

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Renan Carvalho Schieber

EFEITOS DA INTRODUÇÃO DO AJUSTE METODOLÓGICO NA COMPOSIÇÃO DA
DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL DO BRASIL

Brasília - DF
2014

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professora Doutora Sônia Nair Bão
Vice-reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor Rodrigo de Souza Gonçalves
Coordenador de Pós-Graduação do curso Ciências Contábeis

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis – diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - noturno

Renan Carvalho Schieber

EFEITOS DA INTRODUÇÃO DO AJUSTE METODOLÓGICO NA COMPOSIÇÃO DA
DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL DO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e conseqüente obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof. Dra. Diana Vaz de Lima

Brasília
2014

SCHIEBER, Renan Carvalho
EFEITOS DA INTRODUÇÃO DO AJUSTE METODOLÓGICO NA
COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL DO
BRASIL - Brasília, 2014.
25. p.

Orientador (a): Profa. Dra. Diana Vaz de Lima.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) – Universidade de Brasília, 2º
Semestre letivo de 2014.

Bibliografia.

1. Dívida Bruta do Governo Geral 2. Ajuste Metodológico 3. Banco
Central do Brasil 4. Secretaria do Tesouro Nacional I. Departamento de
Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração
e Contabilidade da Universidade de Brasília. II. Título.

Dedico este trabalho à minha mãe, Márcia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por estar sempre ao meu lado, Fortalecendo-me com Sua presença, por abençoar os meus caminhos e me livrar do mal. O Senhor tem sido maravilhoso em minha vida e declaro toda honra a Ele.

À minha mãe, Márcia, que sempre investiu em minha educação e acreditou em meu sucesso em todos os momentos e ao meu irmão Rafael por me dá todo o apoio necessário.

Aos meus tios Charles e Janaína e primos Artur e Davi que me acolheram em Brasília com muito amor e foram essenciais para o meu crescimento.

À mulher da minha vida, Ivy, que cuida de mim com muito carinho, me anima quando estou cansado, me acalma quando estou estressado e preenche a minha vida com amor e alegria.

Aos meus colegas de trabalho, que me dão muita motivação para continuar estudando e desenvolvendo minhas habilidades, particularmente o Ronaldo, pelo apoio que tem me dado flexibilizando horários para concluir minha graduação e este TCC, além de compartilhar de suas experiências.

Aos meus amigos da UnB, especialmente o Silas, pela amizade, palavras de ânimo e orações pela minha vida.

À minha orientadora, Diana, que acreditou na realização deste trabalho e me ajudou a determinar o rumo das pesquisas. Além das orientações técnicas, me motivou e me fez acreditar que as dificuldades encontradas pudessem ser superadas.

"Saber não é o bastante; precisamos aplicar.
Querer não é o bastante, precisamos fazer."

Bruce Lee

Efeitos do Ajuste Metodológico na Composição da Dívida Bruta do Governo Geral do Brasil

RESUMO

A Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal e dos Governos Estaduais e Municipais junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo, sendo incluídas, também, as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central do Brasil – Bacen com títulos públicos. Em 2008, com o objetivo de se aproximar do conceito usado pelas agências internacionais de classificação de risco, o Bacen alterou a metodologia de cálculo da DBGG, reduzindo o valor de estoque da dívida em relação ao produto interno bruto – PIB brasileiro e gerando especulações sobre o adequado registro contábil desses valores. Considerando que a contabilidade pública como sistema de informações específico deve adotar parâmetros de boa governança e apoiar a integração das informações macroeconômicas do setor público e à consolidação das contas nacionais, o presente estudo tem como objetivo analisar em que medida a introdução do ajuste metodológico efetuado pelo Bacen afetou a composição da DBGG. Para tratar a questão de pesquisa, são analisados dados da DBGG no Balanço Geral da União relativos aos exercícios de 2001 a 2013, comparando a metodologia de cálculo antes e depois das alterações metodológicas introduzidas em 2008. Os resultados mostram que a adoção da nova metodologia trouxe redução significativa no valor da DBGG devido à exclusão em sua composição dos títulos livres na carteira do Bacen, e que a nova metodologia de cálculo da DBGG pode possibilitar uma análise mais realista da conjuntura fiscal do Governo Geral do Brasil.

Palavras-Chave: Dívida Bruta do Governo Geral. Ajuste Metodológico. Finanças Públicas. Banco Central do Brasil.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 1 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO..... | 2 |
| 2.1 Aspectos Conceituais e Legais sobre a Dívida Pública | 2 |
| 2.2 Entendendo o Ajuste Metodológico | 3 |
| 3 METODOLOGIA..... | 4 |
| 4 EFEITOS DO AJUSTE METODOLÓGICO NA COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL DO BRASIL..... | 5 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 10 |
| 6 REFERÊNCIAS | 11 |
| 7 APÊNDICE | 14 |

1 INTRODUÇÃO

Com o propósito de refletir mais fielmente o endividamento de origem eminentemente fiscal, em 2008 o Banco Central do Brasil – Bacen alterou a metodologia de cálculo da Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG, provocando alterações em sua contabilização (BACEN, 2008). Diagnóstico efetuado pelo Tribunal de Contas da União – TCU mostrou que essas alterações resultaram em diminuição tanto da Dívida Interna quanto da Dívida Bruta do Governo Geral (TCU, 2014).

De acordo com o Bacen, a metodologia adotada anteriormente havia sido concebida quando ele próprio estava autorizado a emitir títulos de sua responsabilidade para a operacionalização da política monetária, mas que esse quadro foi modificado com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em 2001, que eliminou a possibilidade de emissão de títulos por parte do Bacen (BACEN, 2008).

Na visão de Gobetti (2010), em que pese essas alterações conceituais violarem a convenção internacional – uma vez que o Fundo Monetário Nacional – FMI não foi formalmente consultado – esse ajuste metodológico passou a permitir melhores comparações temporais da dívida bruta no próprio Brasil, tendo em vista que pela convenção internacional tais títulos não deveriam compor o cálculo da dívida bruta, já que o Bacen não faz parte do Governo Geral.

Para alguns especialistas, contudo, o ajuste metodológico feito há sete anos no cálculo da DBGG aliviou a estatística oficial em mais de quatro pontos percentuais do Produto Interno Bruto – PIB, e lançou mão de procedimentos de “contabilidade criativa”.

Ao emitir orientações estratégicas para o desenvolvimento da contabilidade aplicada ao setor público no Brasil, o Conselho Federal de Contabilidade – CFC dispõe que a contabilidade pública, como sistema de informações específico, vem incorporando novas metodologias e recuperando seu papel, adotando parâmetros de boa governança, e é importante que o sistema contábil forneça o apoio necessário à integração das informações macroeconômicas do setor público e à consolidação das contas nacionais (CFC, 2008).

Nesse sentido, considerando que de acordo com o TCU a mudança na metodologia de cálculo da DBGG trouxe implicações para as contas públicas brasileiras, o presente estudo traz a seguinte questão de pesquisa: *em que medida a introdução do ajuste metodológico efetuado pelo Bacen afetou a composição da dívida bruta do governo geral do Brasil?*

Portanto, o presente estudo tem como objetivo analisar em que medida a introdução do ajuste metodológico efetuado pelo Bacen afetou a composição da DBGG. Para tratar a questão da pesquisa, são analisados dados e escriturações relativos ao registro da DBGG no Balanço Geral da União – BGU relativos ao exercício de 2001 à 2013, comparando a metodologia de cálculo antes e depois das alterações conceituais introduzidas em 2008.

Além desta introdução, o presente estudo possui mais quatro seções. Na segunda seção, são apresentados os aspectos conceituais e normativos relativos à dívida bruta do governo geral. Na seção 3, é apresentada a metodologia do trabalho. A análise dos efeitos da introdução do ajuste metodológico na composição da DBGG é apresentada na seção 4. As considerações finais são apresentadas na seção 5 e, em seguida, as referências utilizadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Aspectos Conceituais e Legais sobre a Dívida Pública

De acordo com o TCU, a dívida pública representa o montante levantado pelo Governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar as ações governamentais, inclusive pretéritas. Para tanto, o Governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos que variam em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados (TCU, 2014).

Esta definição é semelhante à utilizada na Lei Nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) e na Lei Complementar Nº 101/00 (BRASIL, 2000), a Lei de Responsabilidade Fiscal, em que diz que a dívida pública representa o montante das obrigações financeiras do Estado, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito.

Fattorelli (2012) explica que a dívida pública abrange empréstimos contraídos pelo Estado com instituições financeiras públicas ou privadas, no mercado financeiro interno ou externo, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos.

Para Carvalho e Cerccato (2014), a dívida pública é uma obrigação passiva contraída pelos entes públicos com outros estados, instituições financeiras nacionais ou internacionais, fundos internacionais, organizações multinacionais, etc., objetivando financiar o Estado. Compreende a dívida interna e a dívida externa (fundada e flutuante), abrangendo, inclusive, a administração direta e indireta de todas as esferas de Governo: Federal, Estadual e Municipal.

A dívida pública pode ser classificada sob diversas óticas: quanto ao prazo, quanto à forma e quanto à origem. No que se refere ao prazo, o registro da dívida pública diferencia-se em curto e longo prazo. Enquanto no curto prazo estão registradas as operações de crédito ou emissão de títulos que geram passivos financeiros com prazo inferior a 12 meses, no longo prazo encontram-se registradas as operações com prazos superiores a 12 meses.

Dependendo da forma como é tratada, Carvalho (2009) esclarece que a dívida pública pode ser classificada em dívida flutuante pública e dívida fundada pública. A dívida flutuante é composta principalmente por dívida de curto prazo, representando compromissos exigíveis que não dependem de autorização orçamentária e com prazo usual inferior a doze meses, ou seja, que serão cumpridos dentro do exercício financeiro em curso. Por outro lado, a dívida fundada é o montante total das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo maior do que doze meses (CARVALHO, 2009).

Quanto à origem, a dívida pública pode ser classificada como externa, quando é contraída em moeda estrangeira junto a residentes no exterior, ou como dívida pública interna, quando a obrigação é contraída em moeda nacional junto a residentes no país. Apesar desta classificação, os estrangeiros não estão impedidos de possuírem títulos da dívida interna, pois os bancos estrangeiros compram diretamente os títulos da dívida interna (FATTORELLI, 2013).

Entre os principais indicadores da dívida pública brasileira está a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), objeto do presente estudo, que abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal e dos Governos Estaduais e Municipais junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo, sendo incluídas, também, as operações compromissadas realizadas pelo Bacen com títulos públicos (BACEN, 2012).

O indicador DBGG é calculado desde o ano de 2001 e é utilizado para efeitos de comparação internacional devido a sua simplicidade, pois considera somente os passivos exigíveis dos governos (CALDAS, 2011).

Segundo informações do Bacen, a estrutura da DGBB compreende a dívida mobiliária interna do Tesouro Nacional, as operações compromissadas do Banco Central, a dívida bancária dos governos, a dívida assumida pela União e a dívida externa bruta do governo federal, dos Estados e Municípios, sendo que no cálculo do indicador são deduzidos os passivos de um ente cujo credor seja outro ente abrangido pela DBGG (BACEN, 2012). Nesse sentido, são desconsiderados, por exemplo, créditos representados por títulos públicos que se encontram em poder de seus órgãos da administração direta e indireta, de fundos públicos federais e dos demais entes da Federação (STN, 2011).

Com relação à dívida mobiliária interna, é composta por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios e que o refinanciamento desta dívida ocorrerá por emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária, conforme o artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

De acordo com Carvalho e Cerccato (2014), a dívida mobiliária interna constitui-se de obrigações de longo prazo, sendo classificada em contas de passivo não circulante. Por ser um tipo de operação de crédito, a dívida mobiliária interna dependerá de autorização do Poder Legislativo para sua realização e pagamento, sendo, portanto, um passivo permanente. De acordo com a Secretaria de Tesouro Nacional – STN, nota-se que este tipo de dívida representa a maior parte na composição da DBGG (STN, 2011).

Com relação às operações compromissadas do Banco Central, representam operações de compra (com compromisso de revenda) ou venda (com compromisso de recompra) de títulos públicos em mercado que o Bacen realiza para controlar a liquidez da economia (BACEN, 2014). São realizadas com títulos de emissão do Tesouro Nacional, tendo em vista que o Banco Central, obedecendo a dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), não está mais autorizado a emitir títulos.

Quanto às demais dívidas, dívida bancária, dívida assumida pela União e dívida externa, segue a seguir uma breve explicação. A dívida bancária dos governos representa a dívida contratual com o sistema financeiro. A dívida assumida pela União refere-se a dívida de responsabilidade dos estados renegociada ao amparo da Lei nº 8.727/1993 (BRASIL, 1993), que consistiu em renegociar os saldos devedores dos Estados que constavam em 30 de Junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas. E a dívida externa bruta do Governo Federal, dos Estados e Municípios, é resultante dos empréstimos e financiamentos contraídos no exterior por esses entes da Federação.

2.2 Entendendo o Ajuste Metodológico

Atualmente, existem duas séries da DBGG divulgadas pelo Bacen. A primeira, iniciada em 2001, é composta pela dívida mobiliária do Tesouro Nacional, a dívida mobiliária na carteira do Banco Central, a dívida assumida pela União referente à Lei 8.727/1993 (BRASIL, 1993), outras dívidas dos governos regionais e a dívida externa. Antes de entrar em vigor a nova metodologia, toda a carteira de títulos do Tesouro Nacional em poder do Banco Central era considerada na composição da DBGG.

De acordo com Gobetti (2010), essa primeira metodologia segue exatamente padrões internacionais, considerando no cálculo da DBGG todos os títulos emitidos pelo Tesouro, inclusive os que ficam parados na carteira do Bacen sem serem utilizados na política monetária. Conforme Bacen (2008), essa metodologia havia sido concebida quando o Banco

Central estava autorizado a emitir títulos de sua responsabilidade para operacionalização da política monetária.

Contudo, esse cenário mudou quando a LRF entrou em vigor e eliminou a prerrogativa do Banco Central emitir títulos. Essa medida garantiu a segregação de funções entre a política fiscal e monetária. Além disso, a lei estipulou a manutenção de uma carteira de títulos do Tesouro ao Banco Central unicamente para cumprir política monetária. Diante desta nova estrutura institucional, a política monetária passou a ser realizada exclusivamente pelos títulos de emissão do Tesouro em operações compromissadas e definitivas. As compromissadas são vendidas com compromisso de recompra enquanto as definitivas são vendidas sem o compromisso algum da entidade de comprá-lo.

Como os títulos do Tesouro em poder do Bacen não constituem uma dívida de natureza fiscal - visto que o Banco Central não tem interesse em solicitar o resgate desses papéis e que estes não são adquiridos como forma de remunerar suas disponibilidades, ou seja, são concedidos ao Bacen para conduzir a política monetária e não para financiar o Tesouro -, fez-se necessário a alteração na metodologia, excluindo esses títulos da composição da Dívida Bruta do Governo Geral (BACEN, 2008). Gobetti (2010) esclarece que como esses títulos não criam riscos fiscais ao Governo, pois possuem uma característica típica de papéis perpétuos, podem ser refinanciados automaticamente na data de seus vencimentos por títulos semelhantes.

Com isso, a partir de 2008 inicia-se a segunda série de DBGG, levando em consideração a situação fiscal, ou seja, contempla os contratos e títulos usados para financiar o Tesouro e desconsidera os que não estão em mercado, como os títulos livres na carteira do Banco Central. Na nova metodologia, do conjunto de títulos de dívida na carteira do Bacen, somente são considerados para cálculo da DBGG aqueles que estão em mercado. São os títulos usados em mercado aberto, com o objetivo de serem empregados como garantia nas operações compromissadas, que possuem a finalidade de enxugar o excesso de liquidez causado pela política de acumulação de reservas.

Registra-se que antes essas operações não eram consideradas, pois o Banco Central podia realizar operações compromissadas com título de sua própria emissão. Devido ao impedimento legal para emissão de novos títulos pelo Bacen, o Tesouro passou a emití-los para rolar dívidas em mercado referente à política monetária. Toda a dívida mobiliária em poder do mercado, então, passa a compor a DBGG (BACEN, 2008).

3 METODOLOGIA

Com base em Raupp e Beuren (2006), este estudo é uma pesquisa exploratória, já que se buscam informações a respeito dos efeitos da introdução do ajuste metodológico na composição da dívida bruta do governo geral do Brasil. Em relação à abordagem, trata-se de pesquisa quantitativa e qualitativa, dado que são utilizados instrumentos estatísticos e não estatísticos.

Em relação aos procedimentos, a pesquisa foi desenvolvida por meio de análise bibliográfica para compreender os aspectos conceituais e legais sobre a dívida pública, sua caracterização, tipos existentes, como é composta, qual legislação e como ela impacta na dívida pública, como e porque houve mudança de metodologia.

Após entender os conceitos e contexto histórico da alteração da metodologia da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), foi realizada coleta de dados referente aos números da DBGG no sítio do Banco Central do Brasil (BACEN, 2014). Com as séries históricas da

DBGG da metodologia antiga e da nova metodologia, foram feitas análises de estatística descritiva por meio do *software* Microsoft Excel. Ressalta-se que apesar da mudança metodológica ter entrado em vigor em 2008, o Banco Central divulgou dados da DBGG com a nova metodologia retroativos a dezembro de 2006.

Inicialmente, são analisados os dados de composição da DBGG antes da nova metodologia, e qual a porcentagem que cada item de sua composição, com o intuito de saber qual era o perfil dessa dívida. Depois de analisar a estrutura da DBGG na data em que houve a alteração metodológica de acordo com as metodologias distintas, fez-se uma análise histórica de dezembro de 2001 até dezembro de 2013 para entender se houve variação da representatividade dos itens que são levados em consideração para compor a DBGG.

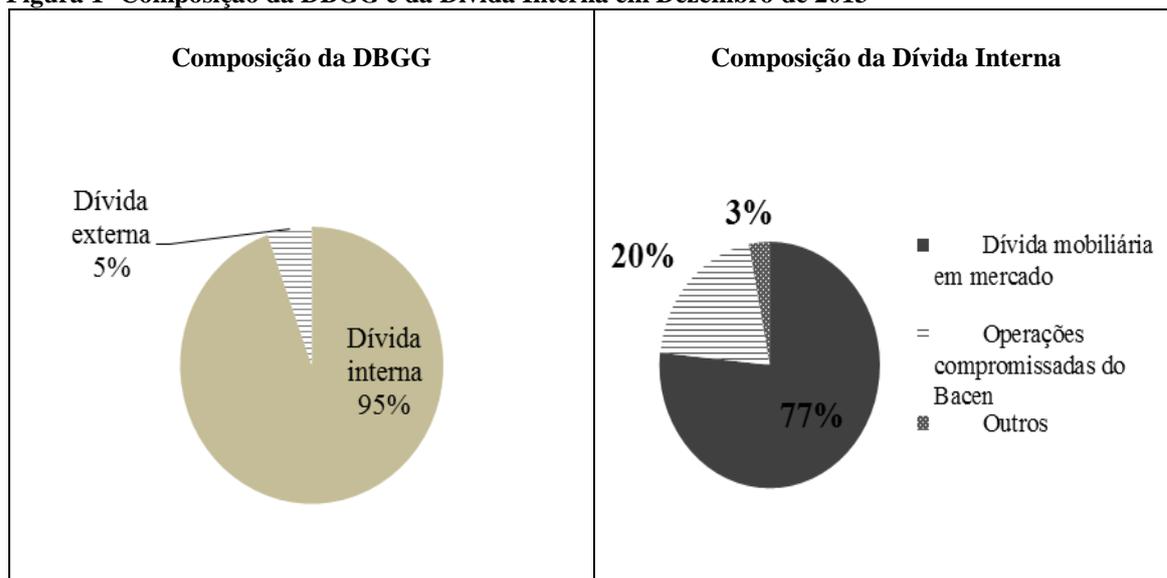
Em seguida, outra análise histórica foi realizada, a partir dos mesmos dados disponibilizados pelo Banco Central, para mostrar o crescimento da Dívida Bruta do Governo Geral ao longo dos anos e confrontar os dados das duas metodologias avaliadas. A intenção foi expor tanto a diferença de valores causada pela mudança metodológica para representar a redução do estoque, quanto para mostrar a DBGG em relação ao PIB. Espera-se com isso melhor compreender a variação na capacidade de pagamento da dívida pelo Governo.

Por fim, foi efetuada análise explorando os dados referentes aos títulos livres em poder do Banco Central e às operações compromissadas, a fim de ressaltar as diferenças entre as duas metodologias.

4 EFEITOS DO AJUSTE METODOLÓGICO NA COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL DO BRASIL

Para verificar como é composta a Dívida Bruta do Governo Geral, foi elaborada a Figura 1, que apresenta a atual composição da DBGG com dados de dezembro de 2013. No Apêndice, a Tabela 2 apresenta os valores numéricos. Pode-se observar nesta figura que a maior parte da DBGG é referente à dívida interna, aproximadamente 95%.

Figura 1- Composição da DBGG e da Dívida Interna em Dezembro de 2013

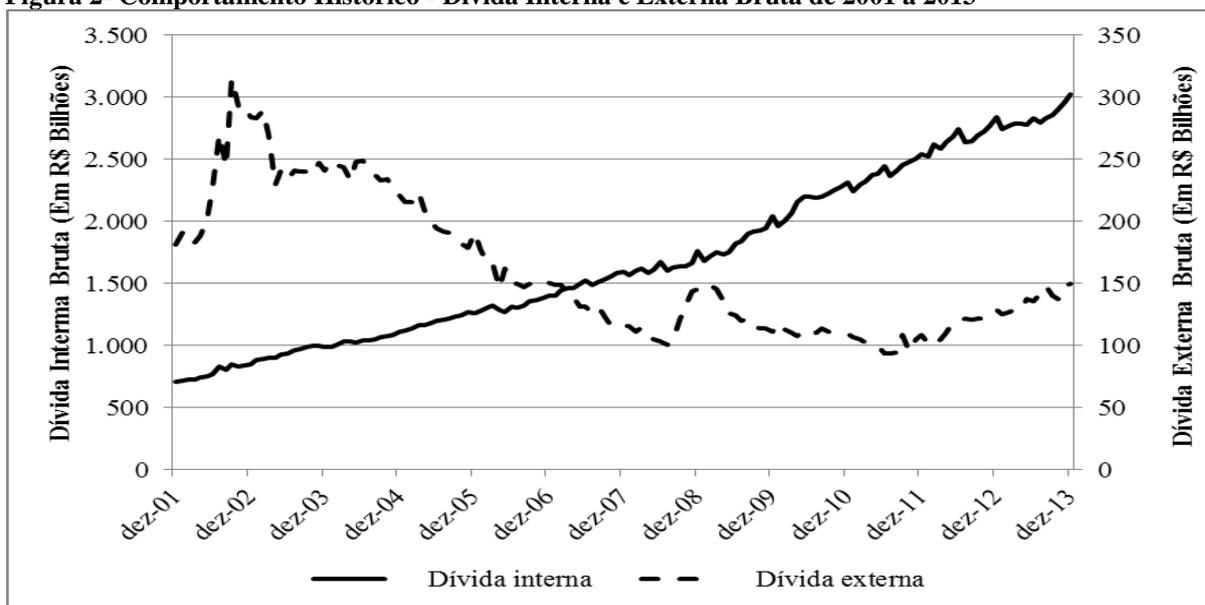


Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2014).

A Figura 1 mostra que da dívida interna, o maior componente é a dívida mobiliária em mercado. As operações compromissadas do Bacen corresponderam à aproximadamente 19,2% do total da DBGG ao final do ano de 2013. Assim, verifica-se que as operações compromissadas do Bacen possuem relevância na composição da somatória, visto que o Governo utiliza essas operações para administrar a liquidez de reserva bancária, buscando a aproximação da taxa Selic efetiva à taxa estabelecida pelo Comitê de Políticas Monetárias – COPOM.

A Figura 2 reforça a constatação de que da dívida interna representa atualmente a maior parte da DBGG, mostrando ainda que o comportamento da dívida externa é de redução enquanto que o da dívida interna é de crescimento.

Figura 2- Comportamento Histórico - Dívida Interna e Externa Bruta de 2001 a 2013

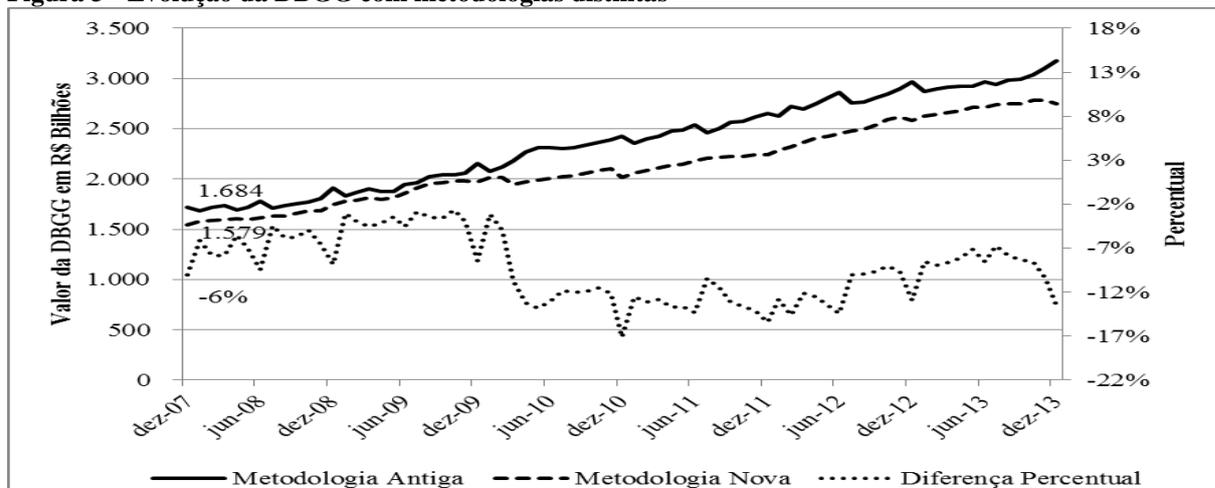


Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2014).

Registre-se que os dados usados na Figura 2 correspondem à metodologia antiga, uma vez que a finalidade dessa análise é revelar comportamento da dívida interna e externa do ano de 2001 a 2013. Análise permite concluir que o Brasil está deixando de se financiar por meio de dívidas externas e aumentando o endividamento interno para financiar as contas públicas.

Para que fosse possível evidenciar os efeitos causados desde a introdução do ajuste metodológico no estoque da Dívida Bruta do Governo Geral, a Figura 3 retrata o comportamento histórico da DBGG entre dezembro de 2007 e dezembro de 2013 de acordo com as duas metodologias existentes. Verifica-se que, no período observado, os valores da DBGG apurados por meio da nova metodologia são inferiores aos da metodologia anterior.

Figura 3 - Evolução da DBGG com metodologias distintas

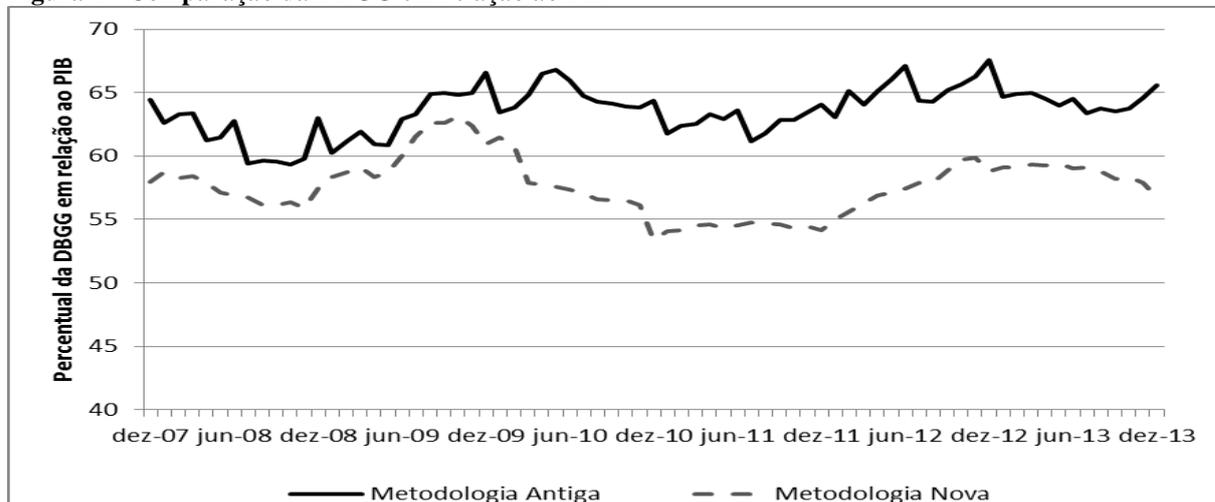


Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2014).

Com a mudança metodológica, a DBGG passou de R\$ 1.684 bilhões para R\$ 1.579 bilhões em janeiro de 2008, representando uma redução de 6% da DBGG. Revela-se, portanto, que o montante de títulos livres na carteira do Banco Central era expressivo.

Ao relacionar o percentual da DBGG ao Produto Interno Bruto (PIB) no período de 2007 a 2013, ano a ano, a Figura 4 mostra que a mudança metodológica reduziu a DBGG de 62% para 58,8% em relação ao PIB em janeiro de 2008, representando, portanto, uma significativa alteração correspondente a 6,4% do PIB.

Figura 4 - Comparação da DBGG em relação ao PIB



Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2014).

Nota-se que no ano de 2010, houve um distanciamento entre as metodologias que seguiam no mesmo ritmo de crescimento. Esse fato foi causado por uma redução significativa nas operações compromissadas. Para entender esta conjuntura, é preciso analisar o que ocorreu antes. Com o intuito de combater a crise iniciada em 2008, o Bacen tomou algumas medidas. Dentre elas, destaca-se a redução do depósito compulsório para que os bancos pudessem liberar mais dinheiro ao mercado a fim de que a economia não entrasse em recessão.

Ao mesmo tempo em que o Bacen liberava dinheiro na economia através dos compulsórios, realizava operações compromissadas para enxugar o excesso de moeda e controlar a inflação. Com isso, as operações compromissadas tiveram um aumento durante 2008 e 2009. Com a superação da crise em 2010, o Bacen aumentou gradativamente a alíquota do depósito compulsório, podendo assim resgatar as operações compromissadas que estavam no mercado e ajustar a economia.

Para aprofundar a análise dos efeitos da alteração na metodologia de cálculo da DBGG, foi elaborado quadro comparativo entre as duas metodologias – antes e depois do ajuste (Tabela 1). Isto é, foi efetuada a determinação da DBGG de dezembro de 2013 com a antiga e com a nova metodologia.

Tabela 1 - DBGG Antiga e Nova Metodologia – Dados de dez/2013

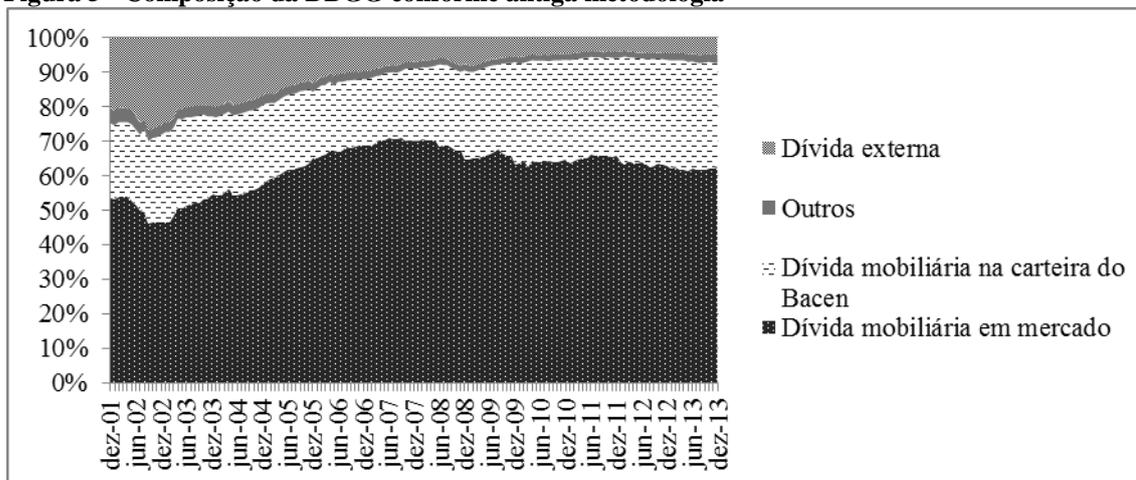
| Discriminação | % PIB | |
|---|--------------------|------------------|
| | Antiga Metodologia | Nova Metodologia |
| Dívida bruta do governo geral | 65,6 | 56,7 |
| Dívida interna | 62,5 | 53,6 |
| Dívida mobiliária em mercado | 41,1 | 41,1 |
| Dívida mobiliária na carteira do Bacen | 19,8 | - |
| Operações compromissadas do Bacen | - | 10,9 |
| Dívida bancária do Governo federal | 0,2 | 0,2 |
| Dívida assumida pela União Lei nº 8.727 | 0,0 | 0,0 |
| Dívida mobiliária dos governos estaduais | 0,0 | 0,0 |
| Dívida bancária governos estaduais | 1,1 | 1,1 |
| Outras dívidas estaduais | 0,0 | 0,0 |
| Dívida mobiliária dos governos municipais | 0,0 | 0,0 |
| Dívida bancária governos municipais | 0,2 | 0,2 |
| Dívida externa | 3,1 | 3,1 |
| Governo federal | 1,9 | 1,9 |
| Governos estaduais | 1,1 | 1,1 |
| Governos municipais | 0,1 | 0,1 |

Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2014).

Ao confrontar ambas as metodologias, a Tabela 1 mostra que a nova metodologia promoveu decréscimo no montante da DBGG de 8,9% do PIB. Basicamente, a diferença apurada é decorrente da dívida mobiliária na carteira do Bacen na metodologia usada até 2008 e as operações compromissadas do Banco Central com a alteração a partir de 2008, visto que o restante da composição continuou inalterada. Para entender esses componentes, foram elaborados as Figuras 5 e 6, que destacam a relevância na composição da DBGG nas duas metodologias existentes.

A Figura 5 mostra a série histórica da DBGG desde 2001, quando a metodologia antiga era utilizada para calculá-la, até 2013, caso essa metodologia ainda estivesse sendo usada. Nesse gráfico, a DBGG é dividida entre os componentes mais representativos, sendo a dívida mobiliária em mercado, dívida mobiliária na carteira do Bacen e dívida externa. Os valores menos relevantes foram reunidos no item outros.

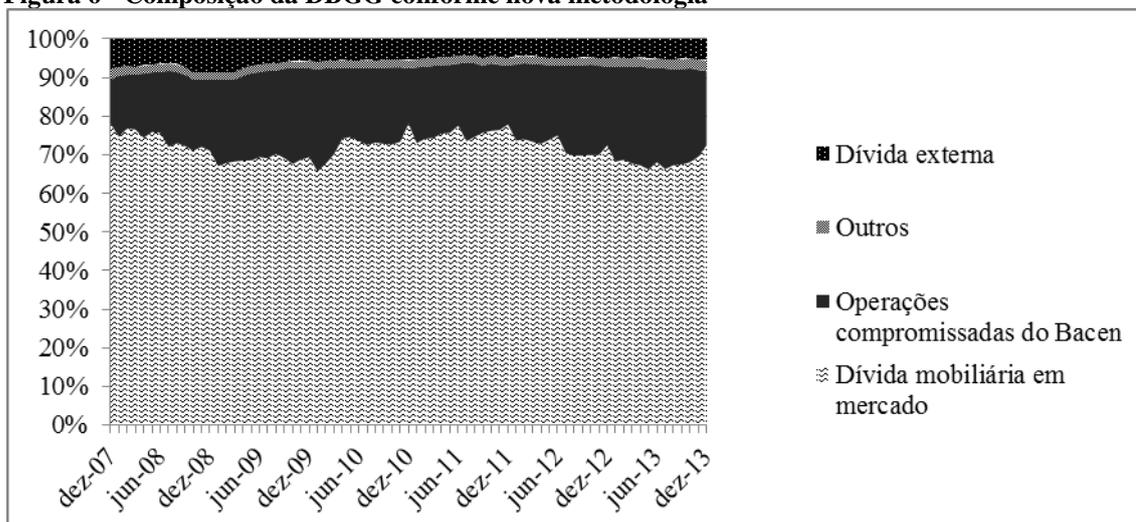
Figura 5 - Composição da DBGG conforme antiga metodologia



Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2014).

Para verificar a proporção das operações compromissadas, elaborou-se uma figura semelhante à Figura 5 no que se refere à composição da DBGG, porém, atendendo a nova metodologia. A Figura 6 mostra em qual proporção os componentes afetam a DBGG desde o período em que a nova metodologia começou a ser utilizada até dezembro de 2013.

Figura 6 - Composição da DBGG conforme nova metodologia



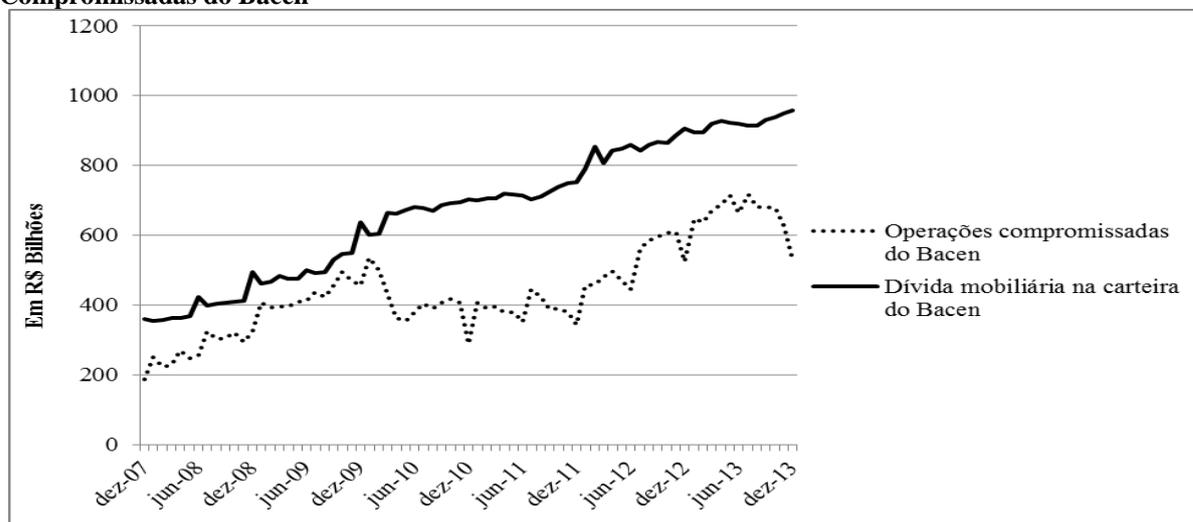
Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2014).

A variação na composição pode ser explicada em razão do crescimento de títulos livres na carteira do Banco Central, pois esses papéis, apesar de emitidos pelo Tesouro, não estão no mercado e, portanto, não são contabilizados na nova metodologia. Para demonstrar a variação no percentual da composição da Dívida Bruta do Governo Geral, verifica-se que de acordo com a metodologia antiga, em dezembro de 2013 a dívida mobiliária em mercado representaria aproximadamente 60% da DBGG, enquanto que pela nova metodologia, essa dívida representa cerca de 70% da DBGG.

Após analisadas as figuras anteriores, é preciso comparar isoladamente a dívida mobiliária na carteira do Bacen, considerada na antiga metodologia, e as operações

compromissadas do Banco Central, que são considerados a partir da metodologia nova, visto que esses componentes são a causa a alteração no valor da DBGG se confrontado as metodologias (Figura 7).

Figura 7 - Comparação Histórica da Dívida Mobiliária na Carteira do Bacen e as Operações Compromissadas do Bacen



Fonte: Elaboração própria com base em BACEN (2014).

Ao examinar a Figura 7, percebe-se que a diferença entre o valor da dívida mobiliária na carteira do Bacen e as operações compromissadas do Banco Central representam exatamente a diferença apurada entre o valor da antiga e da nova metodologia.

Logo, conclui-se que a diferença de valor entre as metodologias adotadas para o cálculo da DBGG está nos títulos livres na carteira do Banco Central, em razão de os mesmos não terem sido emitidos ao mercado para execução de política monetária, conforme metodologia antiga, subtraindo as operações compromissadas, que passaram a ser contabilizadas pela nova metodologia. Assim, a alteração metodológica teve o efeito de reduzir o montante da DBGG.

Outro detalhe que pode ser observado na Figura 7 é a acentuada queda das operações compromissadas entre o final de 2009 e o início de 2010. Higa e Afonso (2009) tratam do crescimento das operações compromissadas do Banco Central do Brasil, apresentando considerações a cerca dos impactos da crise econômica mundial de 2008 no país e da atuação do Bacen, operações estas que atingiram um valor de aproximadamente 15,4% do PIB em 2009.

Com o arrefecimento da crise no país em 2010, o Bacen reduziu o nível de operações compromissadas, conforme ilustrado na Figura 7. Segundo TCU, em 2010 o Bacen passou a remover estímulos monetários expansionistas adotados em 2009, o que levou ao resgate de títulos e de operações compromissadas (TCU, 2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou verificar os efeitos da introdução do ajuste metodológico efetuado pelo Bacen em 2008 na composição da dívida bruta do Governo Geral do Brasil, a partir dos dados da DBGG no Balanço Geral da União relativos aos exercícios de 2001 a

2013, comparando a metodologia de cálculo antes e depois das alterações metodológicas introduzidas em 2008.

A revisão da literatura mostrou o indicador da DBGG é calculado desde o ano de 2001 para efeitos de comparação internacional, e sua estrutura compreende a dívida mobiliária interna do Tesouro Nacional, as operações compromissadas do Banco Central, a dívida bancária dos governos, a dívida assumida pela União e a dívida externa bruta do governo federal, dos estados e municípios.

O estudo mostra que a primeira metodologia foi concebida quando o Banco Central estava autorizado a emitir títulos de sua responsabilidade para operacionalização da política monetária, mas que desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal essa prerrogativa foi eliminada, demandando a necessidade de que algum ajuste fosse feito para tornar o cálculo mais adequado do ponto de vista fiscal.

Assim, com a mudança metodológica introduzida em 2008, somente passou a ser considerado no cálculo da DBGG o conjunto de títulos de dívida na carteira do Bacen que estão em mercado, com o objetivo de ser empregado como garantia nas operações compromissadas, que possuem a finalidade de enxugar o excesso de liquidez causado pela política de acumulação de reservas.

Os achados do estudo mostram que a diferença de valor entre as metodologias adotadas para o cálculo da DBGG basicamente diz respeito aos títulos livres na carteira do Banco Central, em razão de os mesmos não terem sido emitidos ao mercado para execução de política monetária, conforme metodologia antiga, subtraindo as operações compromissadas, que passaram a ser contabilizadas pela nova metodologia.

Na prática, a adoção da nova metodologia trouxe redução significativa no valor da DBGG devido à exclusão em sua composição dos títulos livres na carteira do Bacen, e possibilitou uma análise mais realista da conjuntura fiscal do Governo Geral do Brasil.

Para futuras pesquisas, recomenda-se comparar a DBGG de outros países e verificar como esse índice é composto.

6 REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Inflação - Alteração na Metodologia de Cálculo da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), 2008. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2008/03/ri200803b4p.pdf>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Manual de Estatísticas Fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, 2012. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Gestão da Dívida Mobiliária e Operações de Mercado Aberto, 2014. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%206-gest%C3%A3o%20da%20divida%20mobili%C3%A1ria%20e%20opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20mercado%20aberto.pdf>

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Base de dados utilizada, 2014. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?SERIEDLSP>

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

BRASIL. Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8727.htm

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm

CALDAS, Fernando Antônio de Moraes Rêgo. **Dez Anos de Metas para a Inflação - 1999-2009 - Análise Econômica do Especialista**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2011. Disponível em:

http://www.bcb.gov.br/Pec/Metas/10_anos_metas_inflacao_completo.pdf

CARVALHO, Deusvaldo. **LRF: Doutrina e Jurisprudência**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CARVALHO, Deusvaldo; CERCCATO, Márcio. **Manual Completo de Contabilidade Pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC. **Orientações Estratégicas para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil**, 2008.

Dívida Pública Federal: **Relatório Anual 2012**. 1/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Fevereiro, 2013, número 10. Disponível em:

https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_2012/0ae94ca8-fcb4-4e81-8b63-3e4b20e1d111

FATTORELLI, Maria Lúcia. Caderno de Estudos - **A Dívida Pública em Debate**. 1. ed. Brasília: Inove Editora, 2012.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. 1. ed. Brasília: Inove Editora, 2013.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Política Fiscal e Sustentabilidade do Crescimento**. Finanças Públicas – XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010. Disponível em

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/1afdpXV_PTNTema_1_1.pdf

GOBETTI, Sérgio Wulff; SCETTINI, Bernardo Patta. **Dívida líquida e dívida bruta: Uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo do endividamento brasileiro.** Brasília, 2010. Disponível em <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/90962/1/642914591.pdf>

HIGA, Ana P.; e AFONSO, José R. **Algumas Inter-Relações da Política Fiscal com a Monetária, Cambial e Creditícia no Brasil.** Brasília: Senado Federal - Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Texto para Discussão n. 66, 2009. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180193>. Acesso em: janeiro/2015.

RAUPP, Fabiano ; Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais.** In. BEUREN, Ilse Maria. (Org). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

STN SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Indicadores Fiscais - Um olhar mais atento aos indicadores do Brasil.** 2011. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/268746/Informe_Indicadores_Portugues_final.pdf/a2f7643b-3ae8-4359-8630-8935ca9396dc

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2010.** Brasília: TCU, 2011. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_10/CG%202010%20Relat%C3%B3rio.pdf. Acessado em: janeiro/2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Balanço Geral da União.** Brasília: TCU, 2014.

7 APÊNDICE

Tabela 2 - Composição da DBGG do Brasil em dez/2013

| Discriminação | Valores [R\$ milhões] | Percentual em relação à DBGG |
|---|----------------------------------|---|
| Dívida Bruta do Governo Geral | 2.747.997 | 100% |
| Dívida interna | 2.598.338 | 94,6% |
| Dívida mobiliária em mercado | 1.990.128 | 72,4% |
| Operações compromissadas do Bacen | 528.734 | 19,2% |
| Dívida bancária do Governo federal | 10.702 | 0,4% |
| Dívida assumida pela União Lei nº 8.727 | 1.687 | 0,1% |
| Dívida mobiliária dos governos estaduais | 0 | 0,0% |
| Dívida bancária governos estaduais | 55.395 | 2,0% |
| Outras dívidas estaduais | 0 | 0,0% |
| Dívida mobiliária dos governos municipais | 0 | 0,0% |
| Dívida bancária governos municipais | 11.692 | 0,4% |
| Dívida externa | 149.659 | 5,4% |
| Governo federal | 90.058 | 3,3% |
| Governos estaduais | 52.623 | 1,9% |
| Governos municipais | 6.978 | 0,3% |

Fonte: Banco Central (2014).