, destaca-se que os valores estimados, utilizando a metodologia da PGBC, corroboram o conservadorismo da metodologia adotada pela equipe de auditoria.

2.1.4 Há mau funcionamento de controles relacionados com a gestão da dívida ativa

A PGBC acompanha somente créditos vencidos e não pagos ao BCB; os créditos ainda não vencidos, inclusive aqueles questionados judicialmente antes do vencimento, não constam nos controles. Mais ainda, o sistema BCJUR2, que controla os créditos e é utilizado para acompanhamento dos processos judiciais, não possui campo específico que indique se a ação se presta a questionar valores inscritos em dívida ativa.

Por este motivo, a PGBC realizou tentativas manuais de cruzamento de dados, para fins de buscar atender à solicitação desta CGU, indicativo de que tal procedimento não é usual para a unidade. A própria PGBC ressaltou diversas limitações dos cruzamentos realizados, tais como divergência do nome das partes (registrado de forma manual) e que caso um mesmo devedor possua mais de um crédito inscrito em dívida ativa, a pesquisa realizada retornaria apenas a primeira coincidência encontrada. Tanto as limitações relatadas quanto o próprio caráter ad hoc do cruzamento denotam falhas no processo de controle.

Adicionalmente, existem créditos que o sistema BCJUR2 não consegue calcular o valor exato em função de seguirem regras não previstas pelo sistema, ou por outras particularidades (massa falida, honorários já pagos etc.), e cujos valores são atualizados manualmente pela equipe de calculistas do BCB. Na extração do estoque fornecida pela autarquia constam 16 processos com saldo devedor, sem honorários, superior a R\$ 100 mil, alcançando o montante total de R\$ 103,9 milhões. A PGBC informou que apenas esses processos foram submetidos a tal procedimento, por questões de economicidade e materialidade, e informou que existem mais oito processos, cujo saldo devedor é inferior a R\$ 100 mil, porém não submetidos ao referido procedimento.

Chamou atenção, contudo, a grande dispersão da diferença de valores entre o calculado pelos calculistas e aquele pelo BCJUR2: a diferença variou de -89% (ou seja, o saldo devedor real do crédito era de pouco mais de um décimo do calculado pelo sistema) a 114% (o saldo devedor real era mais que o dobro do calculado de forma automática). Destaca-se que a utilização de procedimentos manuais é uma fragilidade, tanto pela possibilidade de erros quanto pela indisponibilidade de informações precisas sobre esse subconjunto de processos.

Verificou-se também uma parcela significativa (7% em termos monetários e 38% do total de processos) do estoque de créditos inscritos em dívida ativa que não tiveram seu grau de recuperabilidade aferidos pela PGBC. Não foi possível inferir os motivos para uma quantidade tão grande de créditos não classificados: os créditos mais recentes (inscritos a partir de 2017) representam cerca de metade tanto da quantidade quanto do valor em questão, indicando não se tratar apenas de um estoque legado de processos antigos a classificar; da mesma forma, embora cerca de metade desses processos possua saldo devedor de R\$ 100 mil ou menos, 60 processos possuíam saldo devedor superior a R\$ 5 milhões.

Apesar de ter criado uma metodologia para aferição do grau de recuperabilidade dos créditos inscritos em dívida ativa, a PGBC não aplicou a mesma em todo o seu estoque, e a Contabilidade (DEAFI) do BCB alega que a metodologia da PGBC não atende aos critérios das normas do IASB, só servindo para o processo de cobrança da PGBC; contudo, conforme já apontado no [item 2.1.3](#), esta CGU entende que a interpretação da contabilidade do BCB acerca do IAS 37 está incorreta e que a metodologia da PGBC, embora necessite de ajustes e melhorias, possui alguma aderência às normas do IASB.

O BCB alegou que a revisão periódica está disciplinada em normativos internos, porém não explicou porque uma parcela significativa do estoque ainda não ter sido tratado, conforme apresentado anteriormente.

De acordo com o COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2012), um controle interno precisa fornecer uma asseguração razoável em relação ao cumprimento dos objetivos de uma entidade, ainda que se reconheça as limitações deste controle e que existam incertezas e riscos que estão fora do controle da entidade. Entre os objetivos de uma entidade, o COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2012) destaca a salvaguarda de ativos, sendo que um controle interno precisa mitigar o risco de perda desses ativos e permitir a detecção oportuna de quaisquer perdas.

No caso em tela, verificou-se que há falta de informações que afetam a detecção oportuna de quaisquer perdas relacionadas aos créditos inscritos em dívida ativa. A não avaliação de todo o estoque e a ausência de informações sobre a existência de ações judiciais, podem afetar a recuperabilidade de tais ativos. De igual modo, a utilização de procedimentos manuais, fragiliza a efetividade dos controles existentes.

2.2 Outras Áreas

Foram identificadas R\$ 13,4 bilhões em distorções relacionadas com outras áreas do BGU, descritas a seguir:

- Não contabilização dos recursos do FASPE e do Proagro no SIAFI, para fins de consolidação; e
- Não contabilização no órgão 25201 de ativo e passivo atuariais relacionados com recursos do OFSS.

Os critérios utilizados para comparar as práticas contábeis do BCB foram os seguintes:

- MCASP, 8ª Edição;
- Lei Complementar nº 101/2000;
- NBC T 16.1 – Conceituação, objeto e campo de atuação;
- NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis; e
- NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados.

A principal causa se relaciona ao entendimento do BCB que as normas contábeis do setor público não lhe são aplicáveis, ainda que receba e execute recursos do OFSS (papel de autarquia).

Na continuação são apresentados mais detalhes sobre distorções, bem como, as consequências destas em relação ao BGU.

2.2.1 Os recursos do FASPE e do Proagro não estão contabilizados no SIAFI

O BCB não contabiliza recursos de fundos por ele administrados no SIAFI, não permitindo a consolidação de tais informações na geração do BGU. Os fundos, o FASPE e o

Proagro, são dependentes de recursos do OFSS e, por isso, deveriam ter sido incluídos no processo de consolidação, conforme descrito na NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis (itens 3 e 4), norma vigente até o exercício de 2020. A não inclusão de tais informações geraram distorções no montante de R\$ 7,2 bilhões no BGU do exercício de 2020.

De acordo com a NBC T 16.7, item 4, no processo de consolidação das demonstrações contábeis deve se considerar “as relações de dependência entre as entidades do setor público” (Conselho Federal de Contabilidade, 2008b). A relação de dependência “ocorre quando há dependência orçamentária ou regimental entre as entidades do setor público” (item 3) (Conselho Federal de Contabilidade, 2008b). Por fim, a NBC T 16.7 (item 3) descreve que a dependência orçamentária ocorre “quando uma entidade do setor público necessita de recursos orçamentários de outra entidade para financiar a manutenção de suas atividades, desde que não represente aumento de participação acionária” (Conselho Federal de Contabilidade, 2008b).

A NBC T 16.1 – Conceituação, objeto e campo de atuação, que descrevia os principais conceitos para as normas do grupo NBC T 16, afirma que entidade no setor público compreende “órgãos, fundos e pessoas jurídicas de direito público [...] que [...] recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem dinheiros, bens e valores públicos, na execução de suas atividades.” (item 2) (Conselho Federal de Contabilidade, 2008a).

Os fundos sob a gestão do BCB são dependentes do OFSS, conforme atestado no [item 2.1.1](#), tendo recebido R\$ 2,1 bilhões, conjuntamente, no exercício de 2020. Os valores transferidos do OFSS para tais fundos não representam aumentos de participação acionária, portanto, foram utilizados para custeio dos programas de assistência à saúde dos servidores do BCB (no caso, o FASPE) e de garantia de operações de crédito rural (no caso, o Proagro).

Ante a dependência orçamentária dos referidos fundos, em relação aos recursos do OFSS, os mesmos deveriam ter sido consolidados no BGU. Para tanto, o BCB que é responsável pela apuração dos registros contábeis destes fundos (e o faz por meio de sistema próprio), deveria ter levado tais informações para o SIAFI, para que tais fundos integrassem a consolidação do BGU.

No caso do FASPE, os recursos do OFSS estão consignados na unidade orçamentária do próprio BCB. Deste modo, a operacionalização mais natural seria a utilização de UG específica no SIAFI, cujos saldos, naturalmente, seriam incorporados ao órgão 25201. No caso do Proagro, os recursos do OFSS estão sob a supervisão da STN e, portanto, a operacionalização mais adequada seria a criação de um órgão específico no SIAFI. Ressalta-se que o SIAFI é o sistema oficial utilizado para a geração do BGU.

A não inclusão das informações contábeis dos fundos geridos pelo BCB afetou a consolidação de todas as demonstrações contábeis incluídas no BGU, com exceção do balanço orçamentário. A distorção foi calculada considerando apenas o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) para evitar a múltipla contagem das mesmas. No cálculo das distorções relativas à DVP, foram excluídas das variações aumentativas e diminutivas relacionadas com as transferências de recursos do OFSS, pois tais transferências já estavam contabilizadas nas referidas unidades transferidoras.

Em relação ao FASPE, a distorção foi de R\$ 1,8 bilhão. Em relação ao Proagro, a distorção foi de R\$ 5,4 bilhões. Na tabela a seguir, tais distorções são apresentadas em detalhes:

Tabela 6 - Distorções na consolidação do BGU – Valores em R\$.

Item	Proagro	FASPE	Somatório
Ativo	1.383.252.023,85	733.801.893,50	2.117.053.917,35
Passivo	1.383.252.023,85	733.801.893,50	2.117.053.917,35
Variações Aumentativas	1.280.350.828,10	246.881.006,70	1.527.231.834,80
Variações Diminutivas	1.316.661.938,14	88.054.910,83	1.404.716.848,97
Distorções	5.363.516.813,94	1.802.539.704,53	7.166.056.518,47

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU a partir de dados do BCB (2021).

2.2.2 Não contabilização de ativo e passivo atuariais no órgão 25201

O BCB não contabiliza, no órgão 25201, o ativo e o passivo atuariais relacionados com seus planos de benefícios a empregados. Estes itens patrimoniais se relacionam com o seu papel de autarquia e utilizam (ou utilizaram) recursos do OFSS. Tais itens deveriam ter sido incluídos no órgão 25201 a fim de serem consolidados no BGU. A não inclusão de tais itens geraram uma distorção no montante de R\$ 6,2 bilhões no exercício de 2020.

De acordo com a NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados (Conselho Federal de Contabilidade, 2018a), uma entidade pública deve reconhecer um passivo (caso o valor a pagar seja o maior) ou um ativo (caso o valor pago seja o maior) em relação aos pagamentos futuros relacionados com os benefícios de curto prazo (item 11(a)) e os benefícios pós-emprego derivados de planos de benefício definido (item 59(b)).

No caso em tela, o BCB não reconheceu o ativo relacionado com o plano gerido pela Centrus – Fundação Banco Central de Previdência Privada (Centrus, doravante), no montante de R\$ 1 bilhão, nem reconheceu o passivo relacionado com o benefício de curto prazo relacionado com a assistência à saúde dos servidores e dependentes, cujos recursos estão centralizados no FASPE, no montante de R\$ 4,8 bilhões.

O BCB é o patrocinador do Plano Básico de Benefícios (PBB), que é um plano pós-emprego de benefício definido administrado pela Centrus. As contribuições feitas pelo BCB, ao PBB, são despesas com previdência complementar realizadas no seu papel de autarquia. Após alguns anos de contribuição da autarquia e dos beneficiários, o plano se tornou superavitário, gerando uma expectativa de fruição de benefícios econômicos futuros para ambos. O ativo se relaciona com tal expectativa.

A sua vez, a Lei nº 9.650/1998 estabeleceu um sistema de assistência à saúde para os servidores e seus dependentes, a ser mantido pelo BCB, nas condições especificadas na respectiva lei. Os recursos para a manutenção do sistema são centralizados no FASPE. As contribuições feitas pelo BCB se referem às despesas com assistência à saúde, assumidas no

seu papel de autarquia. A manutenção estimada futura implica no reconhecimento de um passivo atuarial.

Tanto as despesas com previdência complementar, quanto aquelas com assistência à saúde, devem ser custeadas com recursos do OFSS, conforme descrito no art. 5º, § 6º, da Lei Complementar nº 101/2000. Deste modo, o ativo e o passivo atuariais do BCB se relacionam com recursos do OFSS e, portanto, deveriam ter sido reportados no órgão 25201. De igual modo, as receitas e as despesas relacionadas com estes itens devem ser incluídas naquele órgão.

Em relação ao ativo atuarial, foram geradas as seguintes distorções:

- No BP, R\$ 1 bilhão, pelo não reconhecimento do ativo; e
- No balanço orçamentário, R\$ 180 milhões, pelo não reconhecimento de receitas, oriundas dos pagamentos feitos pela Centrus ao BCB.

Em relação ao passivo atuarial, foram geradas as seguintes distorções:

- No BP, R\$ 4,8 bilhões, pelo não reconhecimento do passivo; e
- No balanço orçamentário, R\$ 180 milhões, pelo não reconhecimento de despesas, oriundas dos pagamentos feitos pelo BCB ao FASPE.

Destaca-se que a não inclusão no SIAFI dos ativos e passivos do FASPE foram contabilizados como distorção no [item 2.2.1](#).

3 RECOMENDAÇÕES

1. Registrar no SIAFI, em unidades vinculadas ao OFSS, todos os créditos inscritos em dívida ativa (incluindo os parcelados) que não sejam relacionados com o OAM.

Achados nº 2.1.1 e 2.1.2.

2. Desenvolver metodologia para o cálculo de ajuste para perdas que considere, minimamente, o fluxo de recebimento (valores, duração dos pagamentos, tempo da cobrança etc.), as perspectivas de sucesso das cobranças, a situação do devedor, a existência de garantias e a inadimplência. Em seguida, ajustar os valores contabilizados.

Achado nº 2.1.3.

3. Estabelecer controle das ações judiciais relacionadas com os créditos inscritos em dívida ativa, de modo a permitir a obtenção de informação sobre todas as ações relacionadas a um crédito e os impactos sobre a sua recuperabilidade.

Achado nº 2.1.4.

4. Avaliar a relação custo-benefício de implementar atualizações no BCJUR2, de modo a reduzir a necessidade de cálculos e controles manuais, ponderando pelos riscos para a unidade.

Achado nº 2.1.4.

5. Revisar a metodologia utilizada pela PGBC para avaliação da recuperabilidade dos créditos inscritos em dívida ativa e aplicá-la o mais breve possível para todo o estoque.

Achado nº 2.1.4.

6. Registrar no SIAFI, em unidades vinculadas ao OFSS, as informações sobre o FASPE e o Proagro.

Achado nº 2.2.1.

7. Registrar no SIAFI, no órgão 25201, as informações sobre ativos e passivos atuariais do BCB, relacionados com recursos do OFSS.

Achado nº 2.2.2.

4 CONCLUSÃO

A auditoria foi realizada com objetivo de avaliar se, dos pontos de vista financeiro e de conformidade, o BCB contabiliza e controla os créditos inscritos em dívida ativa, relacionados com os recursos do OFSS, de modo adequado. Na execução dos procedimentos da presente auditoria foram identificadas situações que, do ponto de vista financeiro, afetam valores expressos no BGU do exercício de 2020.

Em relação ao item “Dívida Ativa Não Tributária” foram identificadas R\$ 317 milhões de distorções, relacionadas com a não contabilização de créditos da União e com a superestimação do ajuste para perdas. Ressalta-se que as práticas que causaram essas distorções estão em sentido contrário à recomendação do Acórdão nº 1.338/2014 do TCU.

Em relação aos demais achados financeiros, foram identificados R\$ 13,4 bilhões de distorções oriundas da não contabilização de recursos relacionados com o OFSS, quer sejam diretamente executados pelo BCB, quer sejam por meio dos fundos sob a supervisão da autarquia. Tais práticas estão em desacordo com as normas contábeis e fiscais vigentes para o exercício de 2020.

Em relação aos controles internos relacionados com a gestão da dívida ativa, foram encontrados problemas no funcionamento dos mesmos. Tais situações podem levar a incorretas mensurações do ativo e/ou do ajuste para perdas e, até mesmo, implicar em perdas para o Erário Federal.

5 REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota Técnica 127/2021-Deafi/Depes/Derop/PGBC**. BCB. Brasília, p. 15. 2021.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Internal Control - Integrated Framework**. AICPA. Durham, p. 194. 2012.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **NBC T 16.1 – Conceituação, objeto e campo de aplicação**. CFC. Brasília. 2008a.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis**. CFC. Brasília. 2008b.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público - Estrutura Conceitual**. CFC. Brasília. 2016a.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público 03 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes**. CFC. Brasília. 2016b.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público 15 - Benefícios a Empregados**. CFC. Brasília. 2018a.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público 17 - Demonstrações Contábeis Consolidadas**. CFC. Brasília. 2018b.

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. **IAS 37 - Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets**. IASB. London. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Ofício nº 15/2014/CCONT/SUCON/STN/MF-DF**. STN. Brasília. 2014.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. STN. Brasília. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.338/2014**. Brasília. 2014a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório - Processo nº 005.956/2014-5**. TCU. Brasília. 2014b.

6 APÊNDICE

I – Análise da Manifestação da Unidade Auditada

Esclarecimentos preliminares

Manifestação da Unidade Auditada

Inicialmente o BCB descreve que a Lei Complementar nº 179/2021 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021) “confirmou o entendimento de que cabe ao CMN a aprovação dos padrões contábeis do BCB, deixando explícito (sic) que a aplicação da Lei 4320, de 17 de março de 1964, deverá ser aplicada de maneira subsidiária.”.

De acordo com o BCB, a sua situação contábil, financeira e orçamentária “é representada pela soma dos órgãos 25201 e 25208”, o primeiro para o registro das despesas e receitas do OFSS e o segundo para “**as contas patrimoniais do BCB** e as demais despesas e receitas de autoridade monetária” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021).

Complementou que a definição pela inclusão ou não do órgão 25280, no processo de consolidação do BGU, não é de sua competência, mas da STN. Conclui, afirmando que “todas as informações referentes a dívida ativa do BCB são reconhecidas no Siafi” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021).

Análise do Controle Interno

Em primeiro lugar é importante ressaltar que a Lei Complementar nº 179/2021 não estabeleceu que o BCB foi convertido no órgão central de contabilidade da União, nem o alocou como órgão central do OFSS. Desse modo, as regras para o registro contábil da execução do OFSS são estabelecidas pela STN (órgão central de contabilidade) e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), de modo conjunto.

Desse modo, ao legislar sobre a aplicação do art. 4º da Lei nº 4.595/1964, a Lei Complementar nº 179/2021 não atribuiu ao BCB a capacidade de aplicar outras regras, quando este atua no papel de autarquia, ou seja, quando executa recursos do OFSS. A referida lei complementar, tão somente, atualizou o regramento sobre as demonstrações contábeis exigidas pela Lei nº 4.595/1964, que não foram objetos de auditoria no presente relatório.

Assim, qualquer entidade pública federal que execute recursos do OFSS, deve respeitar as regras estabelecidas pela STN e pela SOF. É justamente a existência de regras específicas para o OFSS e para o OAM, que conduziram a segregação das contas do BCB no SIAFI, nos órgãos 25201 e 25280, respectivamente.

Entretanto, ao contrário do que alega o BCB, os órgãos 25201 e 25280 não correspondem integralmente aos valores apresentados nas demonstrações contábeis publicadas, conforme exigências da Lei nº 4.595/1964. Enquanto nessas últimas, o patrimônio líquido do BCB alcançou R\$ 315,6 bilhões em 31/12/2020, a soma dos patrimônios líquidos dos órgãos 25201 e 25280, na mesma data, importou em R\$ 311,6 bilhões, ou seja, há uma diferença de R\$ 4 bilhões. Ademais, destaca-se que no órgão 25201 também há contas patrimoniais, não estando restrito ao reconhecimento de receitas e despesas vinculadas ao OFSS, conforme apresentado pela unidade.

O fato do órgão 25280 não ser consolidado no BGU deixa clara a intenção de segregação das operações da autoridade monetária da execução do OFSS. Em tese, a autarquia é ciente desta situação, pois alegou que não reconheceu a dívida ativa não parcelada (que é uma conta patrimonial) no órgão 25280, pois a dívida ativa não seria um ativo à luz das normas do IASB. Ainda que tal alegação não esteja correta (recomenda-se a leitura do Relatório 818221), verifica-se que, em diversas oportunidades, a Autarquia trata os órgãos 25201 e 25280, como entidades distintas, aplicando-lhes padrões contábeis distintos.

O BCB acertou ao informar que a decisão sobre a consolidação do órgão 25280 cabe a STN e não à Autarquia. Contudo, a Unidade omitiu suas responsabilidades sobre as informações que leva para o SIAFI. Ciente de que o órgão 25201 é consolidado e que o 25280 não o é (a informação está disponível no próprio sistema), cabe a Autarquia, enquanto unidade integrante do Sistema de Contabilidade Federal nos moldes da Lei nº 10.180/2001, contabilizar quaisquer movimentações relacionadas com o OFSS de modo correto, tempestivo e respeitando as normas vigentes.

Não sendo o órgão 25280 criado para abrigar informações sobre o OFSS, não seria factível que o órgão central de contabilidade da União conseguisse identificar quais contas do órgão 25280 estariam relacionadas com o OFSS e não com o OAM, para poder consolidar tais informações no BGU. A responsabilidade de realizar registros no órgão correto (no caso dos recursos do OFSS, o 25201) é da Autarquia, pois ela é a possuidora de todos os detalhes necessários.

Item 2.1.1

Manifestação da Unidade Auditada

O BCB informou que “efetuará estudos quanto ao” reconhecimento dos créditos inscritos em dívida ativa relativos ao FASPE, FDPE, Redi-BC e Proagro “de forma segregada dos ativos do próprio Banco” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021).

Análise do Controle Interno

Não havendo apresentação de fatos novos, a equipe desta CGU reitera a recomendação 1, apresentada no presente relatório.

Item 2.1.2

Manifestação da Unidade Auditada

O BCB reiterou seu posicionamento de que apenas a dívida ativa parcelada seria um ativo, à luz das normas internacionais de contabilidade e, por isso, ela foi reconhecida no órgão 25280. A sua vez, a dívida não parcelada, que “se origina, como regra, de créditos que foram baixados”, não representaria um ativo e, por isso, foram registrados no órgão 25201 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021).

Por fim, alegou que o registro dos créditos parcelados no órgão 25201 acarretaria em duplicidade de informações.

Análise do Controle Interno

É necessário destacar que a interpretação de que a dívida ativa não é um ativo tem sido defendida apenas pela Autarquia. Ela é contrária ao que está descrito no MCASP, no Acórdão TCU nº 1.338/2014 e no presente relatório.

A dívida ativa é um ativo da classe de recebíveis para uma entidade governamental. Ao contrário do que alega o BCB, a dívida ativa não é oriunda, em regra, de créditos baixados. No Governo Federal, os prazos para inscrição em dívida ativa não deveriam, em tese, ultrapassar os 120 dias (este é o prazo estabelecido no Decreto nº 9.194/2017, por exemplo). Assim, tais créditos nascem com uma expectativa de recebimento que não é nula sendo, portanto, recursos controlados pela entidade com expectativa de geração de benefícios econômicos futuros.

O fato de ter sido parcelado ou não, não é o único elemento que deve ser considerado para julgar a expectativa de recebimento de um ativo, pois, há inadimplência inclusive para os créditos que foram objetos de parcelamento. O reconhecimento de um ajuste para perdas é o instrumento contábil para tratar a baixa expectativa de recebimento. A dívida ativa não é um ativo contingente, pois não depende de um evento futuro (no regime de competência, o fluxo de caixa – pagamento, no caso da dívida ativa – não é o critério utilizado para o reconhecimento de um ativo).

Em relação à duplicidade alegada pelo BCB, a mesma não é procedente, conforme explicado ao longo do presente relatório. Apenas o órgão 25201 é consolidado no BGU, portanto, a inclusão das informações não causaria a duplicidade. Além disto, conforme discutido anteriormente, os órgãos 25201 e 25280, deveriam representar uma divisão dos itens patrimoniais do BCB, de acordo com o orçamento que o recurso estivesse vinculado. Deste modo, os créditos parcelados relacionados com o OFSS deveriam estar contabilizados no órgão 25201 e não no órgão 25280. O órgão 25280 não representa a totalidade dos itens patrimoniais divulgados nas demonstrações contábeis exigidas pela Lei nº 4.595/1964. No SIAFI, o órgão 25280 deve se limitar apenas aos itens patrimoniais que se referem às operações de autoridade monetária.

Apenas os créditos inscritos em dívida ativa, relacionados com a atividade de autoridade monetária devem estar contabilizados no órgão 25280, independentemente de estarem parcelados ou não. Todos os créditos inscritos em dívida ativa, relacionados com o papel de autarquia do BCB, devem estar contabilizados no órgão 25201, conforme Acórdão TCU nº 1.338/2014.

Item 2.1.3

Manifestação da Unidade Auditada

Neste item o BCB reforçou sua tese de que a dívida ativa seria um ativo contingente e refutou a afirmação de que haveria evidências internas de recebimento de valores inscritos em dívida ativa, haja vista que considera que a metodologia elaborada pela PGBC tem objetivo distinto.

Reafirmando que o seu ajuste para perdas estaria aderente às normas contábeis vigentes, a unidade se comprometeu a elaborar “**novo estudo sobre o efetivo nível de recebimento desses créditos de forma a avaliar a necessidade de alteração do atual modelo de provisionamento**” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021).

Por fim, solicitou ajuste nos cálculos apresentados na Tabela 5, por conter incorreções.

Análise do Controle Interno

Em primeiro lugar, destaca-se que as incorreções dos cálculos contidos na Tabela 5 foram ajustadas.

Em segundo, faz-se necessária a discussão sobre o conceito de ativo contingente apresentado tanto pela NBC TSP 03 (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2016b), quanto pela IAS 37 (INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, 2018): ativo contingente é um ativo possível que resulta de eventos pretéritos e cuja existência será confirmada somente pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos e não totalmente controlados pela entidade.

Nota-se que um ativo contingente depende de um evento futuro, naturalmente incerto, para que seja atestada a sua existência. Ocorre que a dívida ativa não depende de um evento futuro para que se confirme a existência do crédito que está sendo cobrado. De acordo com a NBC TSP Estrutura Conceitual (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2016a): “O ativo surge quando o poder for exercido e os direitos de receber recursos existirem”.

Assim, o evento que dá origem a dívida ativa é a apuração da liquidez e certeza da dívida de terceiros perante uma entidade pública. Desse modo, o ativo recebível surge independentemente da certeza de seu pagamento, mas dependente da certeza do poder de cobrar a dívida e da capacidade de identificação exata do seu devedor. Atrair a incerteza de pagamento por parte do devedor, como sendo o evento futuro que irá confirmar a existência do crédito, é utilizar a lógica de caixa e não a do regime de competência.

Conforme já fora discutido no presente relatório, a técnica contábil correta para o tratamento das incertezas de recebimento dos créditos em dívida ativa é o ajuste para perdas. Tal ajuste precisa refletir o atual fluxo de recebimento de tais créditos. Havendo um fluxo constante de pagamentos, o ajuste para perdas nunca poderá ser de 100%, pois esse percentual não refletirá a realidade.

No caso em tela, é importante destacar o esforço feito pela PGBC para definir uma metodologia que apurasse o grau de recuperabilidade dos créditos inscritos em dívida ativa e, assim, direcionar suas atividades. Negar que estes esforços vêm resultando em evidências de que o valor líquido do ativo não é nulo, reflete a não aplicação correta das normas contábeis.

Ainda que faltem elementos, de acordo com as boas práticas contábeis, o aperfeiçoamento da metodologia da PGBC (e até mesmo o desenvolvimento de uma nova) irá propiciar com que áreas contábil e jurídica do BCB ‘falem a mesma língua’ e consigam estimar melhor o valor dos ativos, direcionando a atuação da PGBC. Não encontra respaldo a aplicação de um ajuste para perdas de 100%, quando há um fluxo constante de recebimento de tais ativos. De igual modo, a dívida ativa não é um ativo contingente, ainda que se trate de um ativo com baixa recuperabilidade. Esta é uma questão de mensuração e não uma de não reconhecimento.

Item 2.1.4

Manifestação da Unidade Auditada

Em relação ao achado e as recomendações, o BCB informou que (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021):

- **“existem oportunidades de melhorias nos controles das ações judiciais relacionadas com os créditos inscritos em dívida ativa”**;
- A replicação da “atualização efetuada por meio de planilhas” seria “demais complexa e onerosa”;
- A metodologia utilizada pela PGBC objetiva orientar a atuação da mesma, “no sentido de dirigir maiores esforços aos créditos em que há maior probabilidade de recuperação” e não para fins contábeis por estar aderente às normas do IASB;
- Serão estudadas alterações nos normativos internos para ajustar alguns dos problemas nos controles internos, apresentados no presente relatório.

Análise do Controle Interno

Em relação às deficiências nos controles internos, a Autarquia além de reconhecer algumas delas, trouxe os mesmos detalhes já apresentados ao longo da auditoria, não sendo necessário novos comentários.

Em relação à metodologia utilizada pela PGBC, o BCB reafirmou que a mesma não foi desenvolvida para fins de registros contábeis, fato este também já discutido no presente relatório.

Sem adentrar em detalhes das normas do IASB, visto que as demonstrações contábeis exigidas pela Lei nº 4.595/1964 não estão no escopo do presente relatório, é necessário destacar que alguns dos elementos utilizados pela PGBC em sua metodologia (por exemplo, existência de garantias e capacidade de pagamento do devedor), também devem ser considerados para a mensuração de ativos, além de outras exigências, segundo as normas do IASB.

Um exemplo de situação similar é a atual metodologia desenvolvida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) que serve tanto para direcionar a atuação daquele órgão, quanto para a mensuração contábil da dívida ativa e do ajuste para perda dos créditos sob gestão da PGFN.

Item 2.2.1

Manifestação da Unidade Auditada

O BCB alegou que a movimentação dos recursos do OFSS, destinados aos FASPE e Proagro, estariam relacionados apenas aos estágios de empenho e pagamento. Questionou que caberia avaliação se recursos privados poderiam ter saldo de patrimônio a ser consolidado no BGU. Concluiu declarando que avaliaria se o MCASP e a NBC T 16.7 exigiriam a **“obrigatoriedade de inclusão dessas informações no Siafi”** (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021).

Análise do Controle Interno

Em relação à manifestação de que apenas os estágios do empenho e do pagamento deveriam estar registrados no SIAFI, a mesma não é procedente. De acordo com o que já fora apresentado, no órgão 25201 estão reconhecidos ativos, passivos e variações patrimoniais

que são recursos que se relacionam com o OFSS. Logo, todas as movimentações relacionadas com a execução do OFSS, que implicam em reconhecimento daqueles itens patrimoniais, precisam estar registradas no SIAFI.

As principais movimentações estão descritas na Lei nº 4.320/1964 e no MCASP. Deste modo, o órgão 25201 não se limita ao reconhecimento dos estágios das despesas orçamentárias (e das receitas orçamentárias). Além da execução orçamentária stricto sensu, no órgão 25201, devem ser reconhecidos ativos, passivos e variações patrimoniais que se relacionem com recursos geridos pelo BCB, no papel de autarquia.

Ao contrário do que fora sugerido pela Autarquia, os recursos privados existentes no FASPE e no Proagro não são cotas patrimoniais de tais fundos, pois os mesmos possuem como único proprietário a União (direta, no caso do Proagro, e indiretamente, no caso do FASPE, fundo criado pelo BCB, autarquia federal que está sob controle da União). Os recursos privados são contribuições feitas pelos beneficiários (no caso do FASPE) ou pelos produtores rurais (no caso do Proagro) para terem acesso a serviços e não ao patrimônio de tais fundos. Caso deixem de contribuir em um exercício, esses terceiros não poderão exigir nada em troca, nem mesmo a prestação de serviços, ainda que tenham contribuído em exercícios anteriores.

Na prática, o recebimento de recursos privados implica em aumento de caixa tendo como contrapartida variações patrimoniais aumentativas de tais fundos e devem ser reconhecidas como tais. Quando do ingresso de caixa, devem ser reconhecidas as receitas orçamentárias nos moldes previstos pela Lei nº 4.320/1964. Quando do comprometimento dos recursos, ocorreria o início da execução orçamentária da despesa, nos moldes descritos na referida lei.

Os terceiros ‘pagam’ para terem acesso aos serviços de saúde (no caso do FASPE) ou do seguro rural (no caso do Proagro), sendo apenas ‘clientes’ de tais fundos, e não seus ‘cotistas’. Caso tais fundos fossem extintos, os ‘clientes’ receberiam a devolução da parcela ‘paga antecipadamente’, caso os serviços não fossem prestados. Todo resultado positivo existente no patrimônio líquido seria revertido para a União, sua única proprietária.

Conforme explicado no [item 2.2.1](#), os fundos são públicos e dependentes de recursos do OFSS. De acordo com a NBC T 16.7, os fundos públicos que são dependentes orçamentários devem ser consolidados.

Item 2.2.2

Manifestação da Unidade Auditada

Foi alegado que “não cabe a afirmação que o BCB não reconheceu os ativos e passivos atuariais referentes à Centrus e aos benefícios de assistência à saúde de seus servidores e dependentes” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2021), pois estariam contabilizados no órgão 25280.

Análise do Controle Interno

De acordo com que já fora discutido na [análise sobre a manifestação acerca do item 2.1.2](#), a contabilização no órgão 25280 não permite que a informação seja consolidada no BGU, pois tal órgão foi criado para apresentar as transações no papel de autoridade monetária.

Conforme apresentado no [item 2.2.2](#), o ativo atuarial relacionado com o plano gerido pela Centrus e o passivo atuarial relacionado com o programa de assistência à saúde são itens relacionados com o papel de autarquia e, portanto, precisam estar apresentados no órgão 25201. Sem a inclusão de tais informações, houve impacto nas informações consolidadas para a geração do BGU.