



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

Josete Brasil Ventura

**BRASIL E ITÁLIA: COMPARAÇÃO DAS METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO
DE DÍVIDA PÚBLICA BRUTA.**

Brasília, DF
2018

Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Sérgio Antônio Andrade de Freitas
Decano de Ensino de Graduação

Professora Doutora Helena Eri Shimizu
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor José Antônio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis–Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis–Noturno

Josete Brasil Ventura

**BRASIL E ITÁLIA: COMPARAÇÃO DAS METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO
DE DÍVIDA PÚBLICA BRUTA.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Ciências Contábeis e Atuariais da
Faculdade de Economia, Administração
e Contabilidade da Universidade de
Brasília como requisito para a obtenção
do grau de Bacharel em Ciências
Contábeis.

Prof. Responsável:
Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert

Brasília, DF
2018

Ventura, Josete Brasil

Brasil e Itália: comparação das metodologias de mensuração de dívida pública bruta. / Josete Brasil Ventura – Brasília, 2018.

72 f.: il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert, Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais.

1. Dívida Pública. 2. Metodologia. 3. Mensuração. 4. Ilusão Fiscal. 5. Banco Central do Brasil. 6. Estatísticas Fiscais. 7. *European System of Accounts*

BRASIL E ITÁLIA: COMPARAÇÃO DAS METODOLOGIAS DE MENSURAÇÃO DE DÍVIDA PÚBLICA BRUTA.

RESUMO

Este trabalho busca avaliar a comparabilidade entre as medidas de dívida pública utilizadas pelo Brasil, mais especificamente pelo Banco Central do Brasil, com as adotadas pela Itália, em relação à adoção do “*European System of Accounts*” (ESA, 2010), sistema da União Europeia. Dessa forma, em um primeiro momento foi feito um estudo para apresentação da metodologia do Banco Central do Brasil (BACEN) e depois para a apresentação da metodologia da Itália, membro da União Europeia, usuário do sistema ESA (2010), para mensuração de dívida. Ao final, percebeu-se que, na comparação, as possíveis diferenças entre ambas, estão na abrangência instrumental e institucional.

Palavras-Chave: Dívida Pública; Metodologia; Mensuração; Ilusão Fiscal; Banco Central do Brasil; Estatísticas Fiscais; *European System of Accounts*.

LISTAS DE ABREVIACOES

BACEN	Banco Central do Brasil
BC	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econmico e Social
BOT	<i>Buoni Ordinari del Tesoro</i>
BTP	Buoni del Tesoro Poliennali
CCT	<i>Certificati Di Credito Del Tesoro</i>
CETIP	Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos
CTZ	<i>Certificati del Tesoro Zero Coupon</i>
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DES	Direitos Especiais de Saque
EDP	<i>Excessive Deficit Procedure</i>
ESA	<i>European System of Accounts</i>
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGE	Fundo de Garantia à Exportação
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial
FMI	Fundo Monetário Internacional
GFS	<i>Government Finance Statistics</i>
GFSG	<i>Government Finance Statistic Guide</i>
MEF	<i>Ministero Dell'Economia e Delle Finanze</i>
MGDD	<i>Manual on Government Debt and Déficit</i>
NPI	<i>Non-Profit Institution</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PSI	Programa de Sustentaao do Investimento
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custria
SNA	<i>System of National Accounts</i>
TDA	Títulos da Dívida Agraria

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 01: Dificultades Metodológicas 01

ANEXO 02: Dificultades Metodológicas 02

ANEXO 03: Dificultades Metodológicas 03

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Divisão do Setor Público para o Banco Central do Brasil

Figura 02: Árvore de decisão contida no MGDD

Figura 03: Árvore de decisão para classificação de outras instituições

Figura 04: Imagem da apresentação da base de dados Eurostat consultada para fins de dados ESA-EDP

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Características da Dívida Mobiliária Italiana

Gráfico 02: Taxas de juros (em %) dos títulos BOT – 12 meses

Gráfico 03: Composição dívida Mobiliária do Governo Geral – Brasil

Gráfico 04: Comparação entre Brasil metodologia 2007/2008, Itália e União Europeia em percentual (%) do PIB

Gráfico 05: Comparação entre DBGG metodologia anterior a 2007/2008, a metodologia posterior a 2007/2008 e os Títulos Totais

Gráfico 06: Crescimento da DBGG Italiana em % comparada com a DBGG da União Europeia, ambas em % do PIB pelo padrão ESA

Gráfico 07: Dívida Bruta do Governo Geral – componente Empréstimos Longo Prazo

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Diferenças de metodologia para o cálculo dos indicadores públicos no Brasil, classificadas conforme a entidade que os divulga.

Quadro 02: Construído com base nas disposições legais existentes.

Quadro 03: Síntese da adoção de conceitos pelo Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil

Quadro 04: Relação matemática para os itens da DBGG trazida pelo Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil

Quadro 05: Composição da Dívida Bruta do Governo Geral conforme apresentada pelo Banco Central do Brasil

Quadro 06: Comparação das alterações de metodologia no Cálculo da DBGG antes e depois de 2007/2008.

Quadro 07: Resumo das definições de Unidades Governamentais, conforme o ESA-2010

Quadro 08: Tradução de lista de contas encontradas no ESA

Quadro 09: Dados utilizados na pesquisa

Quadro 10: Variáveis utilizadas.

Quadro 11: Legenda para Abrangência Institucional e de Instrumentos de Dívida

Quadro 12: Lista de autores consultados

Quadro 13: Proposta de critérios para Abrangência Institucional baseada em Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012)

Quadro 14: Aplicação dos critérios contidos no Quadro 13 ao Brasil e a Itália para Abrangência Institucional

Quadro 15: Proposta de critérios para Abrangência Instrumental baseada em Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012)

Quadro 16: Aplicação dos critérios contidos no Quadro 15 ao Brasil e a Itália para Abrangência Instrumental

Quadro 17: Abrangência institucional e de instrumentos de dívida – ESA – Alcance: DBGG

Quadro 18: Abrangência institucional e de instrumentos de dívida – Bacen – Alcance: DBGG

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Percentual para cada Classe de Dívida

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1. Dívida Pública, Gestão e Sustentabilidade Fiscal.....	14
2.2. Metodologia de Dívida – Brasil (BACEN)	17
2.2.1. <i>Medidas de Dívida – BACEN</i>	18
2.2.2. <i>Abrangência Institucional – BACEN</i>	20
2.2.3. <i>Abrangência de Instrumentos de Dívida – BACEN</i>	22
2.2.4. <i>Metodologia BACEN – Antes e Depois de 2008</i>	25
2.3. Metodologia de Dívida – Itália (ESA/2010)	26
2.3.1. <i>Medidas de Dívida – Itália (ESA/2010)</i>	27
2.3.2. <i>Abrangência Institucional – Itália (ESA/2010)</i>	29
2.3.3. <i>Abrangência de Instrumentos de Dívida – Itália (ESA/2010)</i>	36
2.3.4. <i>Metodologia ESA – Antes e Depois de 2010</i>	38
2.3.5. <i>Outras considerações – Itália (ESA/2010)</i>	38
2.4. <i>Ilusão Fiscal</i>	40
2.5. <i>Estudos Aplicados</i>	41
3. METODOLOGIA	44
3.1. <i>Dados</i>	44
3.2. <i>Método</i>	45
3.3. <i>Limitações Metodológicas</i>	52
4. ANÁLISE DE RESULTADOS	54
4.1. <i>Abrangência institucional: entidades que são consideradas para a composição da Dívida Bruta do Governo Geral</i>	54
4.2. <i>Abrangência institucional: passivos componentes no cálculo da dívida</i>	54
4.3. <i>Análise Comparada entre Metodologias ESA e Bacen</i>	58
4.4. <i>Comparação das Medidas de Dívida</i>	60
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
6. REFERÊNCIAS	69

1. INTRODUÇÃO

Segundo Dipplesman, Dziobek e Mangas (2012) os países em geral possuem formas próprias de apresentação de resultado, não há, portanto, uma uniformidade no cálculo de indicadores fiscais. Quando das crises econômicas, no geral, é preciso adequar a gestão fiscal, para que as políticas públicas adotadas não sejam anticíclicas, mas de cunho discricionário e pouco transparente, como leciona Gobetti (2010), o que agrava uma crise fiscal; ou, conforme o mesmo autor, para que os gestores não sejam tentados a adotarem medidas como a “contabilidade criativa” ou as “trapaças fiscais”. Nesse contexto, pondera-se também a sustentabilidade da dívida, uma vez que a mesma consiste em uma variável de estoque, sendo também produto de escolhas feitas pelos gestores do passado. Dessa forma, além de se ponderar as escolhas do presente, por lógica se faz preciso ponderar as opções passadas. Isso perpassa pela responsabilidade dos gestores, bem como pelo respeito destes à legislação fiscal e à consistência quanto à metodologia de apuração e evidenciação da dívida pública, bem como do próprio resultado do governo. Ao tratar de responsabilidade fiscal, lembra-se de dois países: o Brasil e da Itália, os quais passaram por crises fiscais.

Dessa forma, compara-se aqueles dois países em posições relativamente diferentes, mas com traços bastante parecidos. Nota-se, ao longo do estudo, que ambos apresentam além do envelhecimento da população (VIEIRA; BENEVIDES, 2016; BALASSONI, *et al*, 2002), a necessidade de seguirem regras fiscais próprias, bem como históricos de ajustes ocorridos na década de 90. Nesse contexto, o objetivo do texto consiste em avaliar a comparabilidade das medidas de dívida pública entre Brasil e Itália.

O texto organiza-se em quatro partes, além da introdução e da conclusão. Na primeira apresenta-se conceitos teóricos iniciais que complementam as seguintes; na segunda trabalha-se com o a metodologia aplicada pelo Banco Central do Brasil (BC). A opção por tal metodologia se deu pela sua abordagem simples e clara do BC, mas também pelos dados disponibilizados. Nesta segunda parte, ainda, trabalha-se com a Itália em seu padrão *European System of Accounts* (2010) ou ESA (2010). A escolha desta forma de apresentação se deu pelo fato do ESA (2010) utilizado por todos os países europeus, o que permite uma expansão comparativa para trabalhos futuros. A terceira parte apresenta alguns aspectos metodológicos em relação à obtenção dos dados e a quarta e última etapa apresenta os resultados da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, apresentam-se os aspectos relevantes para cada um dos países em comento: Itália e Brasil. Primeiramente, algumas questões que permitem uma comparação, ainda que incipiente: isolou-se a compreensão das metodologias escolhidas, sendo uma aplicada ao Brasil, outra aplicada à Itália. Por isso, para o cálculo da Dívida Bruta do Governo Geral para os dois países destacaram-se as características relativas à abrangência institucional e instrumental. Frisa-se que ambos os países usam critérios estatísticos para o levantamento de suas informações, conforme ESA (2010) e BACEN (2018), entretanto os itens que cada um congrega em seus cálculos não são os mesmos, uma vez que as premissas adotadas para a classificação nos diferentes critérios diferem, conforme se verá no caminhar deste texto.

2.1 Dívida Pública, Gestão e Sustentabilidade Fiscal

Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012) indicam que também no cálculo da dívida entre os estados varia, pois cada governo pode incluir os instrumentos de dívida que desejar. A situação se torna mais complexa pois, conforme Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011) a dívida é composta pelos fluxos adicionados não apenas do presente, mas também do passado de um governo, sendo cumulativa ao longo do tempo. Constata-se, pelo exposto, que a dívida em si é consiste em uma variável de estoque, devido à sua cumulatividade, a qual pode conter uma gama de instrumentos que outrora seriam classificados como dívida e agora já não o são mais; ou seja: a escolha por uma classificação em detrimento de outra e a mudança de critérios decorrentes da evolução estatística e da própria estrutura do governo ao longo do tempo, como aponta Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011), também precisa ser bem estudado quanto ao seu impacto sobre o valor da dívida. Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011) também mencionam que há transações que não afetam o déficit – outra medida fiscal – mas, com certeza, impactam na dívida de uma entidade estatal, pelo que importam na necessidade de um ajuste deficit-dívida (ADD) – uma tradução livre de “*deficit-debt adjustment*” (DDA) em inglês.

Cita-se aqui dois exemplos distintos: o primeiro, no ESA (2010), o qual impõe que este ajuste Deficit-Dívida seja exposto de forma clara; o segundo no BACEN (2018) quando aponta que quando da alteração de classificação para uma entidade – Petrobras e Eletrobras – tornou-se necessário retroagir até o início da metodologia com esta exclusão, justamente para fins de comparação; ou seja: as variações nos critérios e os ajustes devem ser expostos quando

da apresentação de valores na dívida pública, para evitar distorções na apresentação e conferir comparabilidade.

A característica da dívida pública ser uma variável de estoque composta não apenas dos saldos do presente, mas também do passado, conforme dito acima, lhe confere um caráter de continuidade no tempo, sendo um vínculo mantido por gerações. Ora, dessa forma, é preciso sabedoria para promover um endividamento do ente estatal, especialmente quanto à manutenção de uma posição deficitária ao longo do tempo, com se verá mais adiante. O endividamento, contudo, é apenas uma parte da questão, há mais em jogo: quando o montante necessário para a cobertura de despesas de capital e corrente for maior do que o recebimento de receitas – de todos os tipos – o Estado entra em uma posição negativa ou deficitária (BACEN, 2018, p. 32). Nessa circunstância, é preciso buscar recursos para cobrir esse deficit, seja por recursos próprios ou com recursos de terceiros.

Matias-Pereira (2012) leciona que o déficit resulta da incapacidade de fazer poupança pelo ente estatal. Nisso, esse ente busca por recursos de terceiros, para manter o nível de investimentos adequado, uma vez que a finalidade do ente estatal é a de cuidar de sua população. Matias-Pereira (2012) relembra Keynes, ao lecionar que um estado deve optar por uma posição deficitária para fazer frente a uma crise, ao tempo em que esclarece sobre a inconveniência do deficit estrutural para o crescimento econômico de um país.

Matias-Pereira (2012) também menciona as razões para este alerta: o deficit público estrutural promove o crescimento da dívida pública e obriga o governo a remunerar mais o capital de terceiros que é captado no mercado por meio do aumento nas taxas de juros. Eis aí outro aspecto que deve ser considerado quando da análise da posição fiscal de um Estado: o perfil de sua dívida. Maturação, taxas de juros, a existência de cupons de desconto, a diferença entre os valores de face e de mercado, foram apontados pela doutrina consultada (LOJSCH, 2011; GIAMBIAGGI; ALÉM, 2010; DIPPELSMAN, DZIOBEK E MANGAS, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2012).

Giambiaggi e Além (2010) complementam que para o Governo é necessário se financiar com capital de terceiros, por vários motivos, dentre eles o político. Dependendo da taxa de juros, fazer esta operação pode ser mais vantajoso do que utilizar recursos próprios de longo prazo, especialmente se o custo do capital próprio for superior ao custo do capital de terceiros. Gobetti (2011) bem como Giambiaggi e Além (2010) citam como exemplo a Itália, que, quando do seu ingresso na União Europeia, se beneficiou de juros menores para financiar

sua dívida. Eis uma situação que comprova que não é apenas o endividamento, mas sim como ele é feito. A situação, contudo, engloba outras variáveis.

Para Giambiaggi e Além (2010) é cediço o entendimento que a emissão monetária promove inflação, dessa forma esta não é a medida mais cogitada, entretanto não impede que as autoridades façam uso dela. Dessa forma, é necessário prudência e sabedoria na escolha da fonte de financiamento pelo Governo. Nesse sentido é importante considerar a importância do uso dos Bancos Centrais quando da emissão de moeda, especialmente em relação ao papel dos bancos centrais como emissores de moeda.

A dívida para um ente estatal pode ser uma coisa boa, mas a gestão dela, especialmente dos juros, é importante pois como afirma Matias-Pereira (2012) foi o descontrole na gestão do déficit que promoveu crises nos países em desenvolvimento desde final do século passado e até os primeiros anos deste.

Outro aspecto que pode ser apresentado é a relação entre investimento e gasto corrente. O primeiro, é importante para o desenvolvimento econômico de um país, o segundo serve para a manutenção da qualidade de vida e atendimento das necessidades básicas de uma população. Esses dois itens, gasto e investimento, estão expostos de forma explícita no “*Budgetary Draft*” (Itália, 2017), sendo que a Dívida Bruta do Governo Geral, nesse contexto, pode, conforme a metodologia utilizada, ser de grande ajuda na avaliação de ambos os itens.

Em que pese a relevância, vale registrar a ressalva feita por Irwin (2011), o qual, ao tratar do tema gastos diferidos, em tradução livre, aponta o uso das participações público-privadas três países para a realização de investimentos, tendo contado apenas com os valores a eles relativos ao investimento em si, sem considerarem as obrigações acessórias, nítidos passivos ocultos, que foram remunerados depois. Tais valores, segundo o autor contemplaram incremento em despesas de manutenção – correntes, portanto – equivalentes a 1% do PIB. Dessa forma, constata-se, dos estudos mencionados, que, além do perfil da dívida, dos juros, e dos fatores acima considerados, é importante observar o tipo de composição de uma dívida, além de sua abrangência relativa ao porte do ente que a assume.

Somando-se ao que já foi exposto, é importante trazer a discussão quanto aos aspectos previdenciários. A previdência social no Brasil tem caráter constitucional, sendo contributiva, e parte do sistema de proteção social (IBRAHIM, 2005). Ao lado dela encontram-se a saúde e a assistência social, as quais, ao contrário da sua congênere, não apresentam caráter contraprestacional, como requisito essencial para adesão. A Itália, por sua vez também inclui a

saúde como direito fundamental (art. 32) de caráter constitucional, mas a assistência social e a previdência social (art.38) estão inseridas na ordem econômica da Constituição Italiana (ITÁLIA, 2018).

O Brasil e a Itália apresentam um envelhecimento da população (VIEIRA; BENEVIDES, 2016; BALASSONI; FRANCO; MIMIGLIANO; MONACELI, 2002) o que consome mais recursos públicos para as estruturas de suporte social, tais como previdência e saúde. Outro fato apresentado especificamente por Vieira e Benevides (2016) consiste na rápida evolução dos procedimentos médicos como fator de custos, algo que se aplica ao Brasil, mas também à Itália. Tais itens chamam a atenção pois, conforme Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011) aponta, há alto grau de insegurança em relação à ponderação sobre benefícios previdenciários futuros, como parte da dívida pública, revelando a natureza intergeracional da composição da dívida.

Ante ao exposto verifica-se que muitos são os critérios que devem ser ponderados quando da construção de um perfil para a dívida pública que permita a comparabilidade em relação aos países. Aspectos como entidades integrantes, composição da dívida e questões valorativas devem ser levadas em conta não apenas quando da comparação como quando da gestão.

2.2. Metodologia de Dívida – Brasil (BACEN)

Quadro 01 – Diferenças de metodologia para o cálculo dos indicadores públicos no Brasil, classificadas conforme a entidade que os divulga.

Entidade / critérios	STN	BACEN	IBGE
Metodologia	“acima da linha”	“abaixo da linha”	“contas nacionais”
Abrangência	“Resultado do Tesouro Nacional” “Governo Central (p. 15)” “Governos Estaduais” (p.15) “Governos Municipais” (p.15)	“Setor Público” “Governo Geral”	“Setor Público exceto as empresas estatais
Periodicidade	Quadrimestral	Mensal	Anual

Fonte: Construção própria com base no Manual do Banco Central (BACEN, 2018).

Conforme esclarecido pelo BACEN (2018), a metodologia apresentada pelo cálculo dos indicadores do Banco Central difere da metodologia de cálculo quanto aos demais órgãos:

STN e IBGE. Ainda, a abrangência quanto aos itens incluídos e excluídos chama atenção. Além disso, a periodicidade adotada pelo Banco Central difere em relação a dos demais.

O Quadro 01, o qual foi construído com base unicamente nas informações constantes do Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018) e que contém as diferenças apontadas pelo citado manual de forma sintética.

Em uma das páginas de seu sítio, ainda dentro das Notas de Esclarecimento, divulgada em 19 de janeiro de 2015, o Banco Central (BACEN, 2015) esclarece a coerência adotada por sua metodologia, em relação à dívida pública, bem como em relação ao Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF), utilizado como fonte de dados para seus levantamentos. Em outra nota de esclarecimento, datada de 28 de junho de 2013 (BACEN, 2013), o BC explicita a adoção da metodologia utilizada pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, conforme transcrito:

“Em relação à matéria “BC adota novo conceito de superávit primário”, publicada na edição desta sexta-feira do jornal Valor Econômico, o Banco Central esclarece que a metodologia de apuração dos resultados fiscais é universal, padronizada e estabelecida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no manual de finanças públicas Government Finance Statistics Manual (GFSM), de 2001.” BACEN (2013)

Trata-se de um posicionamento contraditório, uma vez que o Banco Central do Brasil aduz ser seguidor das práticas do FMI, ao tempo em que exclui a Petrobras e a Eletrobras baseado na governança, conforme leciona o Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018).

2.2.1. Medidas de Dívida – BACEN

Dando continuidade, o sítio do BACEN (2018) aponta os principais indicadores de dívida que são calculados por ele, bem como a sua abrangência:

- Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP
- Dívida Líquida do Setor Público - DLSP
- Dívida Líquida do Governo Geral - DLGG
- Dívida Bruta do Governo Geral - DBGG

Desses o escopo do trabalho será a Dívida Bruta do Governo Geral e, superficialmente, a Dívida Líquida do Setor Público. A opção por esse trato ocorre, pois, a despeito de haver a possibilidade de cálculo da Dívida pelo Setor Público no ESA (2010) ,

esse cálculo não é realizado, conforme de depreende da leitura de Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011). Já o BACEN (2018), por sua vez, calcula os valores da Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral e do Setor Público, sendo que, neste contexto, ele aponta que a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), consiste na soma da dívida externa da União, Estados e Municípios e da Dívida Interna.

A Dívida Bruta é calculada como parte da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), a qual é apurada mensalmente – e isso reflete as variações de receitas e despesas. A DLSP inclui a dedução das informações relativas às transações intra-federação que ocorrem entre os entes da federação ou entre estes e suas entidades não financeiras. Com isso é apresentado o endividamento do ente e o resultado dele, descartando-se a duplicidade em relação às operações realizadas e desconsiderando as operações de refinanciamento de dívidas entre os entes da federação e suas entidades (BACEN, 2018). No Brasil há leis e atos normativos legais que abordam estas operações e são consideradas na composição da estrutura de cálculo tanto da DLSP quanto da DBGG. O Quadro 02 contém as ementas da legislação mencionada no Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN) que abordam a matéria.

Quadro 02 – Construído com base nas disposições legais existentes.

Legislação	Ementa
Lei nº 9.496/97	Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da Dívida Pública Mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1997)
Medida Provisória (MP) nº 2.185-35/2001	Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da Dívida Pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios (BRASIL, 2001);
Lei nº 8.727/93	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 (BRASIL, 1993);
Lei nº 11.803/2008	Altera a lei nº. 10179, de 6 de fevereiro de 2001, dispõe sobre a utilização de superavit financeiro em 31 de dezembro 2007, e dá outras providências.
MP nº 2.179-36/2001	Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e dá outras Providências (BRASIL, 2001). Aqui vale uma observação: no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2001) esta MP encontra-se pronta para deliberação do plenário.
Lei nº 7.976/89	Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências (BRASIL, 1989).

Fonte: construção própria com base na legislação vigente

Sua apuração engloba apenas o montante dos débitos em seus valores brutos, para os credores nacionais, ou valores convertidos pela taxa de câmbio de final de período, para os internacionais, quando da dívida externa ou de títulos remunerados pela taxa de câmbio (BACEN, 2018, p. 10). A Dívida do Setor Público deveria contemplar os valores relativos ao Governo Geral e às Atividades relativas ao Setor Não-Financeiro, ainda que com alguns ajustes. Essa apuração, por ser mensal, implica que a despesa é registrada como deficit no momento em que é paga e não quando ela é incorrida. Isso implica na adoção do regime de caixa para o lançamento do deficit. Aqui cabe a ressalva em relação aos estágios da despesa pública brasileira, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento. O que não for pago até 31 de dezembro, esteja empenhado ou liquidado ingressa nos restos a pagar (GIACOMONI, 2010).

Tanto a Dívida Bruta do Governo Geral quanto a Dívida Líquida do Governo Geral são fornecidos pelo Banco Central do Brasil e permitem o entendimento dos principais componentes da Dívida Líquida do Setor Público. Em verdade o Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018) apenas indica que estes são os principais itens, mas não aponta quais são os demais, nem indica a relação algébrica entre seus valores, entretanto o sítio é farto em demonstrações e notas a imprensa.

Isso posto, o próximo passo na abordagem da metodologia é compreender a abrangência institucional e de componentes da dívida.

2.2.2. Abrangência Institucional – BACEN

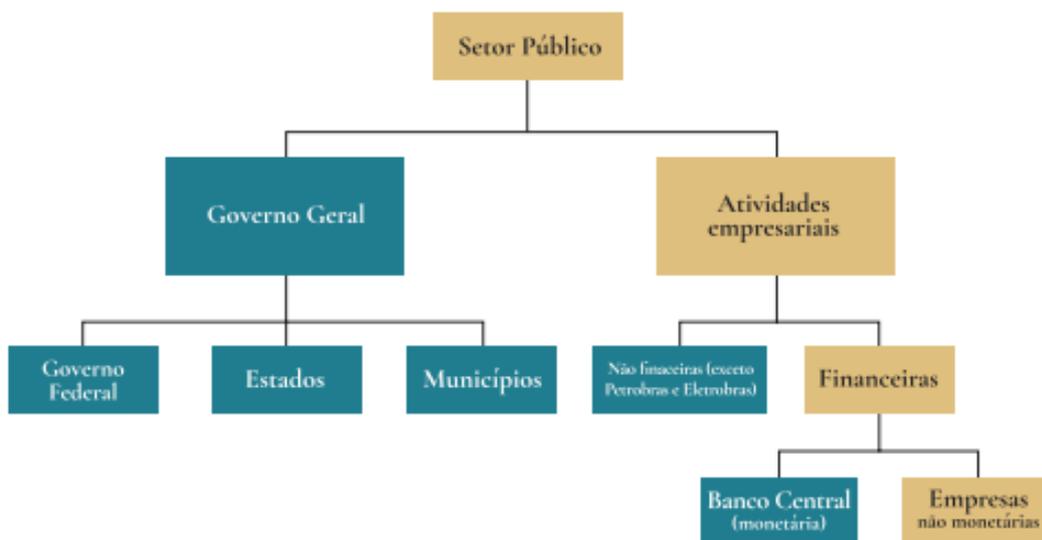
Abrangência: definição de Setor Público, Governo Geral e outras definições

Os critérios de agregação utilizados pelo BC são econômicos e operacionais, pelo que há necessidade de tratamento das informações obtidas pelas suas fontes – credores do setor público – em relação à realidade da administração pública brasileira, a qual está organizada conforme o Decreto lei nº 200/67, recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Nesse decreto, consta a clássica partição da Administração Pública Brasileira em Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta, a qual congloba as seguintes pessoas jurídicas: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. Esta partição não se revela compatível com os critérios de agregação necessários à divulgação dos resultados pelo Banco Central.

Dessa forma a classificação adotada pelo BC para a divulgação de suas estatísticas fiscais opta por dividir o setor público conforme a Figura 01.

Observa-se que a estrutura, embora diferente da estrutura legal, dela não se afasta integralmente e ainda oferece indicativos sobre os critérios adotados quando da apresentação das informações. Setor público enquanto gênero, governos e atividades empresariais e suas respectivas subespécies, contemplam entidades que podem ou não estar incluídas nas divulgações conforme a sua inserção.

Figura 01. Divisão do Setor Público para o Banco Central do Brasil



Fonte: Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018).

Reescrevendo o diagrama acima, encontra-se que para o Banco Central do Brasil a separação deve ser feita conforme a atuação na economia, segundo indica o Quadro 03.

Ante ao exposto, depreende-se que a expressão “Setor Público” para o Banco Central do Brasil consiste em todas as entidades da administração pública direta e também da indireta, sendo que desta estão ressalvadas as entidades cujos padrões de governança corporativa sejam semelhantes às entidades privadas e que tenham autonomia para captação de poupança pública, justificativa para a exclusão da Petrobras e da Eletrobras. Neste trabalho a definição de Governo Geral é a que será trabalhada.

Quadro 03 – Síntese da adoção de conceitos pelo Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil

1. Governo Geral: Compreende aquilo que o Decreto-Lei nº 200 denomina de Administração Direta de todas as esferas de governo ¹ bem como os elementos da Administração indireta que não exerçam atividades empresariais (Fundações públicas ² e Autarquias), dentre elas a Previdência Social. Neste item foi classificado também o Banco Central, o qual deve, por determinação da Lei Complementar nº 101/2000 (art. 5º, § 6º), transferir seu resultado, enquanto autoridade monetária nacional, e seu custeio para o Tesouro Nacional, integrante do Governo Geral (Governo Federal).
2. Atividades empresariais: contempla as entidades da Administração Pública Indireta, com atuação preponderantemente empresarial e financeira, excetuadas a Petróleo Brasileiro S.A – Petrobras, e a Centrais Elétricas Brasileiras S. A – Eletrobras, as quais possuem capacidade para captação mercadológica de recursos e que são dotadas de normas de governança corporativa análogas às adotadas por entidades privadas de capital aberto. Por estes dois motivos elas foram excluídas das apresentações de resultado fiscal elaboradas pelo Banco Central.
3. Setor público não-financeiro: aqui o critério consiste em ser ou não atividade empresarial de natureza financeira. Nesse tópico são alocados Governo Geral e algumas entidades das Atividades empresariais, mais especificamente as entidades que executem a função interventiva da Administração Pública na economia, pertencentes às unidades subnacionais que dependam de recursos orçamentários para custeio de suas despesas e que não atuem como agentes financeiros no mercado.
4. Setor público financeiro: composto de entidades classificadas na atividade empresarial e que esse item está metodologicamente excluído da apresentação feita pelo Banco Central. Atualmente, somente duas entidades – a Petrobrás e a Eletrobrás – estão nesse grupo, a primeira em maio de 2009 e a segunda 1 ano e meio depois.

Fonte: Construção própria com base nos dados e na legislação indicada no Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil, (BACEN, 2018).

2.2.3. Abrangência de Instrumentos de Dívida – BACEN

Com base no Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018) e nas tabelas disponíveis em BACEN (2018), observa-se que a partir da Dívida Bruta do Governo Geral é calculada a Dívida Líquida do Governo Geral e do Setor público. Como ambas não estão no escopo deste trabalho, isso não será aprofundado.

1 No Brasil as esferas de governo constitucionalmente definidas são: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2 Não se vai adentrar na questão da pertinência das fundações públicas à esfera pública ou privada pois não é o cerne desse trabalho, além do mais esta diferença não se afigura de relevância para a abordagem do tema.

Considerando a metodologia proposta pelo Manual de Estatísticas Fiscais (2018), é cediço compreender que o mesmo evidencia informações quanto aos valores aplicados pela Previdência e pelos fundos federais e pelos estados em títulos públicos, ainda que por forma transversa: quando da dedução destes valores do total da dívida mobiliária em mercado. Percebeu-se pela leitura do Manual de Estatísticas Fiscais (2018), que ao longo do texto foi mencionada a Previdência Social enquanto que no demonstrativo explanatório do manual, inclusive transcrito em comentário constava apenas a rubrica Previdência, sem especificar se tais valores seriam somente os administrados pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, ou se abarcariam também outros possíveis investimentos realizados por sistemas próprios de previdência da União, dos Estados e dos Municípios que os tenham. Neste item, também não se fez a evidenciação dos valores relativos aos sistemas previdenciários de cunho complementar. Vale o destaque que o item Previdência Social contém o “Resultado Líquido do Sistema de Previdência Social junto ao sistema financeiro” (BACEN, 2018, p.18).

Além das rubricas acima, o Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018) menciona ainda as Operações compromissadas, as quais, segundo o Manual (BACEN, 2018) consistem grosso modo em operações envolvendo recompra ou revenda futuras; a dívida bancária do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais; a específica dívida assumida pela União nos termos da Lei nº 8.727/1993 e a dívida externa bruta do Governo Federal, dos estados e dos municípios. A relação entre estes itens encontra-se detalhada no Quadro 04.

Quadro 04 – Relação matemática para os itens da DBGG trazida pelo Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil

(+)	Dívida mobiliária do Governo Federal, em mercado
	(-) Aplicações da previdência em títulos públicos
	(-) Aplicações de fundos federais em títulos públicos
	(-) Aplicações dos estados e municípios em títulos públicos
(+)	b) Operações compromissadas
(+)	c) Dívida bancária do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais
(+)	d) Dívida assumida pela União – Lei nº 8.727
(+)	e) Dívida externa bruta do Governo Federal, dos estados e dos municípios
(=)	Dívida Bruta do Governo Geral:

Fonte: Construído com base na estrutura da Dívida Bruta do Governo Geral do Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018, p. 24)

A Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG, consiste na soma da dívida externa da União, Estados e Municípios e na Dívida Interna. Isso é depreendido das Tabelas em arquivo

tipo XLS constantes no Sítio do Banco Central do Brasil (BACEN, 2018). Em uma destas tabelas é apresentada a Dívida Mobiliária em Mercado, composta pela Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional, Títulos sob custódia do Fundo de Garantia à Exportação – FGE; Dívidas securitizadas e Títulos da Dívida Agrária – TDA, (BACEN, 2018). Desses três itens, deve ser feita dedução dos títulos que estejam em poder da própria administração pública, tais como as aplicações do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e da Previdência Social em títulos públicos, títulos em tesouraria dos Estados e Municípios.

Quadro 05 – Composição da Dívida Bruta do Governo Geral conforme apresentada pelo Banco Central do Brasil

Item	Explicação
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional	Consiste nos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional e que estejam registrados na Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC ou na Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos – CETIP, desde que sejam colocados e registrados em moeda nacional. Ainda conforme o Manual (BACEN, 2018), composição da parcela do endividamento que está baseada em títulos do Tesouro Nacional que estejam circulando no mercado, ou seja, em poder do público, ou com o Banco Central. Seu valor monetário considera as operações compromissadas ocorridas no mercado secundário, pelo que engloba os valores de recompra e revenda, além da posição de carteira.
Títulos sob custódia do FGE	Títulos sob custódia do Fundo de Garantia à Exportação
Dívidas securitizadas e TDA	Inclui as Dívidas Vencidas e Renegociadas (DVR) e os Títulos da Dívida Agrária
Aplicações de entidades da Administração Federal	Não há informações detalhadas sobre este item no Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018), apesar de constar dados nas tabelas disponíveis em relação aos Fundos Públicos Federais no sítio do Banco Central do Brasil (BACEN, 2018), conforme leitura do Quadro 04
Aplicações dos governos subnacionais	Não há informações detalhadas sobre este item no Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018), apesar de seu detalhamento em relação aos Estados e Municípios no cálculo da DBGG, conforme leitura do Quadro 04
Operações compromissadas do BACEN	Operações de venda ou de compra que regidas por cláusulas de recompra ou de revenda, respectivamente. Incluídas em 2008 no cálculo da DBGG.
Dívida bancária do Governo Federal	Consistem nos empréstimos e financiamentos tomados pela União nos entes no Sistema Financeiro Nacional, das equalizações de taxas de alguns programas do governo, bem como dos pagamentos efetuados em relação ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e ao Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV
Dívida assumida pela União em conformidade com a Lei nº 8.727/93:	Dívidas dos Estados e Municípios que foram refinanciadas pela União sob a égide da citada lei.
Dívida bancária dos governos estaduais e municipais	Consistem nos empréstimos e financiamentos tomados por estes entes no Sistema Financeiro Nacional;
Dívida Externa Bruta dos Governos de todas as esferas	Federal, Estadual e Municipal.

Fonte: Construção própria com base no Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018)

O Quadro 05 detalha cada um dos componentes da dívida mobiliária, bem como sintetiza suas características, ao tempo em que resgata itens contidos no Quadro 04, o qual contém a relação matemática entre os itens da DBGG conforme o Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil (BACEN, 2018).

2.2.4. Metodologia BACEN Antes e Depois de 2008

Vale destacar que esta mudança é em decorrência do impedimento legal trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101/2000, que o BACEN emitisse títulos. A partir dessa lei, eles não mais foram emitidos, mas os últimos foram retirados do mercado apenas em 2006. Com base nas explicações contidas no próprio relatório anual do Banco Central do ano de 2008 (BACEN, 2008, p.62), em decorrência da proibição legal de emissão de novos títulos, foi aberta uma brecha no desempenho das atribuições do Banco. Assim, foi necessário suprir esta lacuna deixada pelo término da emissão de títulos do BACEN, sendo que a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ocupou este espaço. A relação entre esses títulos e a atuação do BACEN, portanto, é justificada pelo caráter de autoridade monetária do Banco.

Quadro 06 – Comparação das alterações de metodologia no Cálculo da DBGG antes e depois de 2007/2008.

Item analisado	Antes da alteração de metodologia	Depois da alteração de metodologia
Dívida Bruta do Governo Geral	Tinha um percentual de participação maior sobre a Dívida Líquida do Governo Geral, pois incluía os Títulos Livres na Carteira do BACEN	Títulos Livres foram excluídos da dívida mobiliária na carteira do BACEN, sendo agregados à Dívida Líquida. Restaram apenas as Operações Compromissadas, reduzindo o indicador oficial de Dívida
Dívida mobiliária na carteira do BACEN	Até 2008, ele aparecia completo e continha em si, os Títulos Livres do BACEN, utilizados como autoridade monetária.	Este item foi desmembrado após 2008 em operações compromissadas do BACEN e títulos livres na carteira do BACEN
Operações compromissadas do BACEN	Essas operações não existiam enquanto item autônomo até 2008, fazendo parte, à época, da rubrica “Dívida Mobiliária da Carteira do BACEN”, que foi desmembrada.	Com a alteração metodológica, tornaram-se item autônomo na demonstração. Nela, incluem-se as operações compromissadas efetuadas no extramercado.
Dívida Líquida do Governo Geral	Antes de 2008 não continha os títulos Livres na Carteira do BACEN	Foram incluídos os títulos livres na carteira do BACEN
Títulos livres na carteira do BACEN	Antes de 2008 faziam parte da Dívida Bruta do Governo Geral	Diferença entre a dívida mobiliária na carteira do BACEN e o estoque das operações compromissadas do BACEN

Fonte: Construção própria com base no Relatório de Inflação (BACEN,2008) e nas Tabelas Especiais disponibilizadas no sítio (BACEN, 2018)

Dessa forma, os valores relativos aos títulos públicos emitidos pela STN e em poder do Banco Central não seriam relevantes para fins de cálculo da DBGG, pois os mesmos são utilizados para executar a política monetária, não sendo interesse da entidade a sua troca ou a utilização dos mesmos para fins de alavancagem própria. Os títulos em poder do BACEN permitem um maior controle, pois a intervenção no mercado realizada pela autoridade monetária pode ter uma amplitude muito grande, a ponto de somente o Governo Central ser capaz de suportar, especialmente em momentos de crise (BACEN, 2008). Por outro lado, as operações compromissadas foram incluídas, pois elas representam a verdadeira dívida mobiliária em poder do mercado (BACEN, 2008). Essas alterações estão sintetizadas no Quadro 06.

2.3. Metodologia de Dívida – Itália (ESA/2010)

A Itália, membro da União Europeia, segue as determinações contidas no tratado de Maastricht para diversos aspectos, inclusive para a mensuração da dívida pública (LOJSCH; RODRIGUES-VIVES; SLAVIK; 2011; GOBETTI, 2010). As determinações foram vinculantes a tal ponto que foi aprovada em final de 2015 uma emenda constitucional alterando o art. 81 da Constituição Italiana para conter em si a noção de orçamento estrutural. Este, o Orçamento Estrutural, conforme se depreende da leitura do “Budgetary Draft” (2017), do “*Ministero Dell’Economia e Delle Finanzas*” (MEF), consiste naquele que acomoda em si a possibilidade de ajustes ao ciclo econômico, tratando-se de uma regra flexível, visando, entre outras coisas, evitar que sejam adotadas políticas anticíclicas de cunho discricionário e pouco transparentes como medidas de gestão fiscal.

Nesse contexto, Gobetti (2010) destaca a regra relativa aos limites de endividamento para os países integrantes da União Europeia. Este mesmo autor, bem como Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011) e Dziobeck (2011) destacam que as dívidas públicas podem variar em termos de abrangência institucional, período de maturação e também de instrumentos, ainda menciona-se os passivos ocultos ou contingentes enquanto interferência no total das dívidas. Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011) orienta, que a União Europeia também possui um sistema de contas que lhe é próprio, e, além disso, há também outras metodologias e formas de apresentação de dados que diferem entre si, mas, mesmo assim, se baseiam nas contas do sistema padrão.

O “*European System of Accounts – 2010*”, doravante denominado ESA (2010), consiste em um sistema de contas harmonizado que, ao lado de outros padrões é adotado pela União Europeia para a organização e divulgação de suas contas. Além dele, o “*Manual on Government Debt and Deficit – 2016*”, denominado MGDD (2016), como forma de literatura complementar.

O enfoque do ESA (2010) consiste nas circunstâncias, dados e necessidades da União Europeia. Seus princípios básicos são:

- Unidades estatísticas e seus agrupamentos;
- Fluxos e estoques;
- Sistema de contas e
- Agregados e a estrutura de insumo-produto.

O próprio ESA (2010) quando do seu Capítulo I, menciona que suas diretrizes são harmônicas com o SNA – 2008 – “*System of National Accounts*” – 2008, cuja elaboração foi realizada conjuntamente por organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Gabinete Estatístico da União Europeia (Eurostat), Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) e do Banco Mundial.

No primeiro capítulo do ESA (2010) é dito que as suas contas são compatíveis com outras publicadas ao redor do mundo (comparabilidade), além de ser consistente, operacional, de aplicação flexível, focadas nos aspectos econômicos, entre outras características. O próprio o ESA (2010), em seu Capítulo I, assevera que tratar as atividades pelo viés econômico, evita os diferentes conceitos administrativos, pois estes podem ser diferente entre os países e mesmo com o tempo. Destaca-se, contudo, que os dados administrativos podem ser usados como fontes para as contas nacionais, tratadas pelo ESA.

2.3.1. Medidas de Dívida – Itália (ESA/2010)

Em Lojsh, Rodrigues-Vives e Slavik (2011) indica-se que a expressão Governo Geral, é usado pela União Europeia como abrangência da medida de dívida bruta e ainda indica que há diversas definições para este conceito. Estes autores destacam que, para o ESA (2010), setor público não é uma unidade separada nas contas nacionais como o setor de Governo Geral. Dessa forma, ele seria um agrupamento de setores e subsetores.

É, também, indicado pelo ESA (2010) que a apresentação dos dados pode variar conforme o tipo de dado apresentado. O Capítulo 20 apresenta essas duas formas: primeiro tipo se baseia nas contas do Setor de Governo Geral e o segundo faz a apresentação em “*Government Finance Statistics*” – GFS, a qual permite uma visão integrada das principais contas de governo, ou seja, engloba as Estatísticas Financeiras do Governo. O primeiro utiliza conceitos e definições do ESA puro o qual usa itens balanceados do ESA referenciado no Governo Geral. O segundo, ou GFS, consiste em uma forma de apresentação das contas mais amigável, para fins de informação e tomadas de decisão, quer para os analistas financeiros do governo, quer para os construtores de políticas públicas. Essas adaptações dependem da inclusão de contas adicionais para contemplarem outros fluxos econômicos além de permitirem uma reconciliação entre as duas formas de apresentação (ESA, 2010, item 20.73).

Na estrutura principal do ESA (2010) a conta de capital é balanceada pela capacidade/necessidade de financiamento. Na forma de apresentação em GFS este mesmo item, capacidade/necessidade de financiamento, também é o balanceamento da conta relativa ao Governo Geral. Este é o vínculo entre ambas as apresentações. Bem, além disso, na estrutura ESA (2010), a primeira conta é a Conta de Produção, por isso o primeiro recurso de um segmento institucional é a sua saída. Como a maioria dos serviços oferecidos e prestados pelo governo não são vendidos a preços economicamente significativos e por isso são bens e serviços de não mercado, a saída do governo, por convenção, segundo o ESA (2010), é medida pelos custos de produção de seus bens e serviços.

Analogamente a isso, a despesa final de consumo coletivo, ou seja, os serviços fornecidos para a comunidade pelo governo – o ESA (2010) apresenta como exemplos defesa, segurança – são medidos pelos seus custos de produção. Essa despesa final de consumo coletivo, conforme apontado pelo ESA (2010) é igual à conta de consumo final do Governo. Já a despesa de consumo individual final das famílias providas diretamente pelo governo, em uma base de não mercado também é medida pelos custos de produção (ESA, 2020, p.430). Como resultado a estrutura do ESA (2010) impõe dois tipos de fluxos ao governo:

1. Fluxo registrado na conta de produção, no lado dos recursos, onde são computadas as saídas de não mercado;
2. Fluxo de lançamento na conta de rendimentos disponíveis ajustados, no lado dos usos, pelo lançamento dos valores relativos ao consumo real final e as transferências sociais em espécie, relativas à produção não mercantil.

Cada fluxo imputado, conforme ensinado pelo ESA (2010), é igual à soma dos fluxos reais, quais sejam: os custos de produção. Além disso, quando estes fluxos são lançados, um no lado dos usos e outro no lado dos recursos, promovem um efeito de balanceamento dentro do ESA (2010). Esta é a estrutura central do ESA (2010)

Na apresentação GFS baseada no ESA (2010) são indicadas as mesmas categorias básicas de transação do ESA (2010), mas somente uma seleção de fluxos imputados é considerada, a saber: contribuições sociais imputadas e transferências de capital em espécie. Para as receitas, elimina-se, do lado dos recursos, a saída de não mercado; para as despesas, elimina-se do lado dos usos, o consumo final real. Isso devolve a questão ao mesmo ponto: a conta volta a ser balanceada pelo valor correspondente à capacidade/necessidade de financiamento. Finalmente, para obter as despesas de consumo final do Governo é preciso somar os pagamentos feitos por unidades de governo, por meio de produtores mercantis, às famílias, aos custos de produção.

Dessa forma, pelo que se percebeu no quadro 20.01, do Capítulo 20 do ESA (2010) é que é possível, partindo das Contas Nacionais, conseguir alcançar a capacidade/necessidades líquidas do Governo Geral, ou seja, percebeu-se que além destes dados integrarem a base econômica, eles também estão presentes na base de planejamento e gestão do Estado. Isso permite a adoção de um planejamento modelável às necessidades do ciclo econômico, pois com base no período anterior, é possível ajustar a execução orçamentária para permitir a adoção de políticas compatíveis com o que os dados indicam que a economia precisa.

2.3.2. Abrangência Institucional – Itália (ESA/2010)

Durante o estudo sobre o ESA (2010), notou-se também que a classificação institucional do mesmo está atrelada à noção de controle. Essa noção é importante para a classificação de uma entidade como sendo pertencente ao Governo ou não (ESA, 2010, item 20.05). Este enquadramento influencia na contribuição valorativa que estas entidades apresentam para os dados relativos ao Governo Geral. Além disso, uma vez afastados estes critérios de controle para uma ou algumas entidades, os valores a ela relativos deixam de contar para os resultados do governo.

Os critérios para a classificação de uma entidade como controlada ou não controlada, bem como os testes para classificar uma unidade como sendo de mercado ou de não mercado

também estão no ESA (2010). Estes elementos são importantes pois, conforme já se viu a respeito da metodologia de apresentação das contas do ESA, e também do ESA-GFS dependem de qual classificação é conferida a cada uma das unidades.

Bem, a classificação, pelo que se percebeu, se baseia na definição de suas entidades e das operações realizadas por elas. Até onde foi possível perceber o MGDD (2016) quando de sua orientação para aplicação do ESA (2010) em relação às operações explica que prevalece a essência sobre a forma. A consequência disso é que não vai importar as classificações conferidas pelos contratos ou mesmo por aspectos administrativos (ESA, 2010, p.05), mas tão somente a essência. Para esta aferição, a análise recairá sobre quem assume os riscos financeiros e quem detém o controle das recompensas. Além disso, as unidades do Governo Geral são produtores não mercantis. Como foi definido mais acima, a produção destas entidades atende aos consumos individual e coletivo, além de serem engajadas, por essência, na redistribuição da renda e riqueza nacionais. Por característica, as fontes de recursos que financiam estas entidades consistem, basicamente em pagamentos compulsórios feitos por unidades pertencentes a outros setores. Essa capacidade de imposição é seu traço principal, mas não exclui a existência de outras fontes de recursos diferentes das contribuições compulsórias de outros setores, tais como exploração de propriedade da unidade, por exemplo.

Isto posto, parte-se para as definições de Governo Geral e Unidades de Governo e unidades institucionais. A abordagem conferida pelo ESA (2010) para as instituições, parte da fixação de critérios para os quais haja indicação de controle por parte das unidades de governo. As unidades de governo seriam entidades legais estabelecidas por processos políticos: elas contêm os poderes legislativo, executivo ou judiciário, além de outras unidades institucionais dentro de um território determinado. As unidades institucionais podem pertencer ou não ao governo. Quando pertencem, consistem naquelas que, embora não se enquadrem nos mesmos critérios das unidades de governo (impositividade), podem fazer parte do Governo Geral, desde que estejam dentro dos critérios mencionados abaixo. Segundo o MGDD (2016), o traço marcante das Unidades de Governo é o seu poder de arrecadação compulsória de recursos, por meio transferências a partir de outras unidades econômicas. O ESA (2010) complementa que, além dessas transferências, o Governo Geral pode ser composto por unidades que tenham suas próprias fontes de recursos, que possam receber recursos de outras unidades governamentais e ainda que possam levantar fundos por meio de

empréstimos. São fornecedores de bens e serviços para a comunidade e atuam como distribuidores de renda e bem-estar.

Como já foi dito, às unidades institucionais são atribuídas como essência para a classificação dentro do Governo Central o critério do controle, o ESA (2010), contudo, além deste, também levanta outros critérios para classificação no Governo Geral. Estes outros critérios consistem em: aderência ao orçamento – daí as entidades poderem ser classificadas em orçamentárias ou extra orçamentárias – e a oferta de bens a preços economicamente significativos – que classificam as entidades como sendo de mercado e de não mercado. Esclarecendo a questão: para o ESA (2010), por exemplo, as unidades institucionais de mercado são partes do setor público, mas não integram o Governo Geral. Dessa forma, as outras partições de entidades pertencentes ao Governo Geral são: Governo Central (contendo todas as unidades classificadas como de governo tendo por base os critérios acima), Governo Estadual, Governo Local e os fundos de seguridade social (de todas as três anteriores). Nesse aspecto, essas partições são semelhantes ao lecionado por Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011).

O ESA (2010) orienta que as entidades centrais são aquelas cujo fluxo financeiro é controlado pelo Ministério das Finanças. A Entidade Central entidade exerce nacionalmente, no universo de países pertencentes União Europeia, os poderes executivos, legislativo e judiciário. Todas as partes integrantes em cada uma das secções de poder que não tenham autoridade para terem seus próprios bens e direitos, assumir transações em nome próprio e incorrer em obrigações, não devem ser dele separadas e não consistem, portanto em unidades próprias. Podem englobar empreendimentos mercadológicos e “*quasi-corporations*” que não estejam classificadas como unidades institucionais extraorçamentárias. Já o MGDD (2016) ensina que as Instituições extraorçamentárias são compostas pelas instituições não lucrativas e pelas entidades governamentais que tenham identidades legais e autonomia substancial incluindo autonomia sobre volume e composição de seus gastos e uma fonte direta de receitas.

Em interpretação ao ESA (2010) o *Manual on Governmmt Debt and deficit* – MGDD (2016) detalha a classificação supra, compondo árvore de decisão de cunho complementar para o entendimento quanto aos caminhos de classificação de uma entidade. Segundo o MGDD (2016), para que uma entidade seja controlada pelo governo, ela deve apresentar um desses aspectos que seguem; ressalvadas as observações especiais de alguns dos itens abaixo, basta apenas desses aspectos para que seja presumido o controle:

1. Direito de remover, indicar, aprovar ou vetar – conjuntamente a outra entidade governamental do mesmo ou de outro subsetor - a maioria dos membros oficiais ou corpo de diretores, enfim, os que têm a capacidade de comandar.

2. Direito de remover, indicar, aprovar ou vetar a indicação para compor comitês ou subcomitês de uma entidade, tendo este veto com papel decisivo nos fatores principais de sua política geral. Este item demanda atenção especial: ele somente pode ser entendido como capaz de determinar o controle sozinho, caso o poder de veto do governo seja soberano em relação ao poder dos demais. Isso se deve ao seguinte fato: em algumas entidades, a atribuição de vetar uma decisão pode ser conferida a outros membros componentes, como no caso de participação de particulares na entidade, e, caso esse poder seja equivalente ao do governo em relação à gestão principal da entidade, este item deve ser acompanhado de outros

3. Possuir, conjuntamente, ainda que por diversas unidades públicas e mesmo que isoladamente nenhuma delas detenha, a maioria do capital votante. Ainda que o governo não detenha a metade mais um do capital votante, mas haja a diluição dos demais acionistas, de maneira que seja possível ao governo fazer frente aos demais sócios, os quais devido ao fracionamento quotista/acionário não sejam capazes de fazer frente às decisões do governo, esta entidade deve ser alocada no setor de governo.

Ainda, em caso deles serem inconclusivos, o MGDD (2016) orienta a adoção, pelo ESA (2010) de outros critérios complementares, os quais podem ocorrer, ainda que os critérios acima não estejam presentes, mas precisam aparecer combinados entre si ou com os supramencionados. São eles:

1. Direito de indicar, vetar ou remover pessoas importantes na estrutura da entidade. Este poder se relaciona à capacidade de interferir estrategicamente em um número pequeno, mas relevante, de pessoas que são responsáveis pela condição da gestão da entidade;

2. Direitos sobre ações/quotas/partes especiais e opções: geralmente relacionado ao tempo de exercício dessas opções e partes;

3. Direito de controlar por meio de acordos contratuais (MGDD (2016) não menciona isso mas vislumbrou-se o caso trazido por Giambiaggi e Além (2015) que trazem o papel coordenador do Estado nas situações de mercado incompleto, com especial destaque, no Brasil, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES);

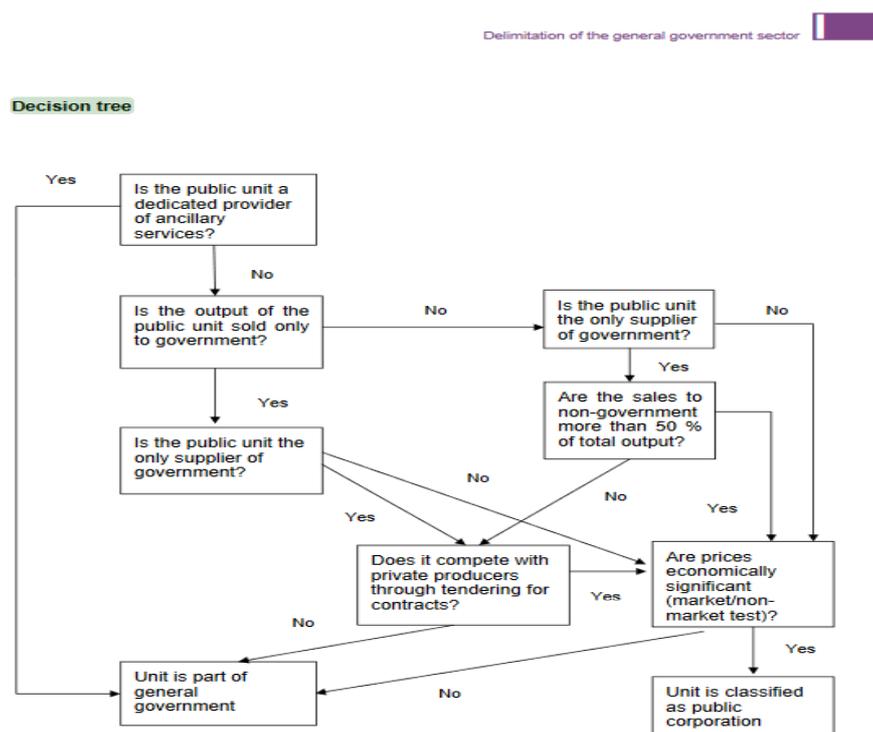
4. Direitos de controlar os contratos ou de permiti-los em relação ao endividamento da entidade, bem como participar na gestão desses recursos pela entidade: esses direitos devem

ser predominantes quanto aos aspectos essenciais dos empréstimos (tempo de duração, taxas, formas, etc);

5. Controle por meio de regulação excessiva: em alguns segmentos de mercados a regulamentação é tão intensa que a margem de manobra é bastante restrita para as empresas em si, de maneira que a regulação exercida pelo governo é capaz de dificultar ou mesmo impedir a saída ou a diversificação de atividades pela entidade.

6. Controles diversos, tais como: alteração no objeto da entidade através de inclusão ou exclusão de atividades; escolha pela forma de distribuição de lucros, composição de provisões e fundos e, finalmente, se a entidade é financiada total ou parcialmente por recursos provenientes do governo, mas o controle delas será determinado por estes recursos se eles forem o suficiente para determinarem.

Figura 02. Árvore de decisão contida no MGDD



Fonte: Manual On Government Debt and deficit – (MGDD, 2016, p. 22).

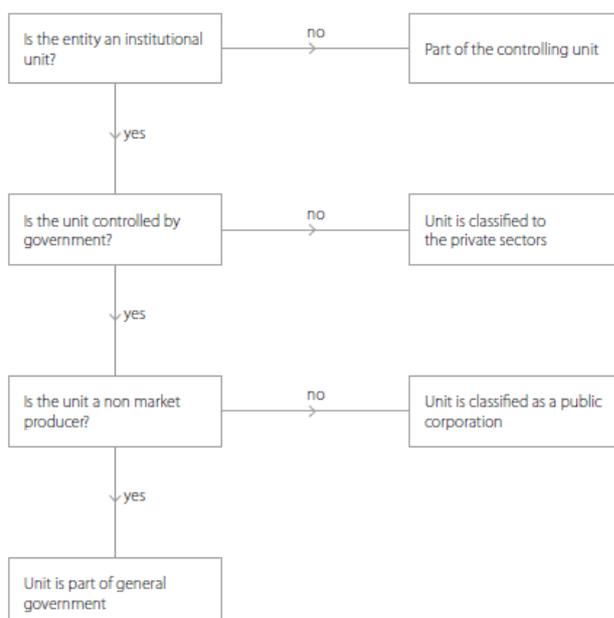
O “*Manual on Government Debt and Deficit*”, MGDD (2016) apresenta a árvore de decisão adequada para o enquadramento de uma unidade, a qual foi inserida na forma da Figura 02.

Em relação às entidades sem fins lucrativos, ou “*non-profit institution*” (NPI), para o ESA (2010) e MGDD (2016) as características buscadas para a determinação do controle não são diferentes: o controle abrange a capacidade de determinar a escolha de políticas ou programas gerais concernentes à entidade. As instituições sem fins lucrativos podem ser de mercado e de não mercados instituições de mercado controladas pelo governo são consideradas unidades de Governo Geral de setor não financeiro. O MGDD (2016) traz critérios, que devem ser vistos de forma associada, para determinação de controle das “*non-profit institution*” (NPI), a saber:

- Indicação de diretores gravada no documento regente da instituição;
- Outras prescrições contidas no instrumento de regência da entidade
- Existência contratos e acordos dessa natureza com unidades do governo para agirem como um operador especializado, mormente se para saírem desses contratos as entidades dependerem do aval do governo;
- Grau de financiamento baseado em recursos públicos em, pelo menos, 50%;
- Exposição a risco, como assumidos pelo governo quando de passivos incorridos pela NPI.

Figura 03. Árvore de decisão para classificação de outras instituições

Diagram 20.1 — Decision tree



Fonte: ESA (2010, diagrama 20.1, p.419).

Via de regra, além do controle é necessário combinar a questão da atuação da unidade institucional no mercado. Finalmente tem-se as chamadas “Outras Instituições”, cuja melhor identificação é feita a partir da árvore de decisão, contida e transcrita na Figura 03.

Quadro 07. Resumo das definições de Unidades Governamentais conforme o ESA-2010

Setor público	O setor público é composto por todas as unidades do Governo Geral e empresas públicas fora do governo.
Governo Geral:	Todas as unidades do governo e as organizações sem fins lucrativos (NPIs) sob seu controle. Inclui também outros produtores fora do mercado identificados nos parágrafos 20,18 a 20,39 do ESA. Sempre que uma unidade seja responsável por distribuir renda e bem estar de forma nacional, por definição ela deve ser classificada como Governo Geral. Suas subunidades são: Governo Central, governos estaduais, governos locais e seguridade social.
Governo Central:	Um dos subsetores do Governo Geral. Aquele que possui maior abrangência de nível e de território. Contém todos os departamentos administrativos do Estado (como ministérios, conselhos, autoridades, etc.) e seus órgãos centrais (funções Legislativa executiva e judicial). Possui capacidade de imposição de recolhimento compulsório de valores para compor suas receitas.
Governos Estaduais:	Assim como o Governo Central é um dos subsetores do Governo Geral. Ele está entre o Governo Central e o Governo Local, por isso exercem algumas das funções do governo em um nível geográfico abaixo do Governo Central e acima do Governo Local. Sua competência é plena e exclusiva conforme conste em constituição ou direito fundamental apenas sobre sua parcela territorial. Critério de identificação, além das atribuições e do território é a existência de poder legislativo significativo o que não afasta a existência de outros;
Governos locais	Administração pública com competência legislativo e territorial pequenas.
Seguridade social:	Incluem todos os fundos institucionais centrais, estatais e locais. São unidades cuja principal atividade é proporcionar benefícios sociais e que atendam a cada os dois critérios seguintes: <ul style="list-style-type: none"> • Há contribuição compulsória; • Administração da instituição é exercida pelo Governo Central, estadual ou regional e local.

Fonte: Elaboração própria com base em ESA (2010).

As instituições sem lucro (NPI, “*non-profit institution*”, em inglês) por sua vez são controladas pelas unidades governamentais do setor de Governo Geral, elas são vistas como mais independentes do que as agências governamentais. Ainda aponta áreas de atuação de tais entidades, quais sejam, “pesquisa, desenvolvimento, estabelecimento e manutenção de padrões em campos como saúde, segurança, meio ambiente e educação” (ESA, 2010, tradução livre). Para essas entidades, a definição de controle e a mais importante e não se vincula a critérios meramente orçamentários.

Finalmente, há a classificação dos fundos de previdência social, que são oferecidos à população pelo governo através dessas unidades, que são destinadas operarem os diferentes sistemas de previdência social com cobertura para toda população ou apenas para uma parte dela. Será uma unidade institucional se for organizada separadamente das outras unidades do

governo, tiver seus próprios ativos, e assumir transações em seu próprio nome. O resumo das definições de unidades governamentais, segundo ESA (2010) está posto no Quadro 07.

2.3.3. *Abrangência de Instrumentos de Dívida – Itália (ESA/2010)*

ESA 2010 – orienta que seriam instrumentos de dívida os seguintes itens:

- Direitos Especiais de Saque (DES): são ativos de reserva internacional que foram criados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e atribuídos aos seus membros para complementar as reservas existentes destes países ESA (2010);
- Ouro monetário: ouro monetário é ouro utilizado como ativo de reserva financeira pelas autoridades monetárias;
- Moeda e depósitos: moedas e notas emitidas ou autorizadas pelas autoridades monetárias, e os depósitos são feitos por meio de contratos com o público em geral, oferecidos por corporações depositárias e, em alguns casos, por Governo Central como devedores e permitindo a colocação e posterior retirada do principal montante pelo credor;
- Títulos de dívida: são títulos financeiros negociáveis e consistem em documentos comprobatórios da existência de uma dívida.
- Empréstimos: são valores cedidos por um credor a um devedor;
- Seguro, pensão e esquemas de garantia padronizada: são divididos em seis subcategorias: as provisões técnicas de seguros não vida; direitos ao seguro de vida e anuidade; direitos de pensão; reclamações de fundos de pensão sobre administradores de fundos de pensão; direitos a benefícios não previdenciários; e Provisões para chamadas no âmbito de garantias normalizadas.
- Outras contas a pagar / receber: outras contas a receber / pagar são Ativos e passivos financeiros criados como contrapartes para transações onde há uma diferença de tempo entre as transações e seus respectivos pagamentos;

Em consulta ao banco de dados Eurostat (2018) foram encontradas, além desses outros itens curiosos indicando critérios possíveis para a comparação entre dívidas de países, outras categorias de títulos, as quais estão expressas no Quadro 08.

Tais itens estão em consonância ao proposto por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011) quando da análise das estruturas de dívida ao redor do mundo, conforme se verá mais adiante.

Quadro 08. Tradução de lista de contas encontradas no ESA

• Passivos	• Maturidade	• Instituições
Moeda	Menos de 1 ano	Total economia e resto do mundo
Depósitos transferíveis	De 1 a 5 anos	Sociedades não financeiras
Outros depósitos	Mais de 1 ano	Corporações Financeiras
Títulos da dívida	Dos 5 aos 7 anos	Estado governamental
Empréstimos	De 7 a 10 anos	Governo Local
Dívida bruta consolidada do governo	De 10 a 15 anos	Fundos de segurança social
	De 15 a 30 anos	Famílias; instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias
	Mais de 30 anos	Resto do Mundo

Fonte: Elaboração própria, tendo por base os dados estatísticos disponíveis em Eurostat (2018).

Em termos valorativos, conforme a “*Council Regulation*” nº 479/2009 (MGDD, 2016), que institui a chamada “Dívida de Maastricht”, em tradução livre, a qual adota como padrão o valor nominal. O GFSG – “*Government Finance Statistic Guide*”, 2014, contém os elementos que compõem a Dívida Bruta do Governo Geral tanto pelo ESA (2010) quanto pelo Tratado de Maastricht. No GFSG (2014), bem como no MGDD (2016) é mencionado que o valor nominal é considerado equivalente ao valor de face para os passivos, ou conforme o MGDD (2010) ‘*value at par*’, mas também pode ser por valoração de mercado, quando dos balanços, conforme o caso. O ESA (2010), por sua vez realiza a diferenciação entre valor nominal e valor de face. Isso posto já se percebe algumas diferenças em relação à apuração ESA (2010) e *Excessive Deficit Procedure* (“*COUNCIL REGULATION*” nº 479/2009), tal qual apontado pelo normativo europeu de 2009.

Lojsh, Rodrigues-Vives e Slavik (2011) aponta que estas diferenças entre o sistema ESA (2010) propriamente dito a apresentação EDP baseada nele, ocorrem nos seguintes elementos:

1. Instrumentos de financiamento: a metodologia ESA(2010) considera como instrumentos de financiamento os derivativos financeiros, outras contas, seguros e reservas técnicas; a metodologia EDP considera moedas e depósitos, seguros e outras participações, excluindo os derivativos e os empréstimos;

2. Regras de valoração: o ESA (2010) é por valor de mercado, o *Excessive Deficit Procedure* – EDP (“*COUNCIL REGULATION*” Nº 479/2009) é por valor nominal. Dessa forma, considera-se que a Europa admite duas formas de valoração, quais sejam valor de mercado e valor nominal. O MGDD (2016) e o GFSG (2014) mencionam que valor nominal coincide com o valor de face.

3. Quanto as regras de consolidação: o procedimento EDP consolida no setor de Governo Geral, o ESA(2010) exige a apresentação de forma consolidada e não consolidada.

Após a análise da metodologia ESA (2010) e do procedimento EDP, que pode ser adotado em seu âmbito³, Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2010) sintetiza as vantagens entre o procedimento padrão ESA e o procedimento orientado EDP, listadas abaixo:

1. Vantagens do ESA sobre o EDP: permite uma melhor compreensão dos passivos do governo; permite o cálculo da dívida líquida a valor de mercado, pois não somente os passivos como também os ativos estão em valor de mercado, facilita comparações internacionais pois as demonstrações estão disponíveis (LOJSCH, RODRIGUES-VIVES E SLAVIK, 2010);

2. Vantagens do EDP sobre o ESA: o EDP filtra as variações de mercado das demonstrações do governo, pois sua apresentação se dá por valor nominal, apresenta maior simplicidade de cálculo ao excluir passivos de mensuração prática mais difícil a noção de débito EDP é aplicada somente no campo da União Europeia, o que dificulta a comparação (LOJSCH, RODRIGUES-VIVES E SLAVIK, 2010).

As principais contas do “*European System of Accounts*” – ESA, ano 2010, podem ser encontradas em seu banco de dados.

2.3.4. Metodologia ESA – Antes e Depois de 2010

O predecessor do ESA 2010, o European System of Accounts/1995 (ESA-95), foi publicado em 1996. O ESA (2010) veio atualizar a metodologia adotada em 2005, especialmente para a incorporação das atualizações trazidas pelo SNA – 2008. Isso fica claro analisando até o décimo terceiro capítulo. Os seguintes consistem nas atualizações.

2.3.5. Outras Considerações – ESA/2010

O ESA (2010), quando aborda as contas econômicas, orienta que a unidade monetária é o denominador comum que pode ser usada para avaliar transações diversas, bem como para registrar os fluxos e os estoques econômicos no sistema de contas. Dessa forma, a moeda pode permitir a uniformidade valorativa de transações de natureza diversa. Isso, ainda segundo o ESA (2010), contudo, não impede que problemas existam, pois, a moeda é uma

³ A apresentação do Manual ESA(2010) é mencionada a relação com o procedimento EDP.

unidade variável, não sendo considerada um padrão internacional. Tal fato pode se configurar em um problema.

Bem, mudanças de valor, segundo o ESA (2010), são compostas por medidas de volume e medidas de preço. O problema pelo uso do valor monetário pode aparecer quando o assunto for comparar crescimento em termos de volume de diferentes períodos. Outro problema que o ESA (2010) aponta, quando do uso de unidades monetárias como medidas de valor, consiste na análise econômica baseada na comparação por espaço, pois pode envolver a comparação entre diversas economias nacionais. Estas análises englobam volume do nível de produção e de renda, mas não olvidam o nível de preços.

Ainda, quando da abordagem volume e preço, o ESA (2010) traz as vantagens da apresentação dos aspectos econômicos utilizando orientações contábeis. O ESA (2010) ensina que uma estruturação contábil das variáveis econômicas permite 4 vantagens: consistência entre a definição de preço e quantidade para recursos e usos dos mesmos; uso de adequações estatísticas para adequação atual entre preços e volumes; permite a derivação de índices de preços implícitos e permite a mensuração nas variações entre preços e volumes de forma separada para certos itens nas contas. E dessa forma é possível inferir o crescimento do preço e da produtividade, com base nas análises das contas.

O ESA (2010) também explica que, no longo prazo, deve considerar os movimentos dos preços relativos para os diferentes bens e serviços, isso permite detalhamento de análise quanto às variáveis inflação, crescimento econômico e as flutuações neles. Para montar um conjunto de medidas interdependentes que permitem a realização sistemática e análises detalhadas de inflação e crescimento econômico e flutuações. Assim também é apontado pelo ESA (2010) que o uso do índice de Fischer é o mais adequado para comparações entre países, especialmente pelo uso de contas econômicas estruturadas conforme a contabilidade. Nos casos de necessidade de estudos de curto prazo, outros índices podem ser utilizados, para preços e volumes. O ESA (2010), portanto, deixa sugerido o uso dos índices de Laspeyers, Paasche e Fisher, conforme o caso.

Entendeu-se que, com base nessa metodologia, seria possível separar crescimento de produto de crescimento de preço, mas não se percebeu a possibilidade de isolar os fatores econômicos do resultado fiscal, para fins de produção de um resultado fiscal livre de interferências decorrentes, por exemplo, dos ciclos econômicos ou outros fatores que afetam o resultado fiscal, tais como movimentos de natureza escritural típicos da organização em contas. Nesse sentido, Gobetti (2010) ao estudar a situação da Europa destacou a opção pelo

uso de metas fiscais baseadas no “conceito de resultado estrutural ajustado ao ciclo econômico” (GOBETTI, 2010, p. 08), o qual pode ser reconhecido como um indicador não poluído pelos aspectos mencionados anteriormente e outros que exemplifica.

2.4. Ilusão Fiscal

Gobetti (2010) ensina que há uma nova geração de normas fiscais, dotadas de maior flexibilidade para enquadrarem uma adaptação às retroversões abruptas dos ciclos econômicos, sem colocarem em risco a sustentabilidade de médio e longo prazo da política fiscal. O Brasil, segundo o mesmo autor ainda não avançou nessa área, de maneira que a flexibilidade tem conduzido os governantes a optarem pelo uso de artifícios contábeis par conferir flexibilidade. Isso retoma às noções de gestão fiscal e ilusão fiscal.

Irwin (2015) indica ser a ilusão fiscal uma falsa percepção pelos contribuintes, a respeito de sua carga tributária e quanto ao custo real das políticas públicas. A isso ele aponta o tratamento dado às concessões de estradas no Chile e na Austrália. Irwin (2016) ainda explica que a metodologia apontada para apresentar o valor de uma operação governamental pode não captar adequadamente o valor da mesma. Isso ocorre conforme a opção pelo registro em regime de caixa ou de competência.

Nesse sentido, o *Manual on Government Debt and Déficit* – MGDD (2016) aduz que o ESA (2010) considera como componentes de deficit, o critério para apuração dos saldos das contas; as entidades que alimentam essas contas, e a natureza das operações que serão registradas. Já o Banco Central do Brasil, em seu Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018) por seu turno, aduz que o tratamento conferido aos seus dados obedece ao regime misto (BACEN p. 46), de maneira que:

1. Regime de caixa para os itens de resultado primário – incluindo a Necessidade de Financiamento do Setor Público, dívida externa líquida (BACEN, 2018, p.38);

2. Regime de competência para resultados financeiros e outros determinados por autoridades de controle, que nesse caso seriam os juros nominais, equalização agrícola, registrada no Banco do Brasil; da equalização de taxas do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto à Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame); e dos pagamentos efetuados pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida e outros, desde 2015. Exatamente pela adoção desse

critério misto é que o BACEN (2018) orienta que devem ser procedidos ajustes entre os valores obtidos para um e para outro.

2.5 Estudos Aplicados

Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011), ao estudar a dívida pública na União Europeia aponta dados relativos aos chamados passivos ocultos, tempo de maturação da dívida e questões relativas a tamanho e composição das mesmas. Além disso, traz consigo questões referentes ao trato dos passivos ocultos e da importância de maturação dos componentes da dívida, para fins de análise da liquidez, além de abordar aspectos que interferem quanto ao uso de metodologias, tais como o *Excessive Deficit Procedure* – EDP, no âmbito do ESA. Ao tratar desta diferença, ele menciona a comparabilidade do ESA (2010) com outros sistemas, tendo em vista o seu trato com relação aos passivos.

Complementar a isso, Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011), traz os campos de análise da dívida pública, para permitirem uma comparação em termos de abrangência institucional e instrumental, bem como nos aspectos de valoração – nominal, de face, ou de mercado – que podem ser adotados pelos países, o que pode afetar a comparabilidade. Estes autores, (DIPPELSMAN, DZIOBEK E MANGAS, 2011), apresentam, ainda, observações importantes para uma análise comparativa, quais sejam:

1. Os países em geral, ao contrário da metodologia de cálculo do PIB (Produto Interno Bruto), não possuem uma uniformidade metodológica, o que permite a existência de várias formas de cálculo para a dívida bruta do Governo Geral, conforme o tipo de abrangência institucional ou instrumental adotada. Dessa forma a dívida de um mesmo país pode oscilar conforme ele inclua ou exclua segmentos estatais de seus cálculos;

2. Foram analisados diversos países neste estudo e, dessa análise, foram apontados problemas para esta harmonização, dentre eles a falta de dados e de treinamento do pessoal desses países para compilação e tratamento das informações necessárias.

3. Foi apresentada uma matriz interessante que permite a combinação entre as estatísticas, além dos critérios para a formação de classes, tais como Governo Central, Governo Estadual, Governo Local, entre outros, no campo de abrangência institucional; e de classes contendo empréstimos e dívidas, outra englobando os anteriores e outros que lhes sejam complementares, em uma lógica incremental;

4. A proposta para adoção de uma forma global para o cálculo da dívida bruta do Governo Geral, facilitando a comparabilidade e, ao ver deste trabalho, ampliando o espectro de análise facilitando a análise da Ilusão fiscal perpetrada pelos países.

Ao tratar de ilusão fiscal, remete-se a outros autores, tais como Irwin (2010) e Gobetti (2010). O primeiro, Irwin (2010) apresenta diversas formas pelas quais a ilusão fiscal se manifesta, e confere destaque para o erro de percepção do contribuinte quando do pagamento de taxas e impostos, mas também traz exemplos quanto à formas de gasto que, se fossem amparadas por melhores análises, poderiam minimizar significativamente os impactos em seus custos, tais como as privatizações de estradas no Chile. Nesta mesma esteira, Gobetti (2010) e Gobetti e Schettini (2012) apresentam as formas pelas quais a ilusão fiscal pode ser apresentada, no Brasil e na Europa, apenas com movimentos fiscais. Gobetti (2010) merece destaque especial, tendo em vista que não apenas analisa os dados como também coloca o impacto do instrumental normativo adotado pelos países como responsável por uma maior ou menor ilusão fiscal por parte destes. Nesse sentido a adoção de normas que permitam adaptações, embora mais complexas, se afigura, mais apropriada, conforme a responsabilidade dos governantes e para fins de adoção de medidas pró- cíclicas, que permitam uma otimização das ações adotadas pelos governos mesmo em momentos adversos.

Já em se tratando de responsabilidade dos governantes, é interessante tratar da importância de um déficit para um país. O ataque ao senso comum de que se deve gerir o orçamento de um estado tal qual o orçamento de uma família, encontra oposição em Giambiaggi e Além (2010), além de tratarem a evolução da Dívida Bruta para a Necessidade de Financiamento do Setor Público, quando do tratamento da senhoriagem, bem como da relação entre dívida e déficit, estes últimos não estão tratados aqui, pois não estão no cerne do trabalho, cuja prioridade é trabalhar apenas a comparação sobre a Dívida Bruta do Governo Geral. Ainda em termos de responsabilidade dos governantes, Giambiaggi e Além (2010) apresentam os limites de endividamento contidos no Tratado de Maastricht, também estudado por Gobetti (2011) e Lojisch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011).

Finalmente, em termos de abordagem do tratado de Maastricht, além destes autores, menciona-se o MGDD – *Manual on Government Debt and Deficit* (2016), e o próprio *European System of Accounts* – ESA (2010). Este apresenta os critérios para inclusão, classificação e apresentação de dados estatísticos, tanto em relação ao procedimento *Excessive Deficit Procedure* – EDP, contido na *European Commission* nº 479/2009, para fins de aferição quanto à obediência dos limites do endividamento bruto em relação ao PIB para cada

um dos países, quanto em relação à apresentação tradicional do ESA (2010) ou de outro aspecto também mencionado, a saber: GFS – *Government Finance Statistics*. O MGDD (2016) por sua vez, traz detalhamentos e melhores esquemas quanto às classificações do ESA, destacadamente quanto à apresentação EDP. A diferença entre ambas as formas de apresentação da dívida bruta do Governo Geral – e suas componentes – é abordada por Lojisch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011), o qual aponta ser a metodologia ESA a que melhor permite comparação tendo em vista a sua aderência quanto ao *System of National Accounts* – SNA (2008) da Organização das Nações Unidas.

3. METODOLOGIA

Relembra-se que o objetivo deste trabalho é comparar as metodologias usadas nas medidas de dívida pública do Brasil e da Itália. Isso é feito por meio da comparação e da análise de dados da dívida pública, usando, como parâmetro, a metodologia proposta por Dipplesman, Dziobek e Mangas (2012), bem como nas considerações levantadas por Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011). Para isso foi necessário utilizar como dados a Dívida Bruta do Governo Geral para o Brasil e para a Itália, bem como seus componentes. Além dos componentes elencados pela medição de cada um dos países, também tomou-se por base as definições de agregados propostas por Dipplesman, Dziobek e Mangas (2012) e por Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011). A pesquisa utiliza-se de procedimentos documentais e bibliográficos; seu objetivo é exploratório e a abordagem adotada foi qualitativa, apesar de conter buscas de natureza quantitativa.

3.1. Dados

Os dados utilizados são apresentados no Quadro 09.

Quadro 09 – Dados utilizados na pesquisa

Definições	Valores
Entidades do Governo Geral	Composição da dívida mobiliária
Entidades de mercado	Maturação da dívida
Entidades de não mercado,	Quantidade de títulos no mercado
Unidades institucionais	Percentual de cada grupo de títulos na composição total da dívida mobiliária.
Governo Central	Dívida pública acumulada
Governo Local	
Entidades financeiras	
Entidades não financeiras	
Controle (ESA, 2010)	
Contabilidade criativa	
Contas nacionais	
Relação quantidade preço	
Maturação da dívida	
Regimes contábeis de registro	
Evidenciação contábil da previdência	

Fonte: Elaboração própria.

A escolha por estes dados ocorreu por conta da importância deles para o levantamento de um critério de comparabilidade entre cada um desses itens. Uma tentativa de apresentar um meio de comparação entre países em relação às vertentes que realmente importam: abrangência quantitativa, que envolve: tempo de maturação, critérios de mensuração e regimes contábeis; abrangência institucional e abrangência instrumental. Além disso, outro trabalho científico já utilizou estes mesmos dados para tratar do mesmo problema de pesquisa, a saber, Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011), além de uma abordagem semelhante para critérios também semelhantes, quais sejam, Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011).

As variáveis utilizadas estão explicitadas no Quadro 10.

Quadro 10 – Variáveis utilizadas.

Variável	Definição	Fonte
DBGG – Brasil	Dívida Bruta do Governo Geral calculada conforme metodologia adotada no Brasil.	BACEN (2018)
DBGG – Itália	Dívida Bruta do Governo Geral calculada conforme metodologia adotada no Brasil.	“ <i>European System of Accounts</i> ” (2010), “ <i>Manual on Government Debt and Deficit</i> ” (2016), <i>Italy’s Budgetary Draft Plan</i> (2017)
Composição por títulos da Dívida Pública Mobiliária Italiana	Metodologia ESA (2010). Algumas rubricas, conforme a Metodologia EDP-ESA (2010)	<i>Italy’s Budgetary Draft Plan</i> (2017)
Composição por unidades da federação da Dívida Pública Mobiliária Brasileira	Metodologia BACEN (2018)	Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil (BACEN, 2018) e Tabelas disponíveis no Sítio do Banco Central do Brasil (BACEN, 2018)
Valores relativos à Dívida Bruta do Governo Geral da União Europeia	Metodologia ESA (2010)	Eurostat (2018)

Fonte: Elaboração própria.

3.2. Método

Partiu-se de uma matriz trabalhada com valores quantitativos em percentuais da dívida contida em Dipplesman, Dziobek e Mangas (2012), mas, para operacionalizar a relação dos dados no tempo e no espaço, optou-se por atribuir códigos com significados e a sua correspondente justificativa. Em geral uma lógica binária, baseada nos seguintes elementos:

1. Para itens encontrados em comum: atribuiu-se o código 1

2. Para itens com diferenças e relação ao conceito inicial, não encontrados, não aplicáveis ou inexistentes: atribuiu-se o código 0

Uma justificativa foi adicionada para explicar os achados bem como uma legenda para esclarecer os resultados. No geral, a comparação incidiu sobre o achado que cumulativamente esteja evidenciado e tenha uma tipologia textual semelhante ao parâmetro adotado por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012). Caso uma e outra, evidenciação e tipologia textual, não estejam presentes, de maneira expressa, foi atribuído o valor 0 isso não consiste em uma crítica, é somente uma constatação.

A atribuição de códigos foi inspirada na matemática básica quando do estudo do sistema binário (1 e 0) de numeração. Não foram considerados valores em termos posicionais, típicos do sistema binário, pois não seria cabível neste caso. O resultado da adoção dos códigos citados supra apresenta-se no Quadro 11.

Quadro 11. Legenda para Abrangência Institucional e de Instrumentos de Dívida

1	Coincidente com a definição
0	Parcialmente coincidente com a definição

Fonte: Elaboração própria.

Em um primeiro momento executou-se a pesquisa quanto à abrangência institucional; seguidamente observou-se a abrangência dos instrumentos de dívida. A estratégia de comparação será inspirada em Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012), mas há adaptações para permitir justificativas quanto às diferenças encontradas.

Feito isso foi necessário buscar aspectos de semelhanças e diferenças entre ambos os sistemas. A principal questão encontrada está no tratamento das diversas formas de apresentação do ESA e também do Banco Central. Primeiramente, considerando o que já foi exposto acima é preciso cautela ao analisar os dados provenientes da União Europeia, uma vez que pode haver diferentes formas de apresentação, com contas distintas e para atender a usuários diferentes, o que demanda uma adequação no trânsito entre estas formas de apresentação.

O ESA (2010) e o MGDD (2010) contêm maiores explicações a respeito do assunto. Tentou-se trabalhar com dados de origens uniformes, mas quando isto não for possível será informado qual tipo de apresentação será usada. Para fins de comparação, a apresentação EDP foi a mais encontrada, mas conforme dito anteriormente, especialmente por Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011), ela não é tão amigável quando usada para comparação com outros países.

A pesquisa foi organizada em torno dos autores e dados listados no Quadro 12.

Quadro 12 – Lista de autores consultados

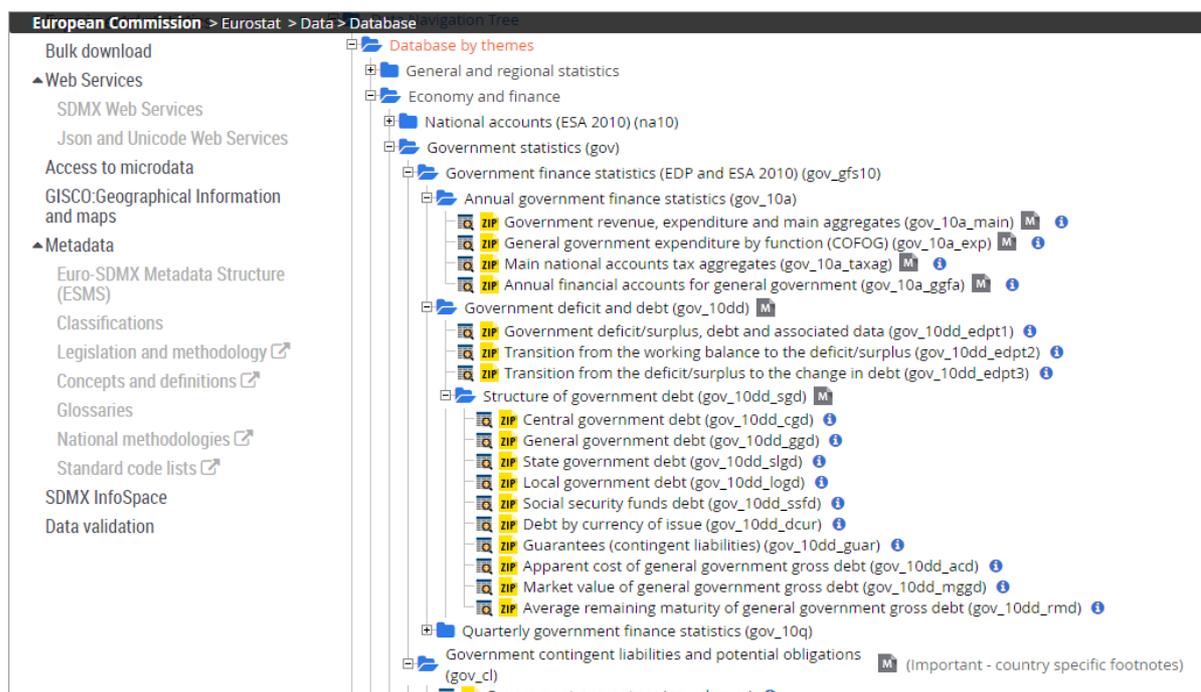
TRABALHO	OBJETIVO	DADOS
GOBETTI (2010)	Entender a visão a respeito dos dados da união europeia	1. Regra de ouro e suas compensações pelo tratado de Maastricht e outros documentos posteriores; 2. Definição de resultado estrutural; 3. Críticas à adoção e regras que limitem os gastos públicos sem observarem a necessidade dos ciclos econômicos; 4. Comparação entre regras para países da União Europeia;
GOBETTI (2011)	Noção básica da definição de resultado estrutural	1. Conceitos de artifícios contábeis para ilusão fiscal 2. Metodologia aplicada no Brasil
DZIOBECK (2012)	Estudos a respeito da estrutura global para a definição da dívida e do déficit	1. Ausência de nomenclatura padrão para os países (ou se for o caso a resistência quanto à adoção pura dos padrões internacionais; 2. Vantagens da padronização; 3. Gráficos e figuras que facilitam o entendimento 4. Metodologia de avaliação
LOJSCH, RODRIGUES-VIVES E SLAVIK (2011)	Composição do déficit e da dívida nos países da união europeia	1. Dados relativos aos países-membros da União Europeia; 2. Traz efeito bola de neve quanto aos juros; 3. Insegurança previdenciária; 4. Aumento dos gastos com despesas médicas; 5. Maturidade média dos títulos de dívida
VEBROVÁ E RYBÁČEK (2014)	Posicionamento crítico quanto a adaptação da metodologia ESA para apresentação de dados fiscais	1. Crítica ao uso da metodologia das contas nacionais para apresentar dados relativos a orçamentos fiscais; 2. Diferença entre apresentação EDP e orçamento pode gerar um descasamento de valores na execução; 3. Importância da diferença na valoração (mercado e nominal) e no regime contábil adotado (competência e caixa); 4. Dados quanto a avaliação institucional;
MGDD (2016)	Aprofunda o entendimento dos itens do ESA em relação ao governo (cap. 20)	1. Aprofundamento da interpretação pratica do ESA
ESA (2010)	Compreender os critérios adotados para a aferição dos resultados públicos nos termos do tratado de Maastricht	1. Definições principais: setor público, Governo Central, governo regional e Governo Local; 2. Unidades institucionais; componentes dos setores; critérios de agregação nos setores; definição de financeiro e não financeiro; mercado e não mercado;
MONITOR FISCAL	Comportamento atual da dívida pública por outra entidade que não o banco central	1. Dados do BC com interpretação de outro órgão
BANCO CENTRAL DO BRASIL NOTAS A IMPRENSA (1999 - 2018)	Histórico da atuação do Banco Central	1. Histórico; 2. Definição de Governo Central 3. Aspectos relevantes quanto à metodologia próxima ao FMI;
BANCO CENTRAL DO BRASIL – TABELAS (2018)	Dedução de conceitos e equações não encontrados no manual de estatísticas fiscais	2. Relações entre os componentes da dívida tal qual atestado pelo Banco Central do Brasil
BANCO CENTRAL DO BRASIL - MANUAL DE ESTATÍSTICAS FISCAIS (2018)	Conceitos básicos adotados pelo Brasil	1. Critérios adotados pelo Banco Central para realizar as estimativas; 2. Calculo da DLSP, DBGG, NFSP, e NFGG

Fonte: Elaboração própria.

Além da apresentação tabular a adoção de formas diferentes de gestão fiscal entre os países – Brasil e Itália – trouxe dificuldades em relação à comparação. Gobetti (2011) é transparente em relação à adoção pela Itália de um normativo flexível, ao passo que o Brasil, permanece atado a regras fiscais rígidas, que, embora mais simples, não são capazes de conter políticas anticíclicas ou tentativas de flexibilização de cunho discricionário, carentes de transparência, cujos exemplos apontados estão no campo da “contabilidade criativa” e “medidas extraordinárias” (GOBETTI, 2011, p. 8).

Mesmo assim, em que pesem não terem sido encontrados alguns dados numéricos a alternativa adotada foi a atribuição de códigos (1, 0) para itens encontrados e não encontrados conforme as definições contidas no sistema, uma vez que a falha pode ter sido decorrente de instabilidade no software ou na ferramenta de busca, quando do momento de pesquisa, e não necessariamente do ESA (2010). As bases de dados quantitativas consultadas foram: Eurostat (Figura 04); Banco Central Do Brasil; *Banca D'Italia; Ministero Dell'Economia e Delle Finanze; European Central Bank*.

Figura 04 – Imagem da apresentação da base de dados Eurostat consultada para fins de dados ESA-EDP



Fonte: Eurostat (2018).

A Figura 04 permite uma visualização melhor da apresentação feita pelo Eurostat (2018) do banco de dados e da estrutura do ESA (2010). Ainda, em outra fonte, o “*Italy’s Budgetary Draft Plan*” (2017), também são trazidas rubricas pela metodologia EDP, prevista

no ESA (2010) também pela própria metodologia ESA (2010). Em outro momento, o *Ministero Dell'Economia e Delle Finanze* (2018) apresenta a composição do total da dívida pública da Itália composta por títulos, e suas classificações.

O Quadro 13 contém uma proposta de critérios contida em Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012).

Quadro 13. Proposta de critérios para Abrangência Institucional baseada em Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012)

Item	Descrição	Definição
A1	Governo orçamentário	Judiciário, legislativo, ministérios, presidência e agências governamentais
U1	Unidades extra-orçamentárias	Tenham fontes complementares ao Orçamento Principal
U2	Seguridade social e seus fundos	Proporcionam benefícios sociais
GC	Governo Central	A1, U1 e U2
GE	Governo Estadual	Estados e províncias
GL	Governo Local	Municipalidades e afins
GG	Governo Geral	GC, GE e GL

Fonte: Construção própria, baseado em Dippelsmann, Dziobek e Mangas (2012).

Sabendo que os autores não adentraram na questão da extra-orçamentariedade, o presente trabalho adota como extraorçamentárias as mesmas entidades contidas no “*Government’s Finance Statistics Manual*”, de 2001, pois foi a base mencionada pelos autores. Nesta base, unidades extra-orçamentárias estão contidas no item 2.46 do citado manual, quais sejam: são extra-orçamentárias as entidades financiadas por outras fontes que não o orçamento principal. Considerando a adoção de diversas definições, o próximo passo consiste no entendimento das definições adotadas por ambos os países, Brasil e Itália, conforme as regras que seguem, respectivamente, Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central do Brasil, ano 2018 e *European System of Accounts – ESA*, ano 2010.

Nesse contexto, retoma-se a menção aos Quadros 02 e 06 para trazer a tona a síntese das definições adotadas por ambos os sistemas. Adotam-se os códigos 0 e 1 – contidos na legenda do Quadro 11 – para cada uma das classes propostas por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011) em relação à abrangência institucional. Retoma-se aqui o foco principal que é a análise da DBGG pela metodologia ESA (2010) comparada à DBGG pela metodologia BACEN (2018). Dessa forma apenas o que nelas consta será utilizado para fins de comparação.

O Quadro 14, contém as análises comparativas para a abrangência institucional dos dois países. Percebe-se que nesse sentido ambos possuem traços que aparentam ser semelhantes, mas na verdade não o são: o Brasil não inclui no cálculo da Dívida Bruta do Governo Geral o valor relativo às estatais Petrobras e a Eletrobras. Estas entidades seriam

extraorçamentárias: aportes de capital vêm do orçamento de investimento (PLANEJAMENTO, 2017), mas elas possuem recursos provenientes da venda de seus produtos no mercado. Ou seja: estariam dentro da definição de unidades extraorçamentárias tal qual proposto por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011). O argumento usado para estas entidades é o de que adotam padrões de governança corporativa típicos das entidades privadas.

Quadro 14 – Aplicação dos critérios contidos no Quadro 13 ao Brasil e a Itália para Abrangência Institucional

Abrangência	Brasil		Itália	
	Código	Justificativa	Código	Justificativa
Governo Central (GC) A1, U1 e U2	0	Somente algumas unidades, estão excluídas (Petrobras e Eletrobras) e as razões da exclusão são as técnicas de administração adotada para estas empresas, com isso, estas duas entidades extra-orçamentárias não estão classificadas pelo BACEN na abrangência U1, como deveriam	0	O ESA (2020) exclui todas unidades institucionais que atuem no mercado a preços economicamente significativos em U1 mas mantém as demais unidades extraorçamentárias, que, mesmo atuando no mercado e tendo outras fontes de recursos, não vendam a preços economicamente significativos.
Governo Estadual (GE) Estados e províncias	1		1	
Governo Local (GL) Municipalidades e afins	1		1	
Governo Geral GC, GE e GL	0	Por aderência lógica, o Governo Geral não corresponde plenamente ao proposto pela classificação proposta por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011)	0	Por aderência lógica, portanto, considerou-se como não coincidentes com o parâmetro proposto por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011)

Fonte: Quadro construído com adaptação da metodologia empregada por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011).

Legenda: “1” para informação encontrada; “0” para informação não encontrada.

A Itália, por seu turno, ao adotar o ESA (2010) segue seus padrões de classificação de entidades. Esses critérios e classificação impõem que se verifique o enquadramento em: unidade institucional; caso afirmativo, verificar se é uma unidade institucional controlada pelo governo; caso afirmativo, passa-se a verificar se ela é mercantil ou não mercantil. Somente integra o Governo Geral as unidades não mercantis; conforme Figura 04.

Quanto à análise dos instrumentos de dívida, em apertada síntese, os critérios adotados pela metodologia proposta por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011) estão sintetizadas no Quadro 15.

Quadro 15 - Proposta de critérios para Abrangência Instrumental baseada em Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012)

Item	Definição
D1	Títulos de dívida são instrumentos financeiros negociáveis que servem como evidência de dívida e normalmente incluem um cronograma para pagamentos de juros e principal. Algumas formas comuns de títulos de dívida são notas, papel comercial e títulos.
D1	Empréstimos são instrumentos financeiros criados quando um credor empresta fundos diretamente a um devedor e recebe um documento não negociável como prova do ativo.
D2	Outras contas a pagar. São outros itens que devem ser pagos ou recebidos.
D3	Os Direitos Especiais de Saque (DES's) são ativos de reserva internacional, criados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e alocados aos seus membros para complementar os ativos de reserva existentes. A definição de dívida bruta os inclui, contudo, em muitos países, os DES são detidos pelos bancos centrais e não estão incluídos na dívida do Governo Geral.
D4	Moeda e depósitos. Moeda consiste em notas e moedas que são de valores nominais fixos e são emitidas ou autorizadas pelo banco central ou pelo governo. Embora todos os subsectores do governo detenham moeda, geralmente apenas o banco central a emite. Depósitos são todos os créditos, representados por comprovação de depósito, nas empresas que aceitam depósitos (incluindo o banco central) e, em alguns casos, Governo Geral e outras unidades institucionais.
D5	Os seguros, pensões e sistemas de garantias normalizadas (IPSGS) incluem as provisões técnicas de seguros não vitalícios, os seguros de vida e anuidades, os direitos de pensão, os créditos de pensão sobre o administrador de pensões; e provisões de garantia. Essas reservas, direitos e provisões representam responsabilidades de uma unidade do setor público e um ativo correspondente do segurado ou beneficiários.

Fonte: Construído com base em Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011).

Interessante tratar algumas questões neste ponto. A dívida mobiliária ou agregado D1 na proposta de Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011) pode trazer algumas questões interessantes para a comparação entre os dois países. A principal delas consiste na maturação desses instrumentos, também estudada por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011). Nesse ponto, complementa-se com Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011), os quais ensinam que este aspecto é uma das manifestações da liquidez, e partem para a de sustentabilidade da dívida. Por não ser tema principal deste, fica apenas como sugestão de pesquisa, para momentos vindouros.

Em termos de metodologia, e tipologia textual, todos estes elementos estão contemplados no ESA com estas mesmas categorias, em que pesem as dificuldades metodológicas para a obtenção de dados, os itens foram considerados como critério 01, devido à menção expressa no próprio ESA (2010) e em outros documentos correlatos – MGDD (2016), *Italy's Budgetary Draft Plan* (2017) e GFSG (2014).

Dessa forma é possível explicar que para a Itália, foram encontrados, na metodologia ESA (2010), todos os agregados de dívida, de D1 a D5 (D1 consiste nos Títulos de dívida são instrumentos financeiros negociáveis; D2 e D5 seria os seguros, pensões e sistemas de garantias normalizadas), conforme proposto por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011), por isso para ela foi atribuído 1 para todos os instrumentos de Dívida. Não está exposto de forma

explicita na metodologia proposta pelo Manual de Estatísticas Fiscais do BACEN (2018) os elementos relativos aos direitos especiais de saque e aos valores relativos aos seguros, pensões e sistemas de garantias normalizadas (IPSGS). Isso não quer dizer que tais valores não existam apenas quer dizer que somente não estão explícitos. Dessa forma, a consolidação dessas informações está descrita no Quadro 16.

Quadro 16: Aplicação dos critérios contidos no Quadro 15 ao Brasil e a Itália para Abrangência Instrumental

Tipo de Agregado	Significado	Itália - ESA	Brasil	Justificativa
D1	Títulos de dívida	1	1	A comparação incidiu sobre evidenciação e tipologia textual. Caso uma e outra não estejam presentes, de maneira expressa, foi atribuído o valor 0 isso não consiste em uma crítica, é somente uma constatação;
D1	Empréstimos	1	1	
D2	Outras contas a pagar.	1	1	
D3	Direitos Especiais de Saque (DES's)	1	0	
D4	Moeda e depósitos.	1	1	
D5	Seguros, pensões e sistemas de garantias normalizadas (IPSGS)	1	0	

Fonte: Construção própria com base no Quadro 13

3.3. Limitações metodológicas:

As principais dificuldades foram quanto à coleta de dados em relação aos valores dos itens contidos na proposta metodológica de comparação. Em relação ao Eurostat, os itens constantes dos quadros contidos na sessão de resultados, foram pesquisados na base de dados disponível na internet. Havia dados para vários países-membros da União Europeia. Filtrando a Itália, contudo, percebeu-se que:

1. Nos resultados da Dívida Bruta Consolidada não constam dados quanto ao Governo Local, quando se tem por indicador-base a Dívida Bruta do Governo Geral consolidada, conforme Figura 05, em anexo (EUROSTAT, 2018);

2. Nos resultados da Dívida Bruta Consolidada não constam dados quanto ao Governo dos Estados, quando se tem por indicador-base a Dívida Bruta do Governo Geral consolidada, conforme Figura 06, em anexo (EUROSTAT, 2018);

3. Nos resultados da Dívida Bruta Consolidada não constam dados quanto às Entidades Não Financeiras, quando se tem por indicador-base a Dívida Bruta do Governo Geral consolidada, conforme Figura 07, em anexo (EUROSTAT, 2018).

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1. Abrangência institucional: entidades que são consideradas para a composição da Dívida Bruta do Governo Geral

Em termos de comparação, o Banco Central do Brasil sustenta que sua apresentação difere da apresentação administrativa adotada pelo Decreto-Lei 200/67 abordando a questão em termos econômicos. Além disso, em relação ao Banco Central do Brasil, cabe o destaque que o mesmo efetuou a exclusão da Petrobrás e da Eletrobrás, conforme visto acima. A Itália, por seu turno, divulga as informações seguindo o exigido pelo ESA/2010, o qual contém em si as determinações e modelos para a divulgação das contas.

Além disso, o ESA (2010) indica que na sua classificação, há um subsetor composto por todas as sociedades não financeiras, quase sociedades e instituições sem fim lucrativo: trata-se do subsetor das sociedades não financeiras públicas, elas são entidades jurídicas independentes, produtores mercantis e passíveis de controle pelas entidades do Governo Geral. Apenas para relembrar, o ESA (2010) ensina que Entidades do Governo Geral são criadas mediante lei, com autoridade impositiva e judicial outras unidades, dotadas de capacidade para administrar e financiar um grupo de atividades. São fornecedoras de bens não mercantis para beneficiar a comunidade. Além deste setor, há o dos Produtores públicos não mercantis, cuja produção é principalmente não mercantil, consistem para o ESA (2010) nas corporações e “quasi-corporations” controladas pelo governo; o das Instituições sem fins lucrativos que é composto pelos produtores não mercantis, entidades jurídicas independentes e controladas pelo Governo Geral; o dos fundos de pensão, tratados como unidades institucionais destacadas e autônomas, nas quais há uma obrigação de contribuir por parte de outras unidades institucionais, mas o governo administra os fundos com relação à liquidação ou aprovação de contribuições e benefícios. Ponto interessante: elas não aparecem no Eurostat (2018) como aspecto de pesquisa quando das unidades disponíveis.

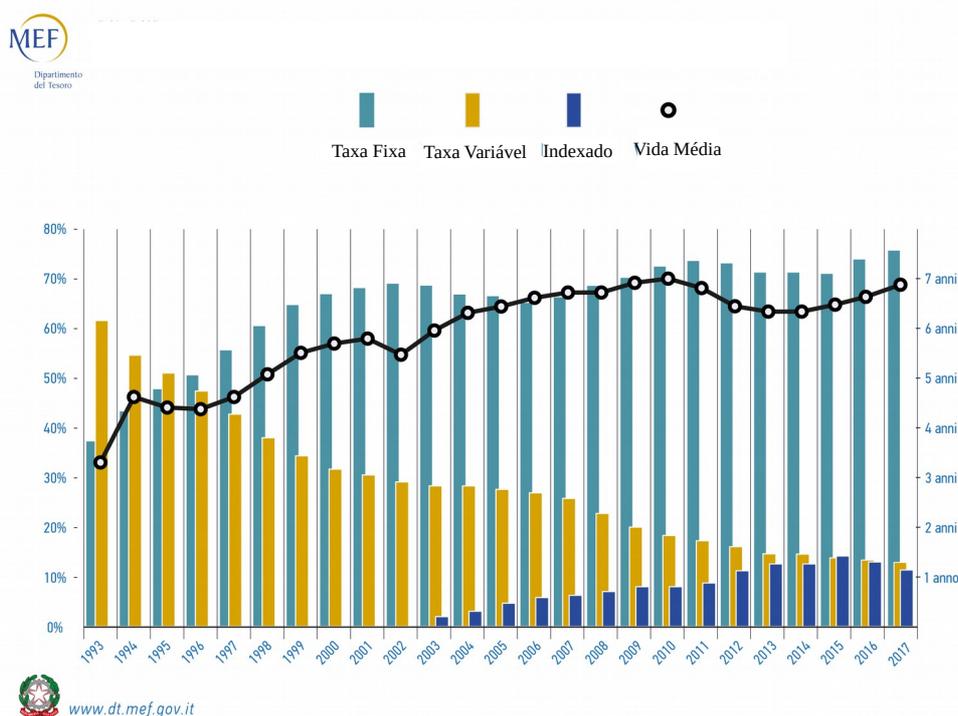
4.2. Abrangência institucional: passivos componentes no cálculo da dívida

O próximo passo consiste na análise em relação aos elementos integrantes da dívida. Esses elementos em Dippelsman, Dziobek e Mangas (2011) são agregados em classes conforme categorias predefinidas. Estas categorias estão resumidas no quadro abaixo, insta

salientar que o Eurostat (2018) quando da exploração em sua base de dados fornece uma variedade maior de classificação para os instrumentos de dívida.

Em que pese a análise ser feita sobre o ESA, as informações aqui fornecidas também foram obtidas de outras entidades, em especial o “*Ministero Dell’Economia e Delle Finanze*”, sendo parte das informações fornecidas pelo governo. Isto posto, em relação à Itália, observou-se que diversos dos itens estão sendo atendidos, ainda que formalmente. Nesse contexto, verificou-se que a dívida mobiliária da Itália, outrora concentrada em títulos com taxas variáveis, passou, desde a década de 90, a pender para títulos remunerados por taxas fixas, mormente quando forem com sete anos. Uma década depois, ou seja, nos anos 2000, mais precisamente 2003, a Itália passou a emitir títulos atrelados ao índice harmonizado de preços ao consumidor italiano, quais sejam os BTP - “*Buoni del Tesoro Poliennali*”, (2003). Estes dados são depreendidos do Gráfico 01.

Gráfico 01: Características da Dívida Mobiliária Italiana



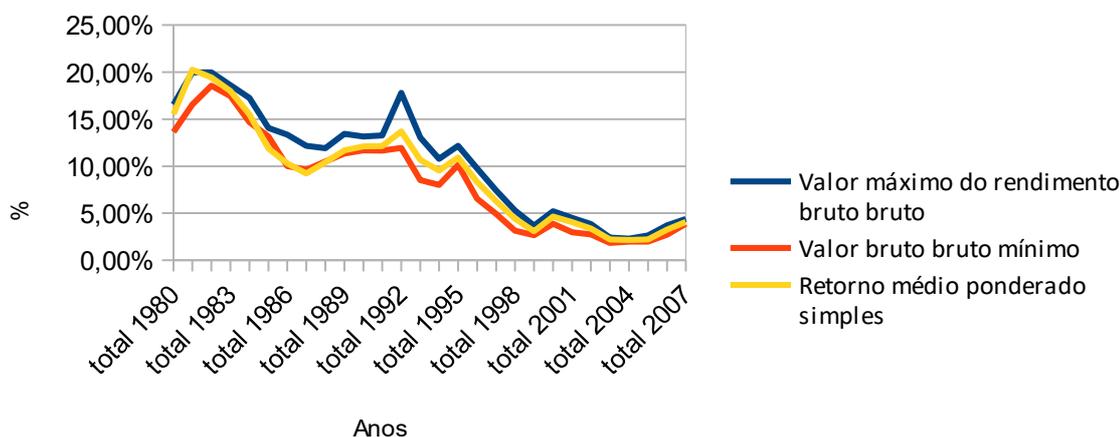
Fonte: MEF (2018).

Pelo que se percebeu do Gráfico 01, acima, a maturação média dos títulos da Itália é de 7 anos. Isso também é mencionado em Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011). Esses autores, ao tratarem da Dívida Pública, e não apenas da dívida mobiliária, na Europa trazem dados para uma comparação da Itália com outros países europeus.

Como já foi dito, BTP são títulos atrelados aos índices de preços, ou à inflação. “*Buoni Ordinari del Tesoro*” (BOT) são títulos de prazo inferior a 1 ano, sendo de curto prazo.

A remuneração, inteiramente determinada pelo spread da emissão (dada pela diferença entre o valor nominal e o preço pago), o imposto de renda nele é pago antecipadamente. O “*Certificati Di Credito Del Tesoro*” (CCT) é exatamente a categoria dos títulos de 07 anos, são remunerados por taxas variáveis.

Gráfico 02: Taxas de juros (em %) dos títulos BOT – 12 meses



Fonte: Construído com base na tabela fornecida pelo Ministero Dell’Economia e Delle Finanze (2007)

Dessa forma, a dívida italiana por ser composta de Títulos de prazo maior com juros relativamente baixos, permite inferir que o país está mais distante do efeito “bola de neve”, ou “*snowball effect*”, mencionado por Lojusch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011).

Finalmente, os “*Certificati del Tesoro Zero Coupon*” (CTZ), títulos bienais. Gobetti (2010) e Giambiaggi e Além (2010) apontam claramente que a Itália possui um benefício no aspecto dos juros: a pertença à União Europeia; isso lhe permite o pagamento de juros menores para se financiar. Isso é claramente visível quando do acompanhamento das taxas de juros pagas pelos BOT até o ano de 2007 (MEF, 2007). O Gráfico 0, apesar de não estar vinculado essencialmente ao tema deste, comprova esta redução nas taxas de juros do BOT. O destaque foi feito tendo em vista a observação de Vebrova e Rybáček (2014) os quais orientam que as transações financeiras não têm impacto na medida de déficit e superávit do governo.

Já em relação ao Brasil, a dívida mobiliária assume contornos bastante diferenciados, pois a quantidade maior está localizada em títulos de curto prazo. Isso é depreendido da Tabela 01 e o Gráfico 04. A dívida pública mobiliária brasileira possui maturidade calculada também pelo Banco Central. Esses cálculos, tais quais apresentados no sítio do BACEN, admitem classes que variam de “até um ano” para “acima de 20 anos”. Em suas Notas para a Imprensa de 28 de março de 2018 (BACEN, 2018), o Banco Central divulgou tabela contendo a classificação quanto aos títulos e quanto à maturidade da Dívida Bruta do Governo Geral

para o Brasil. A partir da Tabela 01 construída com base nos dados do Banco Central foi possível estimar os percentuais de participação para a maturidade de cada item com base no total da Dívida Bruta Total.

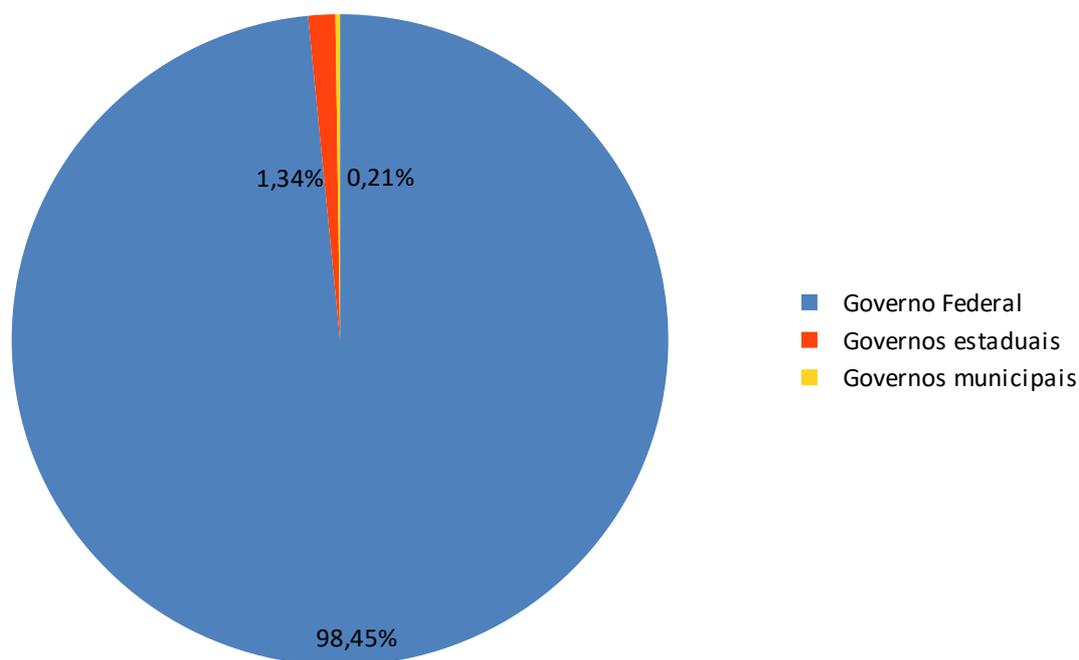
Tabela 01: Percentual para cada Classe de Dívida

Dívida	Até 1 ano	De 1 a 3 anos	De 3 a 5 anos	De 5 a 10 anos	De 10 a 20 anos	Após 20 anos
Dívida Bruta Total	33,6552%	19,2152%	22,4402%	14,1107%	4,1447%	6,4340%
Governo Federal	33,1611%	18,2475%	20,9630%	12,3043%	3,6287%	6,1757%
Governos Estaduais	0,4508%	0,8821%	1,3373%	1,6514%	0,4922%	0,2465%
Governos Municipais	0,0721%	0,1421%	0,2261%	0,2605%	0,0539%	0,0270%

Fonte: construção própria com base em BACEN (2018).

Disso, percebe-se que em termos federais, o maior percentual da dívida bruta total do governo federal é composto por passivos vencíveis em até 01 ano, o que exige disponibilidade de caixa para honrar estes compromissos dentro desse interregno. O Gráfico 03 permite melhor visualização na composição desta dívida:

Gráfico 03: Composição dívida Mobiliária do Governo Geral – Brasil



Fonte: Elaboração própria com base na Tabela 01

Finalmente, observa-se que a emissão de títulos possui uma ascensão relativamente similar ao endividamento do Governo Geral.

Encerradas as ponderações sobre o agregado D1 (Títulos de dívida são instrumentos financeiros negociáveis) e o aspecto do vencimento dos títulos, passa-se à aplicação de cada um desses elementos em relação à metodologia aplicada pelos dois países.

4.3. Análise Comparada entre Metodologias ESA e Bacen

O espectro de análise é tão somente a Dívida Bruta do Governo Geral, com isso os valores atribuídos a cada item desta tabela podem ser diferentes quando consideradas outras definições de dívida, tais como a Dívida Líquida do Setor Público, e a Dívida Líquida do Governo Geral.

Em relação ao ESA(2010) e ao BACEN (2018), ambos tem por base o uso de “*Government Finance Statistic*” (GFS), contudo, o BACEN adota também como uma de suas fontes os dados oriundos dos bancos, que por sua vez utiliza o plano de contas denominado COSIF. Em relação às propostas levantadas por Dippelsman, Dziobek e Mangas(2011), no Quadro 17 são apresentadas as classificações para as metodologias de cálculo da dívida bruta do governo geral, considerando a abrangência institucional e de instrumentos de dívida para a Itália e seu padrão ESA (2010).

Quadro 17 : Abrangência institucional e de instrumentos de dívida – ESA

Instituições	Instrumentos de Dívida					
	Títulos de dívida	Empréstimos	Special Drawing Rights	Moeda corrente e depósitos à vista	Outras contas a pagar	Seguros, pensões e outros esquemas de garantias padronizadas
Governo Central (orçamentário)	1	1	1	1	1	1
Unidades extra-orçamentárias	0	0	0	0	0	0
Fundos sociais e previdenciários	1	1	1	1	1	1
Governos locais	1	1	1	1	1	1
Governos estaduais	1	1	1	1	1	1
Empresas públicas não financeiras	0	0	0	0	0	0
Empresas públicas financeiras	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base na Figura 2 de Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012).

Legenda: “1” para informação encontrada; “0” para informação não encontrada.

O Eurostat (2018) apresenta em sua base de dados possibilidades de construção de planilhas por países, segmentos, etc, com os instrumentos de dívidas. Dessa forma, a

ferramenta oferece um suporte para esta combinação proposta pela metodologia de Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012). Os únicos itens que não permitem a busca neste mesmo modelo são as empresas públicas financeiras e não financeiras, pelo que foram considerados como não encontrados. Além disso, vale a menção para o fato de que alguns desses itens, apesar de permitem a obtenção de valores, apresentam-se zerados em termos monetários, como é o caso dos governos locais e empréstimos. Mesmo assim, em que pese este aspecto, há campos para preenchimento, o que se conclui que a metodologia aceita este tipo de definição.

Em relação ao Brasil, os resultados estão presentes no Quadro 18.

Quadro 18: Abrangência institucional e de instrumentos de dívida – Bacen – Alcance: DBGG

Instituições	Instrumentos de Dívida					
	Títulos de dívida	Empréstimos	Special Drawing Rights	Moeda corrente e depósitos à vista	Outras contas a pagar	Seguros, pensões e outros esquemas de garantias padronizadas
Governo Central (orçamentário)	1	1	0	0	1	1
Unidades extra-orçamentárias	0	0	0	0	0	0
Fundos sociais e previdenciários	1	0	0	0	0	0
Governos locais	1	1	0	0	0	0
Governos estaduais	1	1	0	0	1	0
Empresas públicas não financeiras	1	1	0	0	0	0
Empresas públicas financeiras	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria com base na Figura 2 de Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012).

Legenda: “1” para informação encontrada; “0” para informação não encontrada.

Aqui, algumas observações devem ser feitas para o Quadro 17, obtido pela análise do Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018) e dos demonstrativos relativos à Dívida Bruta do Governo Geral:

1. Para o Governo Central são mencionados os títulos de dívida de forma clara, bem como os valores relativos a seguros, pensões e outros esquemas de garantias, na metodologia BACEN (2018);
2. Para os governos locais e estaduais os valores previdenciários não estão explícitos; eles podem estar englobados nos valores relativos à previdência social;

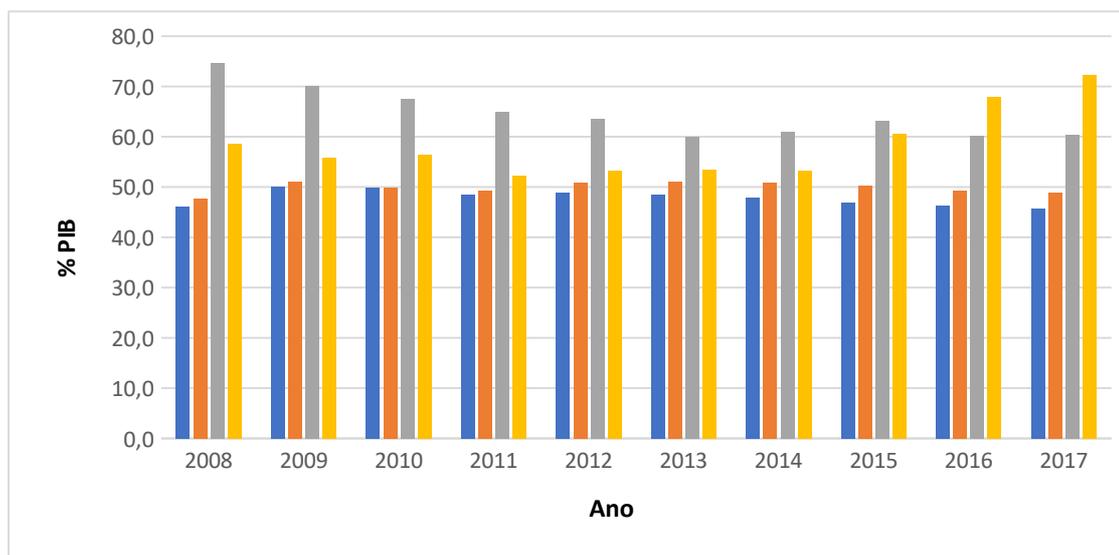
3. Em relação às empresas financeiras e não financeiras, há a rubrica aplicações das entidades da Administração Federal, mas destas entidades nada é dito sobre se são orçamentárias ou extraorçamentárias, corroborando com o contido nos Quadros 11 e 13. Entretanto vale destacar que o espectro de análise foi tão somente as demonstrações da dívida bruta do Governo Geral, e que em relação à dívida líquida, há mais dados que permitiriam alteração nos códigos atribuídos a esta tabela;
4. Não foram encontrados na divulgação o detalhamento relativo aos títulos de dívida, empréstimos e outras, outras contas a pagar detidos ou alocados aos fundos previdenciários no Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN, 2018), ou dentro dos demonstrativos relativos à Dívida Bruta do Governo Geral;
5. Como a análise foi feita tomando por base a Dívida Bruta do Governo Geral, os valores relativos às entidades financeiras receberam valorização 0, pois eles, no Brasil, estão destacados no cálculo da Dívida Líquida do Setor Público, BACEN (2018);
6. Como constatação lógica, é possível dizer que a medida de Dívida Bruta do Governo Geral no padrão da Itália, ESA (2010), é mais abrangente que a mesma medida no padrão Brasil, BACEN (2018). Mas, vale ressaltar que o BACEN (2018) contempla as medidas de dívida do Setor Público, algo que o ESA (2010) tem o potencial para fazer, mas não o faz.

4.4. Comparação das Medidas de Dívida

Finalmente vale apresentar a relação DBGG/PIB entre o Brasil, a Itália e a União Europeia. A comparação com os europeus adotou para eles o padrão ESA e para o Brasil, o padrão BACEN. O Gráfico 04 apresenta esta comparação.

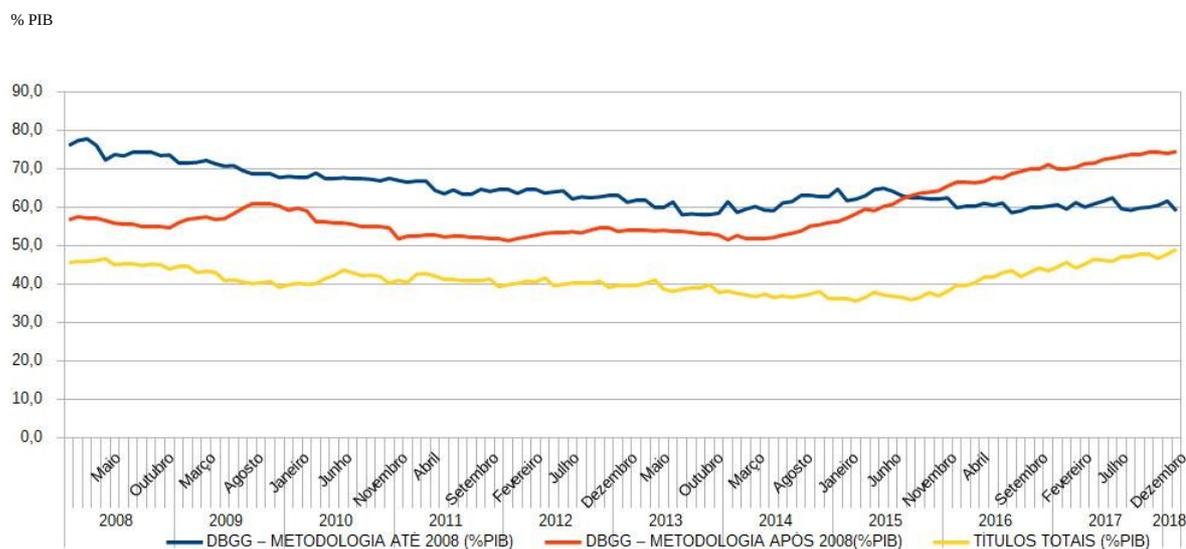
É nítido no Gráfico 04 que, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), o a DBGG do Brasil encontra-se em uma posição que inspira mais cuidados do que a Itália, não apenas pela questão dos juros, mas também pelo percentual de sua capacidade de geração de riqueza comprometido. É interessante observar também que a partir do ano de 2015 a média anual medida pela metodologia vigente até 2008 começa a diminuir, ao tempo em que a média anual da DBGG medida pela metodologia após 2008 inicia um aumento significativo, retomando os valores de sua antecessora no ano da implantação (2008).

Gráfico 04 – Comparação entre Brasil metodologia 2007/2008, Itália e União Europeia em percentual (%) do PIB



Fonte: construção própria com base nos dados fornecidos pelo Eurostat (2018) e BACEN (2018)

Gráfico 05. Comparação entre DBGG metodologia anterior a 2007/2008, a metodologia posterior a 2007/2008 e os Títulos Totais em % PIB



Fonte: Construído com base na Série Histórica da Dívida Líquida e Bruta do Governo Geral, metodologia vigente a partir de 2008 (BACEN, 2018).

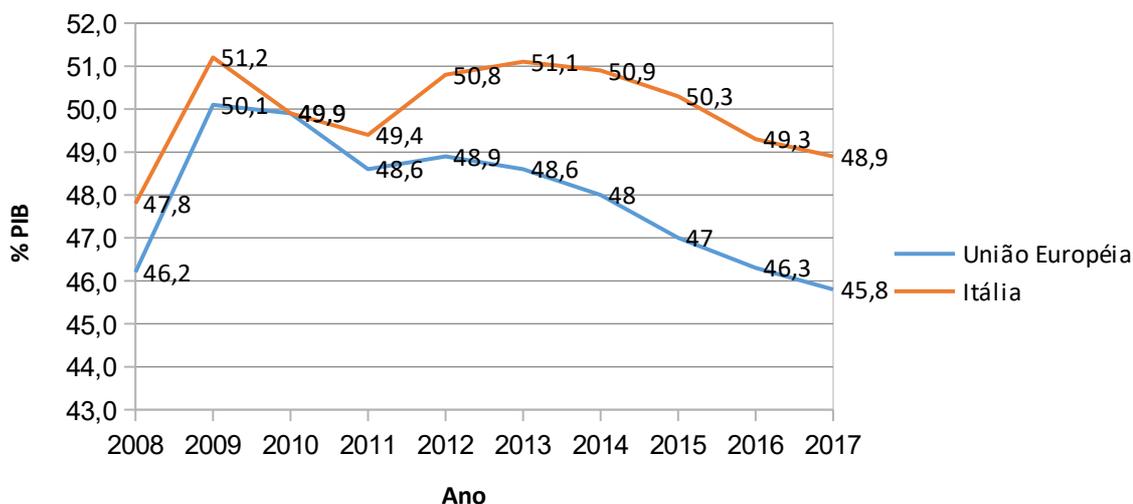
Conforme mencionado pelo BACEN (2008), a retirada dos títulos livres para o cálculo da Dívida Bruta pode estar relacionada a este crescimento. Nesse sentido também foi construída uma curva ponderando a dívida e o crescimento do título para fins de comparação. Daí, para o BACEN, o Gráfico 05, mostra que: o total de títulos emitidos apresentam um paralelismo com a Dívida Bruta do Governo Geral, especialmente de 2015 em diante,

indicando que, no Brasil, a composição preponderante da dívida pública se dá por meio de Títulos Públicos Federais, o que, associado ao curto prazo desses papéis ratifica o fato de ser necessário mais cautela para o Brasil.

Do Gráfico 05 também se pode observar a relação entre as duas metodologias de dívida especificamente para o caso do Brasil. Ambas apresentam uma diferença, sendo a metodologia anterior a 2007/2008 mais conservadora em termos de mensuração, como mais alta até 2015. Desde então a metodologia nova apresentou um acréscimo valorativo, para a DBGG, o que pode ter relação com as operações compromissadas do Banco Central do Brasil. A Instituição Fiscal Independente (IFI, 2017) credita o aumento das operações compromissadas em termos de volume ao aumento das taxas de juros.

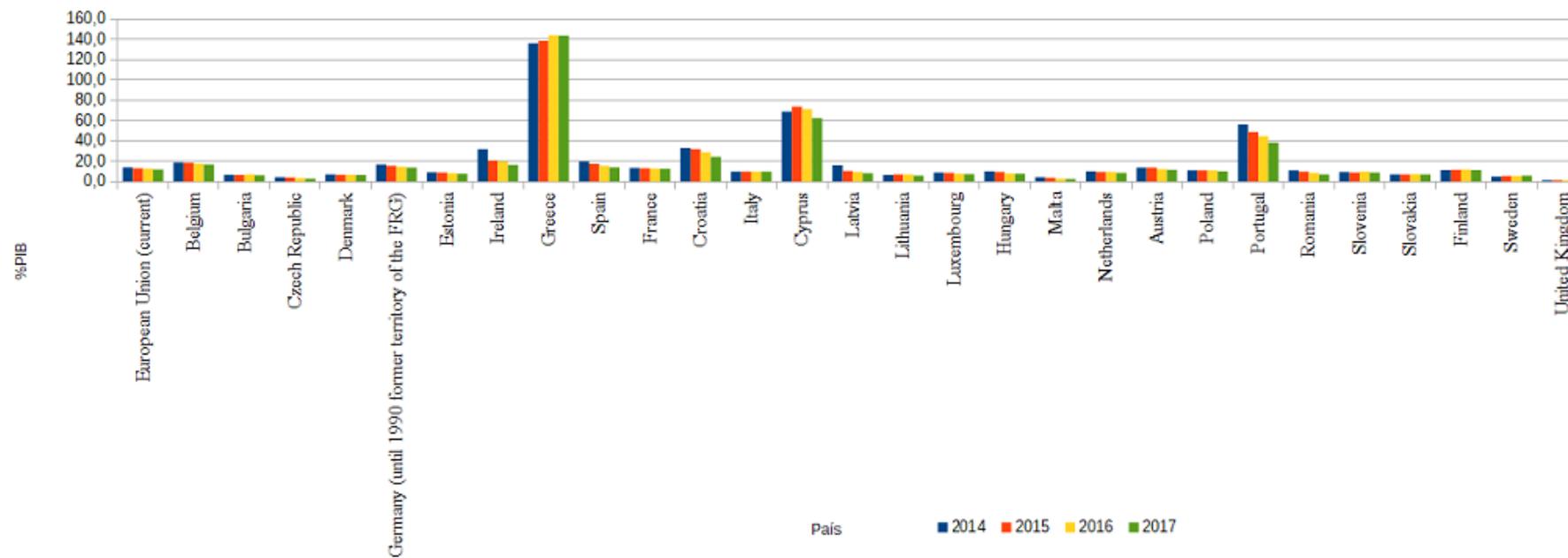
Em relação à Itália, o Gráfico 07 construído abaixo usou dados de 2008 em diante, pois somente estes estavam disponíveis na base de dados *Eurostat* (2018). Percebe-se que apenas no ano de 2010 os valores foram iguais.

Gráfico 06 – Crescimento da DBGG Italiana comparada com a DBGG da União Europeia, ambas em % do PIB pelo padrão ESA



Fonte: Construído com dados do Eurostat (2018).

Gráfico 07 – Dívida Bruta do Governo Geral ESA (EDP)– componente Empréstimos Longo Prazo



Fonte: Construção própria com base nos dados extraídos do Eurostat (2018)

Ampliando a escala do Gráfico 05, em relação Itália percebeu-se que sua reação está mais lenta do que a do resto da União Europeia, a qual apresenta alguns países com endividamento futuro bem superior ao da Itália (o Portugal por exemplo) conforme se observa no Gráfico 08.

Em um primeiro momento, tomando-se por base a proposta de classificação sugerida por Dipplesman, Dziobek e Mangas (2012), percebe-se que ambos os países possuem falhas em um ou em alguns pontos. A Itália (ao usar a metodologia ESA) não agrega em suas medições de Dívida Bruta do Governo Geral de forma integral todas as entidades extraorçamentárias, no aglomerado U1, integrante do Governo Central e por conseguinte do Governo Geral. O Brasil, apresenta a mesma postura, especialmente em relação à exclusão de unidades importantes. Em que pese esta exclusão vale ressaltar que a divulgação com estas unidades incluídas vem sendo feita, mas esta não é a apresentação mais divulgada, estando disponível apenas nas tabelas especiais.

Em relação aos títulos, a Itália continua apresentando espaço para a inserção dos valores destacados por Dipplesman, Dziobek e Mangas (2012). O Brasil, contudo não permitiu a constatação da existência dos aglomerados para os instrumentos de dívida por meio de informações claras, textualmente definidas, sem aglutinações e diretas quanto a apenas dois itens: Os Direitos Especiais de Saque e aos Seguros, Pensões e Outros Esquemas De Garantias Padronizadas (aqui, abreviado como SPDG).

O Brasil apresentou além das já mencionadas, algumas outras peculiaridades, como a falta de informações dos Estados e dos Municípios quanto a participação, na sua dívida, dos seus respectivos regimes previdenciários, ou em relação de natureza previdenciária. As demonstrações brasileiras também apresentam uma boa divulgação apenas quanto aos itens D1 e D2 para a maioria dos aglomerados, mas ainda podem avançar mais nessa divulgação. O que pode indicar que o valor da DBGG pode ser ainda maior do que o apresentado pelas metodologias comparadas ou não estar plenamente concentrado na União. Além disso, percebeu-se que há, no Brasil, uma curta maturação de dívidas e juros elevados, esta curta maturação pode estar associada exatamente a este excesso de juros, ou seja, toma-se recurso por menos tempo para reduzir a despesa com juros, mas pode, em outra área, prejudicar a liquidez e capacidade de financiamento de curto prazo do Governo Geral e, também, trazer implicações para o crescimento econômico.

Conforme foi dito, o Brasil não apresenta, no campo da Dívida Bruta do Governo Geral apresentada pelo Manual de Estatísticas Fiscais (BACEN 2018) um campo específico para o detalhamento em relação aos elementos previdenciários, apenas em via transversa, quando aborda a dedução dos títulos públicos detidos pela previdência – vide Quadro 03 – sem que haja maiores

menções a respeito. Isso é importante, pois, em Nota Técnica publicada pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Vieira e Benevides (2016) trazem dados relevantes divulgados pelo Instituto Brasileiro de Economia e Estatística – IBGE, a respeito do envelhecimento da população. Os autores acima, esclarecem que estrutura demográfica brasileira está sendo alterada drástica e rapidamente. Em 30 anos o percentual da população de idosos terá praticamente dobrado de tamanho, e a população de idosos com mais de 80 anos terá triplicado. Isso terá um impacto relevante sobre as contas de saúde e da previdência. Vieira e Benevides (2016) asseveram ainda que isso pressionará muito o Sistema Único de Saúde – SUS, o qual já possui, segundo dados pesquisados pelos autores, problemas para o atendimento da população brasileira de forma eficiente. Dessa forma, é importante retornar à observação feita quando do item 2.2.3 deste trabalho.

O detalhamento do item Previdência Social pela metodologia apresentada no Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central, além de conferir mais transparência, pode auxiliar no controle da população em relação aos valores deste segmento. Isso posto, coloca-se a sugestão o uso da metodologia do Banco Central, também para uma melhor exposição dos dados relativos à saúde, explicitados dentro da dívida, uma vez que tais valores – saúde e previdência – conforme os autores citados, irão compor parcela importante dos valores geridos.

Em um outro momento, foi importante ter percebido a questão da dívida mobiliária do Brasil, bem como a análise feita em relação à maturidade da dívida na Itália. Em relação à maturidade média da dívida mobiliária os dois países são muito diferentes. Segundo o Monitor Fiscal (BRASIL2018), com base nos dados providos pelo Banco Central, os grandes componentes da Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG, são a dívida mobiliária do Tesouro Nacional, seguida pelas operações compromissadas do BACEN: a primeira corresponde a 51,6% do PIB e o segundo a 17,6%. Observa-se que da composição brasileira os Títulos em poder do mercado apresentaram um crescimento mais acentuado, indicando além de um endividamento por parte do Governo Brasileiro uma relativa capacidade de absorção desses papéis pelo setor de mercado, conforme Gráfico 04.

Em relação à Itália, também suas divulgações não estão completas, nos termos da metodologia adotada como parâmetro. Foi interessante verificar a questão das unidades extraorçamentárias, principalmente, e das empresas públicas financeiras e não financeiras. Assim como o Brasil, o valor da Dívida Bruta do Governo Geral na Itália também pode ser maior: talvez não seja tanto quanto no Brasil, mas, ainda assim, considerando os limites do Tratado de Maastricht, pode ser algo relevante.

Vebrova e Rybáček (2014) trazem um ponto importante em relação ao ESA que pode ser aplicado para a Itália: as transações financeiras não têm impacto na medida de déficit e superávit do governo, mas são capazes de afetar o orçamento deste. Considerando isso, pode-se dizer que o ESA (2010) ao trabalhar com as contas nacionais sem ponderar o serviço financeiro, permite entender que os limites do tratado de Maastricht também deixam estes elementos de fora. Isso é ratificado especialmente na diferença entre o ESA (2010) e o ESA-EDP, apontados por Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011).

Finalmente ao excluir a questão financeira em si do valor da dívida pública, o ESA (2010) trabalha com a mesma metodologia do Banco Central do Brasil: a metodologia abaixo da linha; de maneira que as possíveis diferenças entre ambas estão na abrangência instrumental e institucional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há várias metodologias de mensuração da Dívida Pública, conforme leciona Dipplesman, Dziobek e Mangas (2012). Neste trabalho, buscou-se comparar dois países em posições relativamente diferentes, mas com características parecidas: os dois apresentam, além do envelhecimento da população, a obrigatoriedade de respeitarem regras fiscais próprias, sem mencionar os históricos de ajustes ocorridos na década de 90.

Considerando ser o escopo do presente trabalho a comparação das metodologias para a aferição da Dívida Pública entre o Brasil e a Itália. Ao operacionalizar a comparação, foi necessário utilizar como dados a Dívida Bruta do Governo Geral para ambos, bem como seus componentes, quais sejam: instituições e instrumentos de dívida.

Ao longo do estudo percebeu-se que, apesar das semelhanças encontradas entre os países, os dois apresentam algumas diferenças entre si e também em relação ao modelo proposto por Dipplesman, Dziobek e Mangas (2012). Não se quer aqui emitir juízo de valor quanto ao melhor entre os dois sistemas, o que se busca é o aperfeiçoamento das demonstrações da Dívida Bruta do Governo Geral para os dois lados.

Ambos os países não apresentavam todas as informações propostas pela metodologia sugerida por Dipplesman, Dziobek e Mangas (2012). O Brasil, pela falta de informações, textualmente definidas, sem aglutinações e diretas quanto a apenas dois itens: Os Direitos Especiais de Saque e aos Seguros, Pensões e Outros Esquemas De Garantias Padronizadas. Além disso, apresentou também a falta de informações dos Estados e dos Municípios quanto a participação, na sua dívida, dos seus respectivos regimes previdenciários, ou em relação aos valores de previdência, e saúde. No geral, as demonstrações brasileiras apresentam uma boa divulgação apenas quanto aos itens D1 e D2 para a maioria das entidades. Considerando o exposto, pode-se depreender que o valor da DBGG brasileira pode ser ainda maior do que o apresentado pelas metodologias comparadas ou não estar plenamente concentrado na União. Outro detalhe importante foi a maturação de dívidas e juros elevados. A curta maturação pode estar associada exatamente aos juros mais altos: com títulos de menor prazo, a despesa pelo pagamento deles é menor, mas pode, em outra área, prejudicar a liquidez e capacidade de financiamento de curto prazo do Governo Geral e, também, trazer implicações para o crescimento econômico.

Itália também não tem divulgações completas em comparação à metodologia adotada como parâmetro. Foi interessante verificar a questão das unidades extraorçamentárias, principalmente, e das empresas públicas financeiras e não financeiras, especialmente quanto à exclusão ou inclusão de

entidades com base na significância dos preços ou na influência para designar membros relevantes na administração, respectivamente, e como isso influencia na classificação e nos resultados.

A maturidade média da dívida mobiliária italiana também difere bastante da Brasileira. Ponto importante trazido por Vebrova e Rybáček (2014) ESA, ou seja, Itália: as transações financeiras não têm impacto na medida de deficit e superávit do governo, mas são capazes de afetar o orçamento deste. Por conseguinte, os limites do tratado de Maastricht também deixam estes elementos de fora. Isso é ratificado especialmente na diferença entre o ESA (2010) e o ESA-EDP, apontados por Lojsch, Rodrigues-Vives e Slavik (2011).

Em relação à metodologia do BACEN, como mera sugestão, fica um detalhamento mais aprofundado em relação à Previdência Social e ao Sistema Único de Saúde, o SUS; bem como a complementação em relação aos elementos institucionais – reinclusão da Petrobras e da Eletrobras – e o desmembramento dos valores detidos por cada uma delas em relação aos agregados de dívida, tal qual proposto por Dippelsman, Dziobek e Mangas (2012). Em relação à Itália sugere-se o questionamento quanto à exclusão do serviço financeiro e dos valores relativos às entidades financeiras, além de divulgação em relação ao Setor Público. Última constatação, mas não menos importante: ESA (2010) e o BACEN (2018) trabalham ambos com a mesma metodologia: a metodologia abaixo da linha. As possíveis diferenças entre ambas, portanto estão na abrangência instrumental e institucional.

6. REFERÊNCIAS

BALASSONI, Fabrizio; FRANCO, Daniele; MOMIGLIANO, Sandro e MONACELLI, Daniella. Italy: fiscal consolidation and its legacy, 2002, Disponível em:

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2002-impact-fiscal-policy/4.5_balassone_franco_momigliano_and_monacelli.pdf?language_id=1 Acessado em: abr 2018.

BRASIL - Banco Central do Brasil. Notas à imprensa. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201803pfp.zip>. Acessado em: 03 abr. 2018

BRASIL – Banco Central do Brasil – Manual de Estatísticas Fiscais Ed. 2018. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>

BRASIL – Banco Central do Brasil – Notas à imprensa: Notas de esclarecimento. Publicada em: 19 jan 2015. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/notas/15174>; Acessado em: 18 mar. 2018.

BRASIL – Banco Central do Brasil – Notas à imprensa: Notas de esclarecimento. Publicada em: 28 jun 2013. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/notas/14772> ; Acessado em: 18 mar 2018.

BRASIL – Banco Central do Brasil. Manual de Estatísticas Fiscais. 2018. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>.

BRASIL – Banco Central do Brasil. Notas à Imprensa. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/notas/> Acessado em: 12 abr. 2018.

BRASIL – Banco Central do Brasil. Notas à imprensa. Notas metodológicas. BCB – Informações econômicas. Publicado em: 12/04/1999. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/htms/indicadores.asp> Acessado em: 04/04/2018.

BRASIL – Banco Central do Brasil. Relatório de Inflação. Brasília: 2008. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2008/03/ri200803P.pdf>. Acessado em: 04 abr. 2018.

BRASIL – Banco Central do Brasil. Série histórica da Dívida líquida e bruta do governo geral (metodologia vigente a partir de 2008). 2018. Disponível

em:<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistDLSPBruta2008.asp> Acessado em: 04 abr. 2018.

BRASIL – Banco Central do Brasil. Série histórica da Dívida líquida e bruta do governo geral (metodologia vigente até 2007). 2018. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/seriehistDLSPBruta2007.asp>. Acessado em: 04 abr. 2018.

BRASIL – Banco Central do Brasil. Tabela IE4 – 29. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/IE4-29.xlsx>. Acessado em: 04/04/2018.

BRASIL – Banco Central do Brasil. Tabelas especiais, 2018. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pt-br#!/n/seriedlsp>. Acessado em: 04 abr. 2018.

BRASIL – Câmara dos Deputados. Consulta de tramitação: Medida Provisória (MP) nº 2.179-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil, e dá outras providências. Ano de publicação da última tramitação: 2008. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/48078>.

BRASIL – Câmara dos Deputados. Monitor Fiscal. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/monitor-fiscal/monitor-fiscal_2018_03. Acessado em: 12/04/2018.

BRASIL – Congresso Nacional. 11.803, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2008. Conversão da MPv nº 435, de 2008. Altera a Lei no 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, dispõe sobre a utilização do superávit financeiro em 31 de dezembro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111803.htm. Acessado em: mar. 2018

BRASIL – Congresso Nacional. 17.976, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1989. Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7976.htm. Acessado em: mar. 2018

BRASIL – Congresso Nacional. 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/18727.htm. Acessado em: mar. 2018

BRASIL – Congresso Nacional. Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997 – Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da Dívida Pública Mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19496.htm. Acessado em: mar. 2018

BRASIL – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2015. Brasília, 2014.

BRASIL – Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº. 1021 de 29 de Janeiro de 2018. Disponível Em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/dados-e-estatisticas/orcamento-de-investimento/portaria-no-1-021-de-29-de-janeiro-de-2018-6o-bimestre-2017-texto.pdf> Acessado em: 26 abr 2016

BRASIL – Presidência da República. Medida Provisória (MP) nº 2.179-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2179-36.htm. Acessado

em: mar.2018

BRASIL – Presidência da República. Medida Provisória (MP) nº 2.185-35, DE 24 DE AGOSTO DE 2001. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2185-35.htm. Acessado em: mar. 2018

DIPPELSMAN, R.; DZIOBEK, C.; MANGAS, C. A. G. What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt: An Overview of the Coverage of Public Sector Debt for 61 Countries. IMF Staff Discussion Note (SDN/12/09), 2012.

EUROSTAT - Government Finance Statistics Guide – 2014. Acessado: em 30 abr. 2018

EUROSTAT – European System Accounts – 2010. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010/overview> Acessado em: 25/03/2018

EUROSTAT. Databank. 2018. disponível em: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> Acessado em: abr 2018

GIACOMONI, James. Orçamento público. 15ª ed. ampl., rev. e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 2ª reimpressão.

GOBETTI, S. W.; SCHETTINI, B. P. Dívida Líquida e Dívida Bruta: uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo do endividamento brasileiro. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), Texto para Discussão n. 1514, dezembro 2010.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 6 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

IRWIN, T. C. Defining the Government's Debt and Deficit. International Monetary Fund (IMF) Working Paper (WP/15/238), Washington, 2015.

IRWIN, T. C. Dispelling Fiscal Illusions: How Much Progress Have Governments Made in Getting Assets and Liabilities on Balance Sheet?. International Monetary Fund (IMF) Working Paper (WP/16/95), Washington, 2016

ITÁLIA – Costituzione Italiana edizione in Lingua Portoghese. Roma: Senato della Repubblica, 2018. Disponível em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf. Acessado em: 10 mar. 2018.

ITALIA Ministero Dell'Economia e Delles Finanzas. Ano 2007. Disponível em: http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_publico/archivio_dati_st

orici/Tasso-min.-e-max.--rendim.-medio-pon.xls

ITÁLIA Ministero Dell'Economia e Delles Finanzas. Departamento Del Tesoro. "Relazione sull'andamento dell'economia nel 2003 e aggiornamento delle previsioni per il 2004" Disponível em:

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_progammazione/documenti_programmatici/Relazione_2003_e_Aggiornamento_2004.pdf

ITALIA Ministero Dell'Economia e Delles Finanzas. Disponível em:

<http://www.dt.tesoro.it/it/infografica/dettaglio.html?i=3&cat=> Acessado em: 23/04/2018

ITÁLIA. Ministero Dell'Economia e Delle Finanze. CCT. Disponível em:

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_publico/titoli_di_stato/CT.pdf. Acessado em: 03 mai 2018

LOJSCH, DAGMAR HARTWIG. RODRIGUES-VIVES, MARTHA & SLAVIK, MICHAEL. The size and composition of Government debt in the Euro Area. OCCASIONAL PAPER SERIES. Nº 132, Outubro 2011. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp132.pdf>

MATIAS-PEREIRA, José. Finanças públicas: foco na política fiscal no planejamento e orçamento público. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Pellegrini, Josué Alfredo. As operações compromissadas do Banco Central. Instituição Fiscal Independente – Estudo Especial nº 03, Out. 2017. Disponível em:

http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533520/Estudo_OpCompromissadas.pdf. Acessado em: 24 jun. 2018.

VEBROVA, Ludmila and RYBÁČEK, Václav, How to Read Government Deficit and Debt (2014). Statistika, 2014, 94 (3). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2737377>

VIEIRA, Fabiola Sulpino & DE SÁ E BENEVIDES, Rodrigo Pucci. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Nota Técnica nº 28 – IPEA. Acessado em: 12.abr.2018. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf