

ANEXO I



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)**

URGENTE



PROCESSO: TC-021.643/2014-8 (Representação)
UNIDADES: MINISTÉRIO DA FAZENDA E OUTROS

BANCO CENTRAL DO BRASIL, por seus procuradores (art. 17, inciso I, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e art. 4º, inciso I, da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998), tendo em vista a superveniência do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, na sessão de 15 de abril de 2015, e do Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, na sessão de 29 de abril de 2015, vem, respeitosamente, com base no art. 48 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e no art. 286 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), encarecer o reexame da respeitável decisão do Plenário dessa Egrégia Corte, apresentando contributos jurídicos e técnicos com vistas a ampliar o debate em prol da dialética e do contraditório, no mesmo escopo de cooperação que sempre pautou a relação institucional entre a Autoridade Monetária e a Corte de Contas, tudo conforme razões que passa a expor a seguir.

I – PRELIMINARES DE ADMISSIBILIDADE

2. Antes de adentrar o mérito da presente impugnação, destaca-se, para demonstração do interesse recursal desta Autarquia, na forma do art. 282 do RITCU, o fato de que a decisão recorrida, proferida em sede de processo de representação, dirige-lhe determinações, na forma de seus itens 9.1, 9.10, e a recomendação constante do item 9.12, como veio a ser especificado no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, com sérias repercussões sobre o modo como vêm sendo elaboradas as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB desde 1991, à luz de arcabouços pré-definidos, conceitos, definições e metodologias específicos, amparados em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, sem discrepância com qualquer diploma normativo.

Petição 2856/2015-BCB/PGHC
Pt 1401600288

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

3. Assim, desponta inequívoco o interesse da Autarquia – e não apenas da Unidade ou dos dirigentes envolvidos¹ – de pugnar pelo reexame da decisão com o objetivo de obter a revisão do quanto decidido no processo, seja para manter a elaboração e a divulgação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal na forma que entende estar validamente estabelecida, seja, subsidiariamente, para modular os efeitos do que vier a ser decidido, forte na indispensável ponderação jurídica dos interesses públicos envolvidos, a teor do disposto no art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro², tendo em vista as implicações de eventuais alterações no atual escopo ou abrangência da metodologia ou do refazimento das estatísticas, acaso não seja gradual a imposição da decisão recorrida, na hipótese de sua manutenção.

4. Noutro passo, quanto à tempestividade do presente pedido de reexame, destaca-se que a decisão recorrida foi comunicada a esta Autarquia nos termos do Ofício 171/2015-TCU/SecexFazenda, de 4 de maio de 2015, dirigido ao Procurador-Geral do BCB e entregue no protocolo da Autarquia no dia 6 de maio de 2015, com o qual foi remetida cópia do Relatório e do Voto que fundamentaram o Acórdão 992/2015-TCU-Plenário, que, por sua vez, assentou o desprovemento dos embargos de declaração opostos, por meio da Petição 2167/2015-BCB/PGBC, ao Acórdão 825/2015-TCU-Plenário.

5. Destarte, conforme o previsto no art. 286, parágrafo único, combinado com os arts. 285, *caput*, e 183 do RITCU, o prazo quinzenal estipulado para a interposição do pedido de reexame expiraria na quinta-feira 21 de maio de 2015, tendo-se protocolizado a presente petição antes de seu encerramento, de modo tempestivo, pois.

6. Afirmada a admissibilidade recursal, passa-se, no tópico seguinte, ao exame da fundamentação do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, cujos termos foram confirmados com o Acórdão 992/2015-TCU-Plenário.

II – OBJETO DO PROCESSO TC-021.643/2014-8
E SÍNTESE DA DECISÃO RECORRIDA


7. O Processo TC-021.643/2014-8 foi instaurado a partir de representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPjTCU) sobre ausência ou atraso de repasses regulares do governo federal para o pagamento de benefícios sociais, que estariam

¹ Nesse sentido, convém esclarecer que, embora o item 9.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário tenha dirigido determinações ao Departamento Econômico (Depec), entende-se que o destinatário do comando é o próprio BCB, primeiro porque aquela Unidade não possui personalidade jurídica própria, assumindo apenas parte das atribuições da Autarquia, em razão de sistemática de distribuição interna de competência; segundo porque é o BCB o ente jurídico ao final responsável pela publicação das estatísticas fiscais, inclusive para efeito de relacionamento institucional com as partes interessadas.

² Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, antes denominado Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, com a atual denominação “Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro” estabelecida pela Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010:

“Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

2

M



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

sendo pagos com recursos próprios de instituições financeiras públicas federais. A representação mencionava ainda aparente impacto de tal ausência ou atraso de repasses nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, conforme trecho abaixo transcrito:

“[...] ao que parece, o Banco Central do Brasil, por intermédio de seu Departamento Econômico, não está, no momento em que apura o resultado fiscal do setor público, registrando os passivos ou [não está] registrando, adequadamente, as variações no saldo das obrigações do Tesouro junto aos bancos, surgidas em razão da realização das respectivas antecipações de valores (operações de crédito).”

8. Em razão disso, o MPJTCU requereu ao Tribunal de Contas da União (TCU), especificamente no que se relaciona com a área de atuação do BCB, a realização de inspeção com o objetivo de:

“(i) identificar a natureza, os montantes, as datas e demais dados relativos a cada uma das antecipações e repasses realizados desde o ano de 2012 **entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras correlacionadas;**

[...]

(iii) verificar se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, **os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras.** Em caso contrário, seja promovida a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização; [...].” (Destaques ausentes no original.)

9. Com o despacho favorável do Excelentíssimo Ministro Relator, a equipe técnica do TCU realizou inspeção no período de 22 de setembro a 21 de novembro de 2014, tendo como objeto *“analisar os repasses do Governo Federal às instituições financeiras, com vistas a identificar eventuais irregularidades”*. Das quatro questões de auditoria formuladas no Relatório de Fiscalização elaborado pela SecexFazenda, finalizado em 12 de dezembro de 2014, uma delas refere-se mais diretamente à atuação do BCB:

“Questão 4 – qual o impacto fiscal (resultado e endividamento) decorrente de atrasos na cobertura de valores devidos às instituições financeiras, na transferência de recursos aos demais entes federados, bem como dos R\$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?”

10. Em seu Relatório, a SecexFazenda apontou a inexistência de definição legal para a *“metodologia de apuração dos resultados primário e nominal”*, devido à não edição, pelo Senado Federal, da norma prevista no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Mencionou também que, diante dessa lacuna normativa e por determinação das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o BCB tem sido indicado, nas Mensagens Presidenciais de encaminhamento dos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (PLOA) ao Congresso Nacional, como o responsável pela apuração



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas, com base em sua metodologia própria, conhecida como “abaixo da linha”. Essa metodologia, **como vem sendo reconhecido pelo próprio TCU**, tem definições, abrangências e finalidades distintas daquela idealizada pela LRF para apuração dos resultados primário e nominal.

11. Embora o objetivo principal do Processo TC-021.643/2014-8 e o foco do Relatório de Fiscalização tenham sido a noticiada ocorrência de atrasos de repasses da União para cobertura de despesas com benefícios sociais e subvenções econômicas, a SecexFazenda também apresentou seu entendimento técnico sobre a metodologia adotada pelo BCB para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, chegando a concluir que aquelas operações deveriam, todas elas, indistintamente, integrar as referidas estatísticas, o que teria fundamento, segundo alega, nos próprios *“objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen”*. A área técnica do TCU propõe, então, a correção da metodologia utilizada pelo BCB e a republicação das estatísticas com a inclusão de certas operações e ajustes de valor em outras, sem, todavia, imputar qualquer responsabilidade por essas supostas incorreções.

12. O parecer do MPjTCU, emitido em 6 de abril de 2015, acolheu largamente, com a correção de poucos pontos, as análises e conclusões apresentadas pela SecexFazenda em seu Relatório de Fiscalização, apoiando suas propostas de determinação aos órgãos e entes envolvidos e de chamamento de autoridades em audiência, sem inclusão de qualquer dirigente do BCB.

13. O Voto do Ministro Relator, embora tenha trilhado os mesmos argumentos esposados pelos Auditores e pelo MPjTCU, acrescentou algumas considerações e conclusões. A título de contextualização, seguem alguns excertos desse Voto:

“53. Por fim, considero que o Banco Central do Brasil, na condição de responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de cumprimento das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao deixar à margem de suas estatísticas passivos da União que, de acordo com os seus próprios critérios, deveriam compor a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições.

54. Lembro que um dos pedidos formulados na inicial pelo Ministério Público junto ao TCU foi para que se verificasse se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil ‘capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras’.

55. Nesse sentido, o que se viu na inspeção realizada é que passivos relevantes, os quais, repita-se, atendem aos critérios adotados pela própria autarquia para compor a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), deixam de ser captados pelos resultados que apura, **razão pela qual entendo que devam ser chamados em audiência os dirigentes do Bacen para se manifestarem acerca das falhas identificadas nestes autos.**



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

56. De fato, ainda não compreendo como é que dezenas de bilhões de reais em passivos da União tornaram-se imperceptíveis ou indiferentes aos olhos do Banco Central, não obstante constarem devidamente registrados nos ativos das instituições credoras e terem sido rapidamente flagrados pelos auditores do TCU.

57. Afinal, se as dívidas que escaparam ao controle do Banco Central tivessem sido detectadas desde o seu surgimento, as irregularidades apontadas neste processo provavelmente não ganhariam grandes proporções nem se estenderiam por tanto tempo.

58. Observo que a responsabilidade da Autoridade Monetária de apurar os resultados fiscais da União é derivada das leis de diretrizes orçamentárias e fixada pelo próprio Governo Federal, mediante indicação do Presidente da República, que detém o poder hierárquico." (Destaques ausentes no original.)

14. Com base nessa manifestação do eminente Relator, foi prolatado o Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, em julgamento na sessão de 15 de abril de 2015, do qual se extraem os seguintes itens referentes à produção de estatísticas fiscais pelo BCB:

"9.1. determinar ao Departamento Econômico do Banco Central do Brasil que:

9.1.1. publique quadro específico na Nota de Imprensa de Política Fiscal em que fiquem evidenciados os montantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e dos resultados nominal e primário que deveriam ter sido apurados para o exercício financeiro de 2014 caso os passivos referentes aos adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial estivessem sendo captados pelas estatísticas fiscais;

9.1.2. registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP):

9.1.2.1. os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos aos itens 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', inscritos na contabilidade da referida instituição financeira;

9.1.2.2. os valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devido pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);

9.1.2.3. os valores referentes ao passivo da União junto ao FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, à Resolução CCFGTS 547/2008 e ao Programa Minha Casa Minha Vida;

9.1.3. em relação aos exercícios financeiros de 2013 e 2014, refaça o cálculo do resultado primário decorrente:

9.1.3.1. dos dispêndios ocorridos no âmbito do Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bc.gov.br

5



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

- 9.1.3.2. dos dispêndios ocorridos no âmbito da equalização de taxa de juros a que se refere a Lei 8.427/1992, e a Portaria do Ministério da Fazenda 315/2014, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;
- 9.1.3.3. dos dispêndios ocorridos no âmbito da legislação abrangida pelo ativo 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', do Banco do Brasil, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;
- 9.1.3.4. da variação dos saldos da dívida da União junto ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) de que trata a Lei 12.096/2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;
- 9.1.3.5. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativas aos adiantamentos concedidos no âmbito do PMCMV de que trata a Lei 11.977/2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de referido endividamento;
- 9.1.3.6. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativa aos recursos não repassados pelo Tesouro e que, em razão do disposto pelo art. 3º, § 1º, da Lei Complementar 110/2001, estão registrados como direitos de referido Fundo junto à União;
- 9.1.3.7. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativa aos recursos não repassados pelo Tesouro para cobertura dos encargos resultantes da Lei nº 6.024/1974, da Medida Provisória nº 2.196/2001 e da Resolução CCFGTS nº 574/2008;

[...]

9.10. **determinar a audiência do Presidente do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini (...), e do Chefe do Departamento Econômico, Tulio José Lenti Maciel (...), para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa quanto à falta de contabilização na Dívida Líquida do Setor Público, e conseqüentemente na apuração do resultado fiscal, dos passivos da União relativos às contas 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', registradas como ativos pelo Banco do Brasil, à equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao BNDES, às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida, às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar 110/2001 e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei 6.024/1974, a Medida Provisória 2.196/2001 e a Resolução CCFGTS 574/2008, os três últimos perante o FGTS, bem como quanto à contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal;**

[...]

9.12. em relação às movimentações de recursos (pagamentos de benefícios e repasses) no âmbito de pagamento de benefícios do INSS, recomendar ao Banco Central do Brasil que adote providências no sentido de **aprimorar a rotina contábil a ser utilizada pelas instituições financeiras** para o registro de referidas movimentações;

9.13. determinar à SecexFazenda que:



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

9.13.1. após os recálculos a serem feitos pelo Departamento Econômico do Banco Central, conforme o item 9.1.3, avalie, se preciso com o apoio da Semag, qual seria o efeito no cumprimento das metas fiscais referentes ao período 2013-2014; [...]" (Destques ausentes no original.)

15. Após essa decisão, esta Procuradoria-Geral buscou sinalizar, por meio de embargos de declaração, a existência de aparente contradição entre as conclusões assentadas no citado Acórdão³, mas a Corte de Contas negou provimento ao recurso, prolatando o Acórdão nº 992/2015-TCU-Plenário, de 29 de abril de 2015, com base em novo voto do Ministro Relator, que realçou os seguintes aspectos atinentes às determinações dirigidas ao BCB, esclarecendo a posição do Tribunal sobre o assunto:

"2. Observo que as determinações deste Tribunal tiveram dois objetivos principais: a **regularização da contabilidade fiscal no que tange especialmente ao cálculo dos resultados primários** e a regularização dos saldos devedores do Governo Federal junto aos bancos oficiais.

3. A necessidade de regularização da contabilidade fiscal tem como princípio a **constatação de que existem dívidas do Tesouro Nacional devidamente registradas nas demonstrações financeiras dos bancos oficiais e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mas não reconhecidas pelo Banco Central** e, portanto, não computadas entre as obrigações do setor público, que impactam o resultado primário.

[...]

5. As determinações do Acórdão nº 825/2015-Plenário com vistas à regularização contábil foram **dirigidas ao Banco Central, que tem a incumbência conferida pelo Chefe do Poder Executivo de apurar as dívidas líquidas do setor público e os consequentes resultados primários.**

6. **A conclusão da equipe de fiscalização do Tribunal, reforçada pelo entendimento deste Relator no voto que fundamenta a referida deliberação, no sentido de que as dívidas do Tesouro Nacional com a Caixa Econômica Federal (Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial), Banco do Brasil (equalização de juros do financiamento agrícola e outros), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento) e FGTS (Programa Minha Casa Minha Vida e outros) devem compor a conta do resultado**

³ Petição 2167/2015-BCB/PGBC, de 17 de abril de 2015:

"4. Diante desse quadro, a determinação de certas providências em termos conclusivos, inclusive retrospectivamente, veiculadas nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão nº 825/2015, contrapõe-se a ou, no mínimo, contradiz a determinação do seu item 9.10 no sentido de que sejam apresentadas eventuais justificativas para a não adoção daquelas mesmas providências.

5. Afinal, ou a egrégia Corte já firmou suas conclusões, antes mesmo de apreciar as justificativas técnicas e jurídicas que possam ser apresentadas, ou ainda as examinará antes de expedir determinações peremptórias quanto ao mérito do processo, com pleno respeito ao princípio do contraditório, como é próprio do TCU."



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

primário advém da fórmula simples e objetiva indicada pelo próprio Banco Central, que segue duas condições apenas:

a) as dívidas devem, em princípio, estar registradas no ativo das instituições credoras ou registradas no passivo das instituições devedoras;

b) as obrigações e os haveres devem ter se originado de operações que tenham sido intermediadas ou sancionadas por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro.

7. Em todas as situações em relação às quais o TCU determinou ao Banco Central o reconhecimento das dívidas, os dois critérios acima listados são claramente atendidos, pois tais obrigações do Tesouro, sem exceção, estão lançadas nos ativos dos bancos oficiais e do FGTS e têm instituições do sistema financeiro como credoras ou intermediárias.

8. Não obstante, o Banco Central só passou a admitir como integrantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) os passivos do Tesouro perante a Caixa Econômica Federal, que vieram a ser regularizados contabilmente a partir do segundo semestre de 2014. Mesmo após ter sido instado pela equipe de fiscalização deste Tribunal, a Autoridade Monetária continuou a desconsiderar os passivos junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS como dívida a ser incluída nos resultados primários.

9. Cumpre sublinhar que o Banco Central manifestou-se por várias vezes sobre as questões colocadas durante a inspeção do TCU, como mostram os Ofícios 971/2014-BCB/Depec, de 17/10/2014, do Departamento Econômico; 379/2014-BCB/Dcsup, de 2/10/2014, do Departamento de Supervisão Bancária; 15722/2014-BCB/PGBC, de 2/10/2014, da Procuradoria-Geral; e 911/2014-BCB-Depec, de 2/10/2014, do Departamento Econômico.

10. Por meio desses comunicados, o Banco Central teve ampla oportunidade e liberdade para fazer os esclarecimentos que julgasse pertinentes e, realmente, assim o fez, visto que trouxe aos autos os seus posicionamentos, acompanhados de extensa documentação constituída de notas técnicas e pareceres jurídicos, tudo juntado às peças 92, 93, 106, 107 e 108 do processo.

[...]

12. Está demonstrado, portanto, que foi construído um palco de discussões entre o TCU e o Banco Central, com apontamentos de um lado e contraditório do outro, suficiente para que a equipe de fiscalização, este Relator e o Plenário formassem sua convicção acerca de haver erro na falta de contabilização de determinados passivos do Tesouro na composição da Dívida Líquida do Setor Público e, por reflexo, nos resultados primários, bem como da necessidade de imediata regularização, conforme decidido pelo Acórdão nº 825/2015-Plenário.

13. Nesse quadro, esperar o resultado das audiências dos gestores do Banco Central para que as providências já clarificadas fossem enfim tomadas seria ato contraproducente, negligente e contrário à razoável duração do processo.

8



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

14. Evidentemente que os gestores não estão prejudgados, pois poderão se isentar de responsabilidade, caso afastem sua participação ou culpa ou mesmo se apresentarem justificativas passíveis de aceitação para os procedimentos tidos como irregulares.” (Destques ausentes no original.)

16. Nada obstante, **entende e pondera o BCB que há fundamentos jurídicos e aspectos metodológicos atinentes à elaboração das estatísticas fiscais que justificam o reexame das conclusões e das determinações assentadas no Acórdão 825/2015-TCU-Plenário e reafirmadas no Acórdão 992/2015-TCU-Plenário**, dispondo-se esta Autarquia, **por meio da presente petição e da nota técnica anexa – que dela é parte integrante –**, a contribuir para o deslinde de matéria por demais complexa objeto do Processo TC-021.643/2014-8, convicta de que, ao final, será demonstrada a inexistência de falha atribuível à Autoridade Monetária ou a seus dirigentes no caso concreto.

**III – COMENTÁRIOS GERAIS EM RELAÇÃO
À ATUAÇÃO DO TCU NO CASO CONCRETO**

17. Registre-se, inicialmente, que o BCB considera legítima a atuação do TCU na análise da execução orçamentária do Governo Federal e no cumprimento das metas fiscais, como decorrência de sua incumbência de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de suas entidades, nos termos precisos dos arts. 70 e 71 da Constituição e da Lei nº 8.443, de 1992. Esse controle externo é de vital importância para o funcionamento da máquina estatal em linha com os princípios, as diretrizes e as normas que disciplinam a Administração Pública e com a preservação do interesse público.

18. Aliás, em relação aos temas objeto do Processo TC-021.643/2014-8, a LRF é expressa e específica ao incumbir ao TCU a fiscalização quanto ao alcance das metas estabelecidas na LDO, conforme, aliás, bem pontuou a SecexFazenda em seu Relatório de Fiscalização:

“Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou **com o auxílio dos Tribunais de Contas**, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, **fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar**, com ênfase no que se refere a: 1 - **atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias**; [...]” (Destques ausentes no original.)

19. Por essa razão, **o BCB buscou colaborar com os trabalhos a cargo desse Tribunal, prestando, durante toda a instrução processual, as informações requisitadas pela Equipe Técnica e outras que pudessem ser úteis ao deslinde do feito**, na forma de documentos como os seguintes (além do atendimento a demandas pontuais presencialmente, em reuniões, e por mensagens eletrônicas):

M

9

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

- a) **Ofícios 911/2014-BCB-Depec**, de 2 de outubro de 2014, e **971/2014-BCB/Depec**, de 17 de outubro de 2014, do Departamento Econômico (Depec), contendo esclarecimentos sobre fatos concretos relacionados à contabilização de passivos de órgãos e entes públicos federais registrados por instituições financeiras, bem assim sobre os critérios e procedimentos atinentes à metodologia de elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, elaboradas pelo BCB;
- b) **Ofício 379/2014-BCB/Desup**, de 2 de outubro de 2014, do Departamento de Supervisão Bancária (Desup), contendo esclarecimentos sobre ações de supervisão relacionadas a possíveis pagamentos de programas sociais e outras despesas públicas com recursos próprios de instituições financeiras;
- c) **Ofício 15722/2014-BCB/PGBC**, de 2 de outubro de 2014, desta Procuradoria-Geral, contendo esclarecimentos sobre eventuais consultas ou manifestações referentes a natureza, enquadramento ou características das operações objeto do processo em trâmite no TCU⁴.

20. Ao tempo em que reitera todos os esclarecimentos já prestados ao TCU, citados no item anterior, o BCB, movido pelo dever e mister institucional, reputa imprescindível reforçar pontualmente algumas das considerações jurídicas e técnicas e

⁴ Vale transcrever o seguinte trecho do ofício da PGBC, por mencionar manifestações jurídicas expedidas por esta Procuradoria-Geral e por outros órgãos da AGU:

"[...] por intermédio do Ofício 12613/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014 (Anexo 3), a PGBC levou ao conhecimento da PGFN [Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional] o teor do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, para adoção das providências julgadas necessárias no âmbito do Ministério da Fazenda. Ademais, por mensagem eletrônica de 14 de agosto de 2014, a PGBC deu ciência ao Advogado-Geral da União acerca do assunto (Anexo 4).

Em resposta, a PGFN enviou à PGBC o Ofício nº 1617/PGFN/CAF, de 25 de agosto de 2014, instruído com o Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014 (Anexo 5).

Na sequência, PGBC e PGFN, conjuntamente, dirigiram ao Advogado-Geral da União o Ofício 14394/2014-PGBC/PGFN, de 11 de setembro de 2014, dando-lhe ciência dos entendimentos firmados pelos órgãos jurídicos do Banco Central do Brasil e do Ministério da Fazenda, para análise e eventual manifestação (Anexo 6). O referido Ofício foi instruído com cópias do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC e do Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014."

Posteriormente à remessa desse Ofício 15722/2014-BCB/PGBC ao TCU, esta Procuradoria-Geral recebeu solicitação do Consultor-Geral da União, por meio do Ofício 11/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015, para elaboração de estudo sobre serviços bancários, sendo expedido o Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015, com considerações sobre a classificação das operações bancárias em essenciais e acessórias (prestação de serviços), opinando pela possibilidade jurídica, em tese, de instituições financeiras realizarem operações acessórias, sem natureza creditícia.

Ao final, por meio do Ofício nº 54/2015/CGU/AGU, de 16 de abril de 2015, do Consultor-Geral da União, esta Procuradoria-Geral tomou conhecimento da expedição do Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, aprovado pelo Advogado-Geral da União, que assentou a posição da AGU sobre a matéria.

Embora tais documentos tenham relação com a atuação do órgão de assessoramento jurídico do BCB, não dizem respeito propriamente às determinações do TCU dirigidas à Autarquia, pelo que deixarão de ser abordados nesta petição.

10

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pggcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

ofertar novas contribuições, à vista de fundamentos contidos no Relatório de Fiscalização, no Parecer do MPJTCU e no Voto que deu origem ao Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, mas que não foram explorados nas requisições encaminhadas a esta Autarquia ao longo da instrução processual.

**IV – CONTEXTO JURÍDICO E NORMATIVO DE
ELABORAÇÃO DE ESTATÍSTICAS FISCAIS PELO BCB**

**IV.1 – Antecedência das estatísticas do BCB em relação à LRF
e ausência de definição legal de seus critérios**

21. Como já pontuado nesta petição, o Relatório de Fiscalização da SecexFazenda reconheceu, de modo expresso, a inexistência de definição legal para a “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*” de que trata o art. 30 da LRF. Mencionou também que, diante dessa lacuna normativa e por determinação de LDO, o BCB tem sido indicado, nas Mensagens Presidenciais de encaminhamento de PLOA ao Congresso Nacional, como o responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas, com base em metodologia própria e anterior, que, aliás, como se verá, possui definições, abrangências e finalidades distintas daquela idealizada pela LRF para apuração dos resultados primário e nominal.

22. Com efeito, desde 1991, portanto dez anos antes da edição da LRF, o BCB elaborou, com metodologia própria e pelo critério “abaixo da linha”, estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, **para fins de subsidiar suas decisões de política econômica e monetária**, com vistas ao cumprimento de suas competências legais, especialmente aquelas fixadas na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

23. Não havia, à época, qualquer obrigação legal relacionada à divulgação de estatísticas fiscais pelo BCB, muito menos norma pátria que disciplinasse critérios a serem seguidos na elaboração desse tipo de dado. Como visto acima e é explorado com mais detalhes na anexa nota técnica do Depec, a iniciativa do BCB de produzir estatísticas macroeconômicas do setor fiscal decorreu da necessidade de criar mecanismos que dessem suporte à tomada de decisões nos planos monetário e econômico.

24. Em razão disso, o BCB buscou auxílio nas melhores práticas internacionais sobre a matéria, segundo as quais ***estatísticas macroeconômicas podem ser definidas como conjuntos de dados brutos ou primários de um território ou de seus setores, periodicamente coletados, organizados, transformados, agregados e publicados, de acordo com conceitos, definições e metodologias previamente definidos, sujeitos à disponibilidade de fontes de dados apropriadas e tempestivas, que visam a mensurar aspectos da atividade econômica; destinados à análise e avaliação da situação e da evolução econômica desse território ou de setor(es), comparáveis ao longo do tempo e internacionalmente; que servem como pré-***

M 11



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

*requisito indispensável às tomadas de decisão de agentes econômicos e à elaboração, implementação e avaliação de políticas econômicas*⁵.

25. Para as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, a **referência metodológica internacionalmente aceita são os manuais de estatística de finanças públicas editados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo arcabouço metodológico e os conceitos e definições básicos são consistentes com os do sistema de contas nacionais. Isso quer dizer que a produção dessas estatísticas pelo BCB, ao estar amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, não se vincula, primordialmente, ao controle ou à fiscalização contábil das operações da administração pública, que seguem, em linhas gerais, ditames legais específicos, com destaque para os relacionados à contabilidade pública, com o processo orçamentário e com a LRF. Da mesma maneira, os conceitos, as definições e a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas, incluindo as do setor fiscal, seguem os padrões definidos nos manuais internacionais, não se limitando nem sendo restringidos pelas diferentes legislações nacionais.**

26. Com base nessas referências, o BCB vinha produzindo estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, representado por um *“arcabouço estatístico macroeconômico especializado”*, cujo objetivo é *“apoiar a análise fiscal”*, que deve estar *“harmonizado com outras diretrizes de estatísticas macroeconômicas”*⁶. Ou seja, trata-se de conjunto de princípios, conceitos e definições prévia e rigorosamente estabelecidos, utilizados para analisar a situação fiscal e que permite tanto a comparação entre setores de atividade econômica, quanto a comparação internacional⁷ e a análise de sua evolução, mediante séries históricas, para, repita-se, dar suporte à tomada de decisões nos planos monetário e econômico.

27. Sobre a imprescindível necessidade de comparabilidade internacional para qualquer estatística macroeconômica, ressalte-se a **existência de uma governança global no setor estatístico estabelecida há muito tempo**. Dessa governança fazem parte os já mencionados manuais estatísticos internacionais e as obrigações de prestação de informações

⁵ Entre outras fontes, essa definição de estatísticas macroeconômicas utilizou o *System of National Accounts 2008 (SNA 2008)* – manual internacional publicado por Organizações das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Comissão Europeia (CE), que constitui a mais abrangente definição dos padrões metodológicos e conceituais internacionais para estatísticas macroeconômicas, seguido por todos os manuais setoriais.

⁶ Vide, nesse sentido, a seção II da anexa nota técnica do Deppec, que faz menção ao Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual* ou GFSM), produzido pelo FMI e disponível em <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>.

⁷ Sobre esse ponto, o parágrafo 1.4 do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas é ainda mais explícito: *“1.4 O GFSM 2014 apoia a compilação de estatísticas internacionalmente comparáveis para o setor governo geral, o setor público e seus subsetores”* (Tradução livre. Destacou-se).

O original em inglês é o seguinte: *“The GFSM 2014 supports the compilation of internationally comparable statistics for the general government sector, the public sector, and their subsectors.”*

M

12



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

e de verificação de qualidade perante a comunidade internacional, obrigações estas às quais os países aderem voluntariamente.

28. As obrigações de prestação de informações à comunidade internacional estão materializadas nos **compromissos assumidos pelo Brasil junto ao FMI**, primeiramente, no âmbito do artigo IV dos seus estatutos⁸ que estabelecem as regras de *surveillance* a que estão sujeitos os países membros. No mesmo sentido, o FMI recebe as estatísticas de todos os seus países membros, para publicação, por exemplo, dos *International Financial Statistics (IFS)*⁹, dentre inúmeras outras bases de dados. O padrão estatístico mais importante do qual o Brasil faz parte, desde 2001, é o Padrão Especial de Disseminação de Dados (*Special Data Dissemination Standards, SDDS*)¹⁰, o mais elevado padrão estatístico internacional em vigor, que inclui, relativamente às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, informações sobre fluxos e estoques. Após a última crise financeira internacional, o Grupo dos 20 (G-20)¹¹, juntamente com organismos multilaterais, organizou iniciativa estatística para suprir lacunas no padrão estatístico internacional, denominada Iniciativa *Data Gaps (DGI)*¹², na qual também estão presentes recomendações específicas sobre as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, fluxos e estoques.

29. Em suma, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, há quase 25 anos, fazem parte de arcabouço estatístico internacional, tanto nos aspectos conceituais e metodológicos, quanto no de prestação de informações e verificação de qualidade, arcabouço internacional ao qual estão plenamente integradas.

IV.2 – Superveniência da LRF e ausência de impacto na metodologia já adotada pelo BCB para as estatísticas macroeconômicas no setor fiscal

30. O quadro fático-jurídico descrito no tópico anterior já estava delineado no início da década passada. Certo é que, não havendo lei brasileira dispondo sobre o detalhamento da metodologia de cálculo das estatísticas fiscais, o BCB, à vista de suas competências de Autoridade Monetária, desenvolveu sua própria metodologia, baseada nas referências internacionais citadas, cuja observância, em grande medida, era e é fruto dos compromissos assumidos pelo Brasil em razão de sua participação naqueles organismos internacionais.

31. Com a **edição da LRF** em 4 de maio de 2000, seu art. 30, inciso I, § 1º, inciso IV, e também § 2º, determinou que o Poder Legislativo fixasse "*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*", não tendo essa Lei, resalte-se, acolhido a metodologia

⁸ Disponível em <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/>.

⁹ Cujas bases de dados estão disponíveis em <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&c=169393>.

¹⁰ Disponível em <http://dsbb.imf.org/pages/sdds/home.aspx>.

¹¹ Grupo constituído por ministros da economia e presidentes de bancos centrais dos 19 países de economias mais desenvolvidas do mundo e da União Europeia.

¹² Explicação sumária sobre a DGI está disponível em: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/G20_Data_Gaps_Initiative_\(DGI\)_%E2%80%93_background](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/G20_Data_Gaps_Initiative_(DGI)_%E2%80%93_background).



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

própria do BCB para elaboração das estatísticas fiscais nem determinado qualquer ajuste sobre ela, nem tampouco designado a Autarquia como responsável pelo assunto. Transcreva-se, por oportuno, o dispositivo legal mencionado, para evidenciação do que aqui se sustenta:

“Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

14



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integraram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.” (Destques ausentes no original.)

32. Cumprindo o que determina a LRF, o então Presidente da República, ainda em agosto de 2000, enviou ao Senado Federal proposta para a fixação dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, **trazendo, como anexo, a “Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação”**.

33. Ocorre que aquela Casa Legislativa aprovou a Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007¹³, que trata dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, **sem dispor acerca da “metodologia de apuração dos resultados primário e nominal”**. Portanto, até o presente momento, não foi fixada a metodologia de apuração dos resultados fiscais prevista na LRF, o que, aliás, foi reconhecido de forma expressa pela SecexFazenda em seu Relatório de Fiscalização:

“27. Até o momento, como já evidenciado em diversos trabalhos realizados por esta Corte de Contas, o Senado Federal ainda não aprovou os limites para a dívida consolidada da União, **tampouco aprovou a proposta de metodologia de cálculo do resultado primário e nominal a que se refere o art. 30, § 1º, IV, da LRF.**” (Destques ausentes no original.)

34. Diante desse cenário de lacuna normativa, as LDO passaram a determinar que as Mensagens Presidenciais que encaminham os PLOA deveriam conter a “*metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento*” e a “*indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas*”. Isso pôde ser observado já na primeira LDO editada após a vigência da LRF, isto é, a Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000 (para o exercício de 2001), que trouxe a seguinte previsão, *in verbis*, repetida nas LDO subsequentes, inclusive as últimas¹⁴:

“Art. 18. A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2001 deverão levar em conta a obtenção de superávit primário conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, e de, no mínimo, R\$ 1.244.222.000,00 (um bilhão, duzentos e quarenta e quatro

¹³ Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235669>.

¹⁴ Vejam-se os excertos pertinentes nas LDO de 2013, 2014 e 2015:

- Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (LDO 2013):

“Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2013 conterà: [...] IV - indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas; [...]”

- Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO 2014):

“Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2014 conterà: [...] IV - indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas; [...]”

- Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO 2015):

“Art. 11. A Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 conterà: [...] IV - indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas; [...]”



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

milhões e duzentos e vinte e dois mil reais) no programa de que trata o inciso IV do § 2º deste artigo.

[...]

§ 2º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional será acompanhada de:

I – memória de cálculo do resultado primário no projeto dos orçamentos fiscal e da seguridade social, que considerará a diferença entre os montantes previstos no caput do art. 33 desta Lei e no seu § 1º, como despesa não-financeira;

II – demonstrativo numérico, acompanhado das hipóteses quanto às variáveis relevantes para os cálculos, de que o resultado nominal no projeto dos orçamentos fiscal e da seguridade social é compatível com a meta de resultado nominal do governo central fixada no Anexo de Metas Fiscais;

III – indicação dos órgãos que apurarão os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas;

IV – demonstrativo sintético do Programa de Dispendios Globais das empresas estatais que não integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, onde deverá estar consubstanciado o resultado primário dessas empresas e a metodologia de apuração do resultado.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre, e 15 (quinze) dias após o fechamento do Siafi, no encerramento do exercício, relatórios de avaliação do cumprimento da meta de superávit primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social e dos resultados de que trata o § 1º deste artigo, bem assim das justificações de eventuais desvios, com indicação das medidas corretivas.” (Destques ausentes no original.)

35. Ao atender o disposto na LDO, as Mensagens Presidenciais têm consignado que “o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta”, como se vê já no encaminhamento do PLOA 2001:

“Para a apuração do resultado nominal, acrescentam-se as despesas líquidas totais com os juros nominais da dívida pública ao resultado primário. Estas despesas são apuradas pelo regime de competência. Na prática, correspondem ao componente financeiro do resultado fiscal. **A responsabilidade pela apuração e divulgação dos resultados fiscais será do Banco Central do Brasil, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda.**” (Destaque ausente no original.)

36. Nas últimas Mensagens Presidenciais, consta claramente a existência de mais de uma metodologia no âmbito do Governo Federal, coexistentes e complementares,

M 16

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

mantendo-se a indicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, como referência para avaliação quanto ao cumprimento das metas:

- Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2013:

“Em observância ao art. 11, inciso IV, da Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 - LDO 2013, **cumprе ressaltar que o Banco Central do Brasil - Bacen é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2013.**

[...]

O primeiro critério, chamado ‘abaixo da linha’, é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.

O segundo, denominado ‘acima da linha’, é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.” (Destaques ausentes no original.)

- Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2014:

“Em observância ao art. 11, inciso IV, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (PLDO-2014), **cumprе ressaltar que o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais do PLDO-2014.**

[...]

O primeiro critério, chamado ‘abaixo da linha’, é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.

O segundo, denominado ‘acima da linha’, é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.” (Destaques ausentes no original.)

- Mensagem Presidencial de encaminhamento do PLOA 2015:

“Em observância ao art. 11, inciso IV, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 (PLDO-2015), **cumprе ressaltar que o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins**



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais do PLDO-2015.

[...]

O primeiro critério, chamado 'abaixo da linha', é calculado pelo Bacen e considerado o resultado oficial por fornecer também o nível de endividamento final obtido com a geração do superávit/déficit primário.

O segundo, denominado 'acima da linha', é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP) e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal." (Destques ausentes no original.)

37. Desde 2001, portanto, a metodologia do BCB, existente desde 1991 e até então destinada tão somente à apuração dos resultados fiscais para subsidiar suas decisões de política econômica e monetária, passou a se destinar, também, ao fim de "verificação do cumprimento da meta", não por força da LRF, mas de solicitações do Congresso Nacional (LDO) e de indicações do Chefe do Poder Executivo (Mensagens Presidenciais de encaminhamento de PLOA).

38. Contudo, como se pode notar dos dispositivos legais supracitados, a legislação (LRF, PLOA, LDO ou outra norma federal) não demandou nenhuma alteração na metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. No mesmo sentido, ressalte-se que o Regimento Interno do BCB não sofreu alteração, ao longo dos últimos dez anos, no que concerne às atribuições do Depec relativas à produção de dados e informações macroeconômicas¹⁵. Em outras palavras, a metodologia utilizada pelo BCB, repise-se, não se confunde com aquela idealizada pela LRF, embora esteja servindo, por ausência de norma específica, como referência para verificação do cumprimento da meta fiscal.

39. Aliás, o próprio TCU, reiteradamente, tem consignado em seus julgamentos que a indicação do BCB, nas Mensagens Presidenciais, não supre a ausência da norma prevista no art. 30 da LRF, que deveria estabelecer "a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal", e reconhece que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, têm base em práticas internacionais e seguem diretrizes distintas

¹⁵ Conforme art. 105, inciso I, do Regimento Interno do BCB, divulgado pela Portaria n° 84.287, de 27 de fevereiro de 2015, o Depec tem a missão precípua de assessoramento da Diretoria Colegiada do BCB em matéria econômica, o que lhe confere natureza essencialmente analítica. Como decorrência de sua missão, o Depec sistematiza estatísticas macroeconômicas – atualmente seu banco de dados disponibilizado na internet contém pouco mais de dezoito mil séries –, sendo o responsável primário pelas estatísticas macroeconômicas de crédito, fiscais e do setor externo (art. 105, inciso II, do Regimento Interno).

O art. 90, inciso I, do Regimento Interno anterior, divulgado pela Portaria n° 29.971, de 4 de março de 2005, trazia a mesma redação.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

e, por isso, não se amoldam a todos os requisitos da LRF. Nesse sentido, o TCU assentou, no Acórdão 7.469-44/2012-TCU-1ª Câmara:

“26. Com vênias aos pareceres das unidades técnicas envolvidas, de fato, **além de o Senado federal estar em mora com a fixação de importantes parâmetros relativos ao controle da política fiscal, falta diploma legal que obrigue o Bacen a editar norma conjunta estabelecendo os conceitos e parâmetros da metodologia ‘abaixo da linha’, que venham suprir o vácuo legislativo para efeitos de controle da LRF e que norteiem a atuação do TCU no processo de fiscalização de conformidade.**”

[...]

28. **Mesmo nas atribuições conferidas ao TCU pela LRF ou pela Lei nº 10.180/2001, não há dispositivo que o autorize a determinar ao Bacen que legisle para suprir a omissão do Senado. [...].”** (Destques ausentes no original.)

40. Mais recentemente, o Acórdão 842-13/2015-TCU-Plenário seguiu a mesma linha:

“**Considero que a análise realizada neste processo demonstra mais uma vez a necessidade de que sejam adotadas providências visando ao atendimento da LRF, mediante a definição legal de uma metodologia de apuração do superávit primário.** Essa medida é fundamental para garantir a transparência e compreensão dos resultados fiscais alcançados pelo governo federal. **Embora a metodologia adotada pelo Bacen seja respaldada em procedimentos internacionalmente aceitos, transações atípicas e mudanças promovidas por sucessivas LDO's têm dificultado o acompanhamento e afetado a credibilidade das informações.**” (Destques ausentes no original.)

41. Com isso, o TCU vem corroborando a tese jurídica de que não se pode alterar a metodologia utilizada pelo BCB para adequá-la a preceitos de controle da execução do orçamento público que nem sequer foram definidos pelo Senado Federal, que ainda não exerceu sua competência prevista no art. 30, inciso I e § 1º, inciso IV, da LRF.

42. Convém pontuar ainda que, mesmo com a edição da esperada Resolução do Senado Federal acerca da “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”, não necessariamente haverá alteração da metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB: a uma, porque essas estatísticas seguem – e devem mesmo seguir, sob pena de afronta a compromissos assumidos pelo Brasil com organismos internacionais – padrões internacionais de contabilidade do setor público; a duas, porque nada impede que a apuração das estatísticas pertinentes, a ser definida pelo Senado Federal, seja atribuída a outro ente ou órgão público (hoje, por exemplo, as estatísticas pelo critério “acima da linha” estão fora da alçada desta Autarquia, como se verá a seguir); a três, porque ainda que a tarefa seja incumbida ao BCB, é possível, ao menos em tese, que se produzam estatísticas com base em mais de um critério, obviamente, desde que o novo padrão seja definido por aquela Casa Legislativa e o Poder Executivo Federal entenda mais pertinente que o BCB também se encarregue de executá-lo.

 19



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

IV.3 – Ausência de atribuição legal do BCB para atuar na execução e no controle dos elementos que compõem o resultado fiscal

43. Outro aspecto relevante é que, nada obstante o BCB tenha sido designado, com base em Mensagem Presidencial, como “*responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO*”, não foi atribuída à Autarquia, nem pela LRF nem por outra norma qualquer, a própria “*verificação do cumprimento da meta*”, sob a ótica da execução e controle da política fiscal.

44. Frise-se que a incumbência cometida ao BCB de apurar os resultados fiscais para fins distintos de suas decisões de política monetária não o transformou em entidade integrante da estrutura governamental responsável pela execução e controle da política fiscal, bem como não lhe atribuiu o dever de controlar a ordenação da despesa e a arrecadação da receita orçamentária do Poder Público.

45. Isso porque as Mensagens Presidenciais, ao disporcm sobre a “*metodologia de cálculo do resultado primário e nominal*”, destacam expressamente que “*o controle dos itens que compõem o resultado*” foi mantido no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e não foi transferido para ao BCB, a quem coube apenas a apuração, conforme se nota no trecho adiante transcrito, idêntico nas Mensagens para os PLOA de 2013, 2014 e 2015:

“O segundo [critério], denominado ‘*acima da linha*’, é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.” (Destques ausentes no original.)

46. Ademais, certo também é que a apuração dos resultados fiscais “*para fins de verificação do cumprimento da meta*” não determina que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, sejam adotadas como a única referência pelos órgãos de controle da política fiscal (STN e SOF). Pelo contrário, as próprias Mensagens Presidenciais fazem expressa referência a duas sistemáticas de apuração: “*acima da linha*”, atribuída à STN e à SOF, e “*abaixo da linha*”, elaborada pelo BCB.

47. No mesmo sentido, o “*Manual de Estatísticas Fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil*” (Manual de Estatísticas Fiscais do BCB), atualizado em abril de 2012¹⁶, aponta o caráter de complementaridade entre as metodologias, ressaltando que o conjunto de indicadores fiscais produzidos segundo o escopo das fontes de financiamento do setor público (critério ‘abaixo da linha’) possibilita

¹⁶ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>.



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

verificações e/ou análises comparativas em relação aos indicadores oriundos da contabilidade pública, ou seja, constitui **importante instrumento complementar de análise das finanças públicas por agentes econômicos, gestores públicos, agências de avaliação de risco, órgãos de controle e sociedade em geral.**

48. Em outros termos, as funções atualmente cabíveis ao BCB são **bem distintas dos papéis de execução ou contabilidade orçamentária da União e de controle do cumprimento das metas fiscais.**

49. A título de comparação, pode ser citada a sistemática de metas para a inflação de que trata o Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 2009, por meio do qual se definiu que o Conselho Monetário Nacional (CMN) fixaria as metas considerando como referência "*índice de preços de ampla divulgação*". Considerando a diversidade de índices disponíveis, cada qual apurado com base em metodologia específica e por órgãos distintos, o CMN editou a Resolução nº 2.744, de 28 de junho de 2000, estabelecendo que "*o índice de preços relacionado às metas para a inflação, referido no parágrafo 1º do art. 1º do Decreto nº 3.088, de 1999, é o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*".

50. A indicação do IPCA como referência estatística não transformou o IBGE em órgão responsável pela execução e controle da política monetária, missão que cabe ao BCB, nem tampouco concedeu à Autoridade Monetária a prerrogativa de interferir na metodologia de cálculo adotada pelo IBGE nem de utilizar outro índice de preço como referência para verificação do cumprimento da meta de inflação. De modo análogo, em relação à "*metodologia de cálculo do resultado primário e nominal*", a indicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB como referência para verificação do cumprimento das metas fiscais não habilitou esta Autarquia a executar o controle quanto ao atingimento dessas metas, assim como não legitimou outros órgãos a suprirem a definição de como deveria ser aquela metodologia.

51. Vale lembrar que a própria SecexFazenda, ao consignar, em seu Relatório de Fiscalização, que "*o método abaixo da linha utilizado pelo Bacen utiliza conceitos, critérios e abrangência distintos daqueles idealizados pela LRF para o controle do endividamento e para o cálculo do resultado fiscal*" (item 32), lembrou julgamento anterior realizado pela Corte de Contas em que **foi cogitada, mas rejeitada, proposta de alteração da metodologia adotada pelo BCB para divulgação de estatísticas fiscais.** Dada a relevância do precedente, pede-se vênia para transcrever os seguintes excertos do referido Relatório, que contextualiza o caso passado:

"32. [...] Em relação ao tema, vale frisar passagem contida no voto do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, orientador do Acórdão 1776/2012-TCU-Plenário no âmbito do TC 021.465/2010-0:

'Nessa linha, o estoque de endividamento que se controla é o da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), apurado e publicado mensalmente pelo Bacen, com base no critério 'abaixo da linha', ou seja, a partir da variação do saldo da DLSP. **O**

M 21

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

método do Bacen é compatível com a lógica de controle de endividamento por ele estabelecida, ou seja, o resultado fiscal representa a variação da DLSP. Ademais, não há qualquer conceito definido com base na LRF para o controle do endividamento da União, dado que a Resolução 40/2001 do Senado Federal estabeleceu os limites para o endividamento apenas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Grifou-se)

33. Sendo assim, para que pudesse cumprir as atribuições que lhe foram trazidas pelo art. 59 da LRF, esta Corte de Contas, por intermédio do Acórdão 0324/2006-TCU-Plenário (TC 014.263/2005-4), determinou ao Bacen que editasse Manual que evidenciasse os conceitos, as formas de cálculo e os procedimentos utilizados para a apuração do resultado com base no método 'abaixo da linha', *in verbis*:

'Determinar ao Banco Central do Brasil a fim de que o Tribunal de Contas da União possa desempenhar, em sua plenitude, as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal e pelo artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que em até 90 dias, elabore e publique, inclusive em meios eletrônicos de divulgação, Manual que evidencie os conceitos, as formas de cálculo e os procedimentos utilizados pela metodologia 'Abaixo da Linha' para a apuração das Necessidades de Financiamento do Setor Público e da Dívida Líquida do Setor Público.' (Grifou-se)

34. Referido Manual foi publicado pela autoridade monetária e está disponível no seguinte link: '<http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>'.

35. Ainda nessa esteira, vale frisar que, **posteriormente**, no âmbito do TC 014.263/2005-4, em razão de indícios de irregularidade identificados na contabilização de aumento de capital da Empresa Gestora de Ativos (EMGEA) ocorrido em 2004, no valor de R\$ 8,4 bilhões, a equipe de auditoria responsável pela execução dos trabalhos representou ao Relator dos autos, para que, entre outros temas, fosse analisado o impacto de referida operação sobre o resultado fiscal e a dívida líquida do setor público.

36. Os trabalhos determinados pelo Ministro-Relator transcorreram no âmbito do TC 004.817/2006-9, sob a relatoria do Exmo Ministro Augusto Nardes, e resultaram no Acórdão 3427/2007-TCU-1ª Câmara, que, entre outros pontos, trouxe a seguinte determinação ao Bacen, à STN e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF):

'1.1.c - Determinar ao Banco Central do Brasil, à Secretaria do Tesouro Nacional-STN e à Secretaria de Orçamento Federal-SOF para que, em até 90 dias da data de publicação do presente acórdão, providenciem a edição de portaria conjunta, ou instrumento normativo assemelhado conjunto, na qual estejam definidas as bases conceituais e metodológicas relativas aos critérios de apuração do resultado fiscal conhecido como 'abaixo da linha', de forma a que o Tribunal de Contas da União possa exercer em sua plenitude as funções que lhe foram atribuídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; que esteja também determinado pela portaria que, quando não sejam utilizados de maneira rígida os conceitos e procedimentos gerais adotados na metodologia, os procedimentos alternativos sejam exaustivamente motivados;'

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcbcb@bcb.gov.br

M 22



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

37. No ano de 2011, em razão de **pedido de reconsideração** [*rectius*: pedido de reexame] **apresentado pelo Bacen** em relação ao Acórdão 3427/2007-TCU-1ª Câmara, foi exarado o Acórdão 2190/2011-TCU-1ª Câmara, nos seguintes termos:

‘9.1. com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 285, caput, e art. 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, conhecer do pedido de reexame interposto pelo Bacen para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. em consequência, dar nova redação ao item ‘1.1 a’, do Acórdão 3.424/2007-1ª Câmara, que passará a vigorar nos seguintes termos:

‘1.1. Determinar:

a) ao Banco Central do Brasil que proceda às baixas do saldo remanescente do ativo financeiro Emgea - Cessão de Créditos - Processo 17944.000481/2004-32, com base no montante dos descontos concedidos nas liquidações/repactuações dos contratos da EMGEA;’

9.3. manter inalteradas as demais determinações constantes do Acórdão 3.424/2007-1ª Câmara;’ (Grifou-sc)

38. Como visto, a **determinação para a edição de portaria conjunta** foi mantida pela Corte de Contas. No entanto, em 2012, em razão de embargos de declaração com efeitos infringentes apresentados pelo Bacen, foi exarado o Acórdão 7469/2012-TCU-1ª Câmara, *in verbis*:

‘9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443, de 1992, conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, acolhê-los, com efeito infringente, tornando insubsistente o subitem ‘1.1.c’ do Acórdão 3.424/2007-TCU-1ª Câmara;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Senado Federal que, na qualidade de responsável pela edição de normas e parâmetros de apuração do resultado fiscal da União, conforme estabelecido no art. 52, incisos VI e VII, da Constituição Federal c/c o art. 30, incisos I e II, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, adote providências visando suprir tal omissão, propiciando condições para que o Tribunal de Contas da União possa exercer com plenitude as atribuições previstas no art. 59 da LRF;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Casa Civil da Presidência da República que avalie a conveniência e a oportunidade da escolha anual do Banco Central do Brasil como órgão encarregado de apurar o resultado fiscal da União, por ocasião do envio da mensagem do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo em vista que a metodologia ‘abaixo da linha’ não segue os parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal;’

39. Assim sendo, como ainda não foi aprovada Resolução do Senado Federal que estabelecerá a metodologia de cálculo do resultado primário e nominal da União e como a determinação para que o Bacen, a STN e a SOF editem ato normativo conjunto que estabeleça as bases da metodologia ‘abaixo da linha’ tornou-se

M 23

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

insubsistente, então os parâmetros, conceitos e práticas que norteiam a apuração do resultado fiscal 'abaixo da linha' levado a cabo pelo Departamento Econômico do Bacen somente podem ser encontrados: (i) no Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen na internet; e (ii) em documentos encaminhados por referida autarquia em resposta a expedientes que lhe foram enviados no âmbito dos processos citados acima." (Grifos presentes no original; outros destaques ausentes no original.)

52. Com isso, ao menos desde 2012 **vige firme orientação no TCU** no sentido de que, embora as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, sigam preceitos distintos daqueles idealizados pela LRF, o que tem dificultado o pleno desempenho das funções de controle a cargo da Corte de Contas, **é válida e legítima a metodologia utilizada pelo BCB**, cabendo, quando muito, à Presidência da República avaliar a conveniência e a oportunidade de manter esta Autarquia como o ente encarregado de apurar o resultado fiscal da União, decisão que permanece inalterada, como se depreende das Mensagens Presidenciais atinentes ao encaminhamento dos PLOA de 2013, 2014 e 2015 ao Congresso Nacional.

53. Nada obstante, o Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário parece deixar margem a certa perspectiva de que ao BCB caberia o **"controle"** da execução orçamentária ou do desempenho fiscal da União, uma vez que determinou o refazimento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, requerendo-se alteração suas fontes de informação, abrangência e metodologia, talvez visando justamente a fazer refletir nessas estatísticas as diretrizes fixadas pela LRF para a metodologia que nunca foi aprovada pelo Senado Federal, de modo a facilitar o acompanhamento daquela Corte sobre a gestão fiscal do governo federal.

54. Todavia, o BCB entende, com base na própria jurisprudência do TCU (reiterada no ano em curso, como já se pontuou linhas atrás), que **não possui atribuição legal para atuar na execução e no controle dos elementos que compõem o resultado fiscal**, uma vez que esta Autarquia não integra a estrutura governamental responsável pela execução e controle da política fiscal e não controla a ordenação da despesa nem a arrecadação da receita orçamentária do Poder Público.

55. Convém mencionar ainda que o próprio Ministro Relator do presente processo, no Voto que conduziu ao Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, assinalou que *"o BC tem a responsabilidade de apurar os resultados fiscais"* e que essa responsabilidade (de apuração) *"é derivada das leis de diretrizes orçamentárias, mediante indicação do Presidente da República"*.

56. Note-se, a seu turno, que o Ministro Relator não afirmou que esta Autarquia exerce o controle dos itens que compõem o resultado fiscal, até porque as Mensagens Presidenciais cometem essa atribuição exclusivamente à STN e à SOF. De todo modo, cabe um comentário adicional desta Procuradoria-Geral quanto ao trecho do mencionado Voto que informa que, *"se as dívidas que escaparam ao controle do Banco Central tivessem sido detectadas desde o seu surgimento, as irregularidades apontadas neste processo*

24



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

provavelmente não ganhariam grandes proporções nem se estenderiam por tanto tempo” (item 57).

57. O entendimento do BCB é de que a LRF não contempla tal hipótese de controle pela Autarquia, uma vez que essa Lei enuncia, de forma expressa, os mecanismos específicos de transparência fiscal vinculados diretamente ao acompanhamento, à avaliação e ao controle de observância dos mandamentos nela estabelecidos. Quanto a esses aspectos, a LRF vai além da definição dos conceitos básicos de dívida, receitas e despesas públicas e operações de crédito, chegando a definir, de forma detalhada, os próprios instrumentos de acompanhamento dessas variáveis e de aferição dos seus demais mandamentos.

58. Entre os documentos que devem ser elaborados pelos Governos e estão vinculados às atividades de controle previstas na LRF, destacam-se o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). O primeiro tem foco no acompanhamento das receitas e despesas públicas, dos resultados fiscais delas decorrentes e de suas relações com os valores previstos no orçamento. Já o segundo tem foco na consolidação dos indicadores de dívida para efeitos da LRF, a exemplo da Dívida Consolidada Líquida (DCL), bem como na explicitação das informações sobre operações de crédito e na verificação de cumprimento dos limites estabelecidos na referida Lei.

59. O próprio TCU, na qualidade de principal agente responsável pelo acompanhamento da aplicação dos dispositivos da LRF, determinou que a produção desses Relatórios fosse realizada, a partir do primeiro quadrimestre de 2010, pela STN, com base nos seus próprios sistemas de contabilidade pública. Anteriormente, o demonstrativo da DCL, que faz parte do RGF, era consolidado a partir das informações estatísticas da DLSP, produzidas pelo BCB. Nesse sentido, vejam-se os seguintes acórdãos da Corte de Contas:

Acórdão nº 435/2009-TCU-1ª Câmara
Processo TC-026.695/2008-7 (MONITORAMENTO)

“1.4. Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Federal de Controle Interno que, a partir de 90 dias da publicação do presente Acórdão, **passem a utilizar os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal para a elaboração do quadro demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Governo Federal**, em atendimento aos art. 87, 88 e 98 da Lei nº 4.320/1964, aos incisos I, III e parágrafo 3º do art. 29, ao inciso III do art. 50 e ao art. 54, da Lei Complementar nº 101/2000, ao art. 11, da Lei nº 10.180/2001, à instrução Normativa STN/MF nº 3/2001 e à Norma de Execução STN/MF nº 1/2001.” (Destaques ausentes no original.)

Acórdão nº 5403/2009-TCU-1ª Câmara
Processo TC-026.695/2008-7 (MONITORAMENTO)

“1.4. Determinações:

1.4.1. reiterar a determinação à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Federal de Controle Interno para que, **a partir do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 1º quadrimestre do exercício de 2010, passem a utilizar em definitivo dados do**

M 25

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal para a elaboração do quadro demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Governo Federal;

1.4.2. à Secretaria do Tesouro Nacional e à Secretaria Federal de Controle Interno que encaminhem ao TCU, no prazo de 30 dias, as versões preliminares dos quadros demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida do Governo Federal elaboradas com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, apontando os problemas identificados e as respectivas medidas adotadas com o objetivo de saná-los.” (Destaques ausentes no original.)

60. **A determinação do TCU de consolidar os demonstrativos de dívida pública previstos no RGF a partir de informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em substituição aos dados estatísticos produzidos pelo BCB, reforça a tese de que existem objetivos e critérios distintos entre os dois arcabouços analíticos e corroboram o entendimento de que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, não têm vinculação precípua com as atividades de controle e fiscalização do setor público, mais afetas à STN, à SOF e ao próprio TCU.**

61. Com efeito, o já citado art. 59, inciso I, da LRF, incumbe ao TCU a fiscalização quanto ao alcance das metas estabelecidas na LDO, como, aliás, asseverou a SecexFazenda no item 31 de seu Relatório de Fiscalização.

IV.4 – Conclusões sobre o contexto jurídico e normativo de elaboração de estatísticas fiscais pelo BCB

62. Ante todo o exposto a respeito do contexto jurídico e normativo de elaboração de estatísticas fiscais pelo BCB, veiculado nos três tópicos precedentes, tem-se o seguinte cenário, que bem denota o largo espectro interpretativo que permeia a matéria:

- i) a LRF estabeleceu a obrigatoriedade de definição de metas fiscais anuais, cabendo exclusivamente ao Senado Federal aprovar sua metodologia de apuração e ao TCU fiscalizar seu atingimento;
- ii) dada a ausência de regulamentação nos últimos quinze anos, tem-se utilizado informação pré-existente, a estatística macroeconômica do setor fiscal, compilada e publicada pelo BCB com fins próprios desde 1991, como referência para apuração dos resultados fiscais;
- iii) todavia, a LRF não regula a metodologia utilizada pelo BCB, que vem sendo utilizada em caráter provisório, até que o Senado Federal defina a “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”;
- iv) o próprio TCU reconhece que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, possuem “*conceitos, critérios e abrangência distintos daqueles idealizados pela LRF para o controle do endividamento e para o cálculo do resultado fiscal*” (item 23 do

26

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

Relatório SecexFazenda), mas, por outro lado, a Corte de Contas suscita a revisão da estatística já existente considerando algumas preocupações com preceitos que dizem respeito àquela metodologia prevista na LRF, mas até agora inexistente, como decorrência da mora legislativa que o TCU assinala na sua jurisprudência e também no presente processo;

- v) mesmo com a reconhecida e natural discrepância entre os “conceitos, critérios e abrangência” da estatística do BCB (existente) e aquela “idealizada” pela LRF (inexistente), o TCU, buscando cumprir com rigor o papel que o ordenamento jurídico pátrio lhe outorga (controle da execução orçamentária e do alcance das metas fiscais), imputa a esta Autarquia responsabilidades que refogem, na realidade, que ultrapassam as competências legais do BCB;
- vi) certo é que, reconhecida a mora legislativa quanto à “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”, tal como determinado pela LRF, pondera-se que não há marco legal de referência – e, neste particular, são de todo convergentes os entendimentos do TCU e do BCB – que permita a outros órgãos suprirem, fora das funções legiferantes do Poder Legislativo (reserva legal), a definição de como deveria ser aquela metodologia (e não outra qualquer), ao menos não de forma estreme de dúvida que ensejasse determinações peremptórias;
- vii) diante desse cenário, à míngua do marco legal de referência exigido pela LRF, não haveria parâmetro juridicamente válido para se concluir, seja pela irregularidade da metodologia que vem sendo adotada pelo BCB, seja pela irregularidade da correspondente interpretação própria de uma Autoridade Monetária, ante o espaço legalmente reservado a sua discricionariedade (reserva técnica, decorrente das atribuições inerentes à autonomia operacional do BCB como Autoridade Monetária);
- viii) reconhece-se, evidentemente, que essa discricionariedade técnica jamais poderia ser exercida *contra legem*, o que, todavia, não se verifica no caso, por força da reconhecida mora quanto ao marco legal de referência.

63. É verdade que a Corte de Contas sustenta que as operações objeto do Processo TC 021.643/2014-8 estariam enquadradas na própria metodologia elaborada pela Autarquia e divulgada em seu Manual para as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal. O BCB gostaria, todavia, de realçar alguns fundamentos gerais relacionados à metodologia, bem assim questões específicas sobre cada tipo de operação, conforme detalhado na anexa nota técnica do Depec e sintetizado nos próximos tópicos desta petição, esperando que tais argumentos possam contribuir para o reexame daquela conclusão quanto ao enquadramento das rubricas.

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br

27



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

64. Por ora, vale voltar a frisar que, nem nos dispositivos legais citados neste capítulo, relativos ao processo orçamentário anual e ao controle das contas públicas, nem em qualquer outro dispositivo legal, existe determinação quanto aos critérios ou aspectos específicos da metodologia de cálculo que deve ser utilizada na produção dos indicadores que servem de referência para o acompanhamento daquelas metas de política fiscal.

65. Conforme já ressaltado, a utilização dessas estatísticas como parâmetro de aferição de metas fiscais no processo orçamentário não pressupõe que o seu arcabouço deva se afastar do seu propósito básico como instrumento de apoio às atividades da Autoridade Monetária – vinculadas fundamentalmente à análise econômica – ou que devam incorporar necessariamente critérios não abrangidos em seu escopo ou no padrão uniformemente utilizado desde 1991.

66. Por outro lado, a metodologia definida pelo BCB, lastreada em padrões internacionais, para as estatísticas fiscais e que serve de base para sua compilação, vem atendendo, há muitos anos, ao objetivo precípuo a que se propôs. Nesse sentido, apesar de inúmeras visitas técnicas, indagações e verificações de natureza estatística ao longo desse extenso período, nunca houve crítica ou reparo por parte de analistas econômicos de mercado, agências de rating, técnicos do FMI ou de qualquer outro organismo internacional. Ao contrário, relatório daquele organismo enalteceu a qualidade das estatísticas fiscais brasileiras, como se vê na seção II da anexa nota técnica.

**V – BASES TÉCNICAS DA METODOLOGIA DAS ESTATÍSTICAS
MACROECONÔMICAS DO SETOR FISCAL, PUBLICADAS PELO BCB**


67. Com a finalidade de contribuir com mais subsídios para análise a respeito da metodologia utilizada para compilação das estatísticas fiscais, a Área de Política Econômica do BCB e o Depec elaboraram a **anexa nota técnica**, que detalha diversos pontos abordados ao longo da instrução e presentes nos documentos do TCU (Relatório de Fiscalização, Parecer do MP/TCU, Votos e Acórdãos).

68. Referida nota técnica busca endereçar não só as questões mais gerais, relativas aos conceitos e à abrangência da metodologia, como também os aspectos operacionais que, na visão da Autoridade Monetária, **não recomendariam a inclusão de passivos e a alteração de valores nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, tampouco a republicação dos dados, medidas que, segundo juízo técnico do BCB, não estariam contempladas nos padrões internacionais nem em seu Manual de Estatísticas Fiscais**, esperando-se que tais argumentos possam ser sopesados e, ao final, considerados para o reexame das determinações dirigidas a esta Autarquia na forma do Acórdão 825/2015–TCU–Plenário.

69. Serão apresentadas nos tópicos seguintes, apenas algumas dessas ponderações, de modo sintético, dada a sua relevância para a compreensão do entendimento do BCB quanto

 28

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcbcb@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

à impossibilidade técnica, considerando o paradigma atual, de alteração metodológica que importe o acolhimento imediato das determinações contidas no mencionado Acórdão.

V.1 – Compilação de estatísticas macroeconômicas: características fundamentais e relação com os padrões metodológicos internacionais

70. Como já visto, **estatísticas macroeconômicas podem ser definidas como “conjuntos de dados brutos ou primários de um território ou de seus setores, periodicamente coletados, organizados, transformados, agregados e publicados, de acordo com conceitos, definições e metodologias previamente definidos, sujeitos à disponibilidade de fontes de dados apropriadas e tempestivas, que visam a mensurar aspectos da atividade econômica; destinados à análise e avaliação da situação e da evolução econômica desse território ou de setor(es), comparáveis ao longo do tempo e internacionalmente; que servem como pré-requisito indispensável às tomadas de decisão de agentes econômicos e à elaboração, implementação e avaliação de políticas econômicas”.**

71. **Diferenciam-se, pois, tanto do conceito de registros contábeis, quanto das previsões legais ou regulamentares, que, por questão de soberania e jurisdição, restringem-se ao âmbito nacional.**

72. **As estatísticas macroeconômicas são compiladas dentro de arcabouços estatísticos pré-definidos, com seus conceitos, definições e metodologias específicos. A própria definição de estatísticas macroeconômicas pressupõe marco metodológico prévio, largamente aceito e reconhecido, no qual se fixam conceitos e definições e se fazem recomendações gerais. Essas recomendações são implementadas de forma diferenciada em cada país, mas sempre de acordo com fatores predeterminados, a saber: dimensões da economia, organização territorial, setores de atividade econômica mais relevantes, fontes de dados existentes, relação custo-benefício, disponibilidades de recursos humanos e financeiros, entre outros. Observe-se que essas definições específicas, relativas à aplicação nacional das recomendações gerais do padrão metodológico internacional são prerrogativas das próprias instituições compiladoras das estatísticas macroeconômicas, no exercício de juízo discricionário próprio, tendo por referência os fatores acima elencados e o propósito a que se destinam, sem perder de vista o viés de comparabilidade.**

73. **Para as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, a referência metodológica internacionalmente aceita são os manuais de estatística de finanças públicas editados pelo FMI, cujo arcabouço metodológico e os conceitos e definições básicos são consistentes com os do sistema de contas nacionais. Isso quer dizer que a produção dessas estatísticas pelo BCB, ao estar amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, não se vincula, primordialmente, ao controle ou à fiscalização contábil das operações da administração pública, que seguem, em linhas gerais, ditames legais específicos, com destaque para os relacionados à contabilidade pública, com o processo orçamentário e com a LRF.**

my

29



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

V.2 – Compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB: objetivos, finalidades e autonomia operacional da Autoridade Monetária

74. Especificamente em relação à compilação feita pelo BCB, é com sólido embasamento na experiência global, sintetizada nos manuais produzidos por organismos internacionais, bem como nas necessidades próprias e características de Autoridade Monetária, que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB assim define, em sua página 6, o principal objetivo da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB:

“No caso do Banco Central, as estatísticas [fiscais] produzidas têm como **principal objetivo medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada.**”¹⁷ (Destques ausentes no original.)

75. Assim, deve-se ter em mente que **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, calculadas a partir da variação do endividamento líquido do conjunto dos entes públicos (metodologia “abaixo da linha”), têm como objetivo medir o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre o nível de preços, informação fundamental para a formulação e condução da política monetária, a exemplo da definição da meta da taxa básica de juros Selic, no âmbito das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom).**

76. Consequência disso é que a liberdade da área econômica do BCB de determinar os contornos da metodologia para apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, inclusive para fins de comparabilidade internacional, constitui **parcela essencial da autonomia operacional da autoridade monetária** para o exercício de sua competência **privativa** de formular e executar a política monetária, como bem ressalta a anexa nota técnica.

77. A utilidade de qualquer instrumento, recorde-se, define-se por sua idoneidade para o atingimento de uma finalidade. **A utilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal elaboradas pelo BCB mede-se por sua capacidade de instrumentalizar a Autarquia no labor técnico de formular e executar a política monetária, sem a interferência de considerações alheias a esse mandato legal.** Quaisquer restrições à **autonomia técnico-operacional** da autoridade monetária de definir a metodologia de apuração das estatísticas fiscais, decorrentes do interesse em contemplar finalidades alheias à formulação da política monetária, por mais meritórias que sejam, tem o **potencial de interferir na idoneidade das estatísticas fiscais como ferramenta monetária e como padrão de comparabilidade internacional**, redundando em possíveis ineficiências. O **cenário de governança ideal**, por conseguinte, é aquele **idealizado pela LRF**, a saber, a

¹⁷ Ressalte-se, por sua importância, que o Manual de Estatísticas Fiscais BCB também aponta como utilidades adicionais da estatística macroeconômica do setor fiscal servir de **complemento** à contabilidade governamental no gerenciamento da política fiscal, verificar a consistência das estatísticas produzidas pela autoridade fiscal (ao que o ROSC de transparência fiscal, acima mencionado, se refere como “conciliação de contas”), e acompanhar, tempestivamente, a evolução fiscal dos governos regionais.

M 30



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

existência de ferramentas distintas, cada uma apropriada para o atingimento de sua específica finalidade: uma metodologia própria à autoridade monetária, direcionada à apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, e outra metodologia própria às autoridades responsáveis pelo controle do endividamento público, adequada para a aferição dos resultados primário e nominal do setor público.

78. Decorre do objetivo da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, e do fato de ser o BCB responsável por compilá-la e publicá-la – ou seja, estar a Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do país disposta a efetuar a estatística macroeconômica do setor fiscal –, a delimitação pré-estabelecida de critérios próprios à atividade estatística como abrangência e cobertura, que, de resto, caracterizam qualquer produção de estatísticas macroeconômicas.

**V.3 – Compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB:
delimitação de abrangência e de critérios**

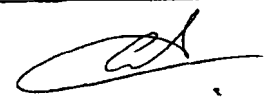
79. Pelas razões acima é que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB define, logo em sua Introdução, que as “fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro.”, uma vez que o “Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação das estatísticas fiscais” (destaques ausentes no original).

80. Desta forma, quando o item 3 do Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, relativo a “Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas”, afirma que a “regra geral” para a inclusão de um crédito ou de uma dívida do setor público não-financeiro na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é que eles “devem estar registrados no passivo [ou ativo] das instituições devedoras [ou credoras] do governo”, essa afirmação refere-se, logicamente, às instituições financeiras. Por isso, com os conceitos, as definições, a metodologia e os procedimentos do BCB ao apurar sua estatística macroeconômica do setor fiscal, entende a Autarquia não ser possível acolher a argumentação desenvolvida no item 42 do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda e transcrita no item 49 do Voto do Ministro Relator que conduziu ao Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário no sentido de que essas estatísticas incluiriam também quaisquer “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”.

81. Ressalte-se, por imprescindível à lógica que norteia o entendimento do BCB sobre o assunto, que o termo “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, está necessariamente restrito, evidentemente, às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de

 31

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbcb@bcb.gov.br





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 10 de julho de 1997). Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado –, as quais não estariam registradas, nem sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão. Essa delimitação está em linha com os requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade que regem os procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas, que impõem ao BCB utilizar como fontes de dados basicamente as instituições supervisionadas pela Autarquia, sujeitas a seu poder requisitório.

82. Ressalte-se, ainda sobre metodologia, que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotam para a contabilização e para o momento de registro o critério de caixa, definido no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual* ou GFSM), cuja primeira versão foi publicada pelo FMI em 1986. Pelo critério de caixa, as “transações são registradas apenas quando o recurso (cash) é efetivamente recebido ou pago” (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 1.27)¹⁸. A apuração dessas estatísticas no critério de caixa é, adicionalmente, a maneira mais tradicional de compilar as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 4.2). Esse critério está explicitado no Manual de Estatísticas Fiscais do BCB em sua página 10: “As NFSP apuram o resultado pelo regime de caixa”.

**V.4 – Compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB:
disponibilidade de fontes de dados e procedimentos operacionais**

83. Ainda em relação aos elementos da definição de estatística macroeconômica, impõe apreciar também os pilares mais concretos da produção estatística, a saber, a disponibilidade de fontes de dados que atendam aos requisitos de fidedignidade, tempestividade e regularidade, e a necessidade do estabelecimento de procedimentos operacionais, no Brasil consolidados ao longo de mais de vinte anos, continuamente aprimorado. O padrão metodológico internacional reconhece importância a todos esses aspectos práticos ao mencionar a possibilidade de que esses influenciem, inclusive, a aplicação dos conceitos ou definições propriamente ditos.

84. Na definição sobre as fontes dos dados para a compilação estatística, devem ser considerados a cobertura dos fluxos econômicos e dos estoques, os critérios de contabilização e valoração adotados pela estatística, o grau de detalhamento disponível, a periodicidade e a tempestividade dos dados, sua acurácia e confiabilidade. Adicionalmente, a disponibilidade de fontes de dados pode limitar a periodicidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal. Da mesma maneira, há a possibilidade de se efetuar ponderação (*tradeoff*) entre o interesse em se obter maior nível de detalhamento das fontes de dados e o tempo necessário para que esses dados mais detalhados possam estar disponíveis para o compilador.

¹⁸ O GFSM está disponível para consulta em <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>.

32



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

85. Por isso, apesar de admitir certas variações em razão de condições nacionais, foi definido como padrão mínimo internacional a compilação e divulgação de dados mensais para o governo central e trimestrais para o governo geral, com defasagens respectivas de um e três meses após o final do período de referência. **Importante ressaltar que a publicação mensal das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal brasileiras, com um mês de defasagem, supera esse padrão internacional, o que apenas é permitido pela periodicidade, tempestividade e qualidade das fontes de dados utilizadas, o que será analisado na seção seguinte desta nota técnica.**

86. As estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotando o critério "abaixo da linha", possuem três conjuntos de fontes de dados: (i) a **contabilidade do sistema financeiro, a partir do Plano de Contas do Sistema Financeiro Nacional (Cosif)**; (ii) os sistemas de liquidação e custódia dos títulos públicos; e (iii) os registros do balanço de pagamentos do país. Tais conjuntos são representativos da dívida dos entes públicos junto ao sistema financeiro nacional, da dívida mobiliária pública federal interna e da dívida externa do setor público.

87. Todas essas fontes sujeitam-se aos **critérios necessários e aos padrões da estatística macroeconômica do setor fiscal**, publicada pelo BCB, a saber: estão disponíveis com periodicidade mensal; possuem tempestividade de até vinte dias em relação ao período de referência; têm detalhamento suficiente para atender ao padrão estatístico internacional e às publicações nacionais; têm cobertura abrangente e integral, conforme definição metodológica, para os ativos e passivos financeiros do setor público, seja a dívida mobiliária ou externa, sejam, principalmente, ativos e passivos junto a instituições financeiras; são confiáveis em termos de qualidade da informação e estão sujeitos à supervisão e ao monitoramento do BCB, que pode determinar sua alteração. **Para todos esses aspectos, contribui decisivamente o fato de todas essas informações serem extraídas de fontes de dados materializadas em sistemas regulados, construídos, definidos ou geridos pelo BCB.**

88. Para concluir esta análise sobre as fontes de dados, ressalte-se que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, **superam o padrão mínimo internacional** em termos de desagregação, periodicidade e tempestividade, por dois motivos: a **finalidade precípua com a qual o BCB compila essas estatísticas e as próprias fontes de dados utilizadas**, cabendo realçar que esses fatores são inter-relacionados. **Considerando seu objetivo de avaliar os impactos fiscais sobre a demanda agregada e subsidiar decisões de política monetária, a periodicidade mensal e a tempestividade mínima são fundamentais.** O alcance dessa periodicidade e tempestividade só é possível com a utilização de fontes de dados sob o controle deste BCB, como demonstrado no item anterior.

89. Nesse sentido, a anexa nota técnica cita, como exemplo, os achados de auditoria do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda. Nele, a equipe técnica do TCU quantifica saldos junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) relacionados à

M 33

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Telex: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

Resolução CCFGTS nº 574, de 30 de outubro de 2008, ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e à Contribuição Social de que trata a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, ao “final de 2013” (itens 146 a 148). Em seguida, os itens 160, 164, 179 do citado Relatório apresentam os saldos relacionados a esses três itens para “setembro de 2014”, nos dois primeiros casos, e para “outubro de 2014”, no último. Todos esses dados foram obtidos com base na competência de requisição de informações própria dos Auditores do TCU. **Observe-se que, ainda que o BCB dispusesse de poderes legais para requisitar tais informações aos fundos ou a instituições não financeiras, e não detém tal como dispõe o TCU, as informações não estariam disponíveis atendendo ao critério mínimo exigido de tempestividade, para não falar nas demais dimensões de qualidade dos dados, mencionadas nos itens acima.**

90. Portanto, cabe assinalar que a utilização de fontes de dados adicionais àquelas já utilizadas pelo BCB tenderia a comprometer a finalidade da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, e também o padrão de qualidade alcançado, haja vista que **não se vislumbram fontes alternativas que atendam, em conjunto, aos requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade.** Como consequência, a ampliação do escopo, longe de aprimorar as estatísticas fiscais, traria prejuízo para a adequada consecução da finalidade para a qual foram concebidas e implementadas, a saber, instrumentalizar a condução da política monetária pelo BCB.

91. Além da metodologia e das fontes de dados, a definição e a consolidação de **procedimentos operacionais** atinentes à compilação das estatísticas macroeconômicas constituem elementos fundamentais para sua produção, por garantir verificação de qualidade e de consistência intertemporal, mitigar riscos e permitir a análise crítica tempestiva dos dados gerados. **Os procedimentos operacionais para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, preveem: i) garantia de acesso aos dados brutos oriundos diretamente das fontes de dados primárias, para a posterior organização, transformação, agregação e publicação das estatísticas; ii) extração dos mencionados dados a partir de sistemas corporativos, geridos pelo BCB, com garantia de integridade da informação; iii) coleta automatizada, segundo rotinas pré-estabelecidas e verificação de qualidade pela equipe técnica do BCB; e 4) validação das estatísticas produzidas.**

VI – COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS EM RELAÇÃO ÀS DETERMINAÇÕES DO TCU DIRIGIDAS AO BCB NO CASO CONCRETO

92. Considerando o **contexto normativo de elaboração de estatísticas de fiscais pelo BCB** (ausência de definição legal de seus critérios; sua antecedência em relação à LRF; ausência de impacto da LRF na metodologia; e ausência de atribuição legal da Autarquia para atuar na execução e no controle dos elementos que compõem o resultado fiscal), **afigura-se legítima, sob a ótica jurídica, a metodologia utilizada pelo BCB para sua compilação,** seja quanto à observância de padrões internacionais, seja quanto a seus princípios gerais, definições, objetivos, finalidades, abrangência e critérios, seja, por fim, quanto à definição

34



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

acerca da disponibilidade de fontes de dados e dos procedimentos operacionais utilizados, em grande parte consolidados no Manual de Estatísticas Fiscais do BCB.

93. Estão amparadas nessas diretrizes legais e técnicas as justificativas do Depec, dadas ao longo da instrução do processo, para não inclusão de determinados passivos nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, pelo critério “abaixo da linha”, para não contabilização de valores segundo o entendimento da SecexFazenda, bem como para não refazimento de dados já publicados.

94. É verdade que há, nos autos, divergências de opiniões técnicas, entre o BCB e a SecexFazenda, sobre o enquadramento ou não de determinadas operações nos critérios de eleição, inclusive com base em interpretações distintas da mesma versão do Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, divulgado na página da Autarquia na internet.

95. Nesta petição, buscou-se trazer à baila os principais argumentos pelos quais o BCB entende que a interpretação técnica adotada pelo TCU no Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário não se coadunaria com o referido Manual, sem prejuízo de se assumir o compromisso de ajuste no documento, para, se for o caso, deixar mais clara a posição do compilador estatístico sobre os pontos que deram origem às divergências de caráter metodológico.

96. De todo modo, é forçoso admitir-se que, mais do que uma controvérsia entre o que entende a SecexFazenda e o BCB, a complexidade da matéria de fundo convida todos a concluir que as divergências de opiniões técnicas e jurídicas até aqui apontadas são fruto de interpretações, razoáveis e merecedoras de devida reflexão, a ensejar a devida cautela e prudência, atributos que marcam a atuação técnica e isenta da Corte de Contas.

97. Volvendo-se a atenção para a nota técnica anexa, pode-se ver o detalhamento das considerações da Área de Política Econômica do BCB, não só quanto à pertinência geral da metodologia empregada, mas também em relação a cada determinação específica.

98. De todo modo, serão realçadas a seguir, sinteticamente, as razões específicas que sustentam a decisão quanto a cada operação citada nas determinações do TCU dirigidas ao BCB (item 9.1 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário), aproveitando-se o ensejo para pedir que sejam reexaminadas por essa Egrégia Corte, à luz de tais considerações.

9.1.1. publicação de quadro específico na Nota de Imprensa de Política Fiscal em que fiquem evidenciados os montantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e dos resultados nominal e primário que deveriam ter sido apurados para o exercício financeiro de 2014 caso os passivos referentes aos adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial estivessem sendo captados pelas estatísticas fiscais

99. Essa matéria foi tratada na **subseção III.1 da anexa nota técnica**, na qual se demonstra não ter ocorrido contabilização tardia dos passivos, que foram incorporados às

35

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

estatísticas fiscais tão logo identificados pela Área de Fiscalização do BCB e, imediatamente após comunicados ao Depec (a partir da primeira data-base posterior).

100. A área técnica ressaltou também que o impacto do pagamento de despesas, mediante transferências de recursos para as instituições financeiras, é apurado nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, por meio da redução de disponibilidades do governo (exemplo, Conta Única do Governo Federal), em conformidade com o critério de caixa adotado na metodologia de apuração fiscal. No entanto, a metodologia estabelece que os passivos do setor público registrados no ativo das instituições financeiras são incluídos na DLSP, conforme estabelece o Manual de Estatísticas Fiscais BCB.

101. Nesse sentido, as obrigações dessa natureza (relacionadas ao pagamento das despesas sociais), decorrentes da insuficiência de transferências do Governo Federal para o pagamento de suas despesas, **podem se enquadrar, à medida que ganhem relevância econômica, nos critérios estabelecidos na metodologia de apuração estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, como ação de aprimoramento estatístico.**

102. À vista de tudo isso, o BCB entende de todo conveniente a não revisão das estatísticas publicadas, ou seja, a não retroatividade desse cálculo da apuração fiscal, em face dos seguintes aspectos:

- a) os resultados mensais publicados ao longo de 2014 seguiram estritamente as condições fundamentais requeridas para a produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. Com base nas informações disponíveis nos períodos de apuração, no arcabouço metodológico adotado e no conjunto de procedimentos operacionais já consolidados, validaram-se e publicaram-se estatísticas relativas aos períodos correspondentes, que atenderam a critérios de consistência, fidedignidade e tempestividade;
- b) por regra estabelecida desde o período em que se iniciou a publicação, pelo BCB, das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, não se revisam dados já publicados. Essa prática, consolidada ao longo dos anos, decorre da elevada repercussão das estatísticas no meio econômico-financeiro e do propósito de não provocar assimetria ou má compreensão de informações e volatilidade no mercado financeiro;
- c) a revisão de resultados já divulgados teria implicações significativas para a credibilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, principalmente junto aos usuários internos e externos, agências de *rating* e organismos internacionais;

 36

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbc@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

- d) no que concerne especificamente a atrasos de repasses de pagamentos de benefícios sociais, eventual revisão das séries publicadas não alteraria a avaliação para o período em questão, o ano de 2014, para fins de política monetária. Além disso, embora o BCB não tenha responsabilidade legal pelo controle do endividamento público, cabe ponderar que a revisão das séries publicadas, ao que tudo indica, tampouco teria relevância para a apuração do cumprimento das metas fiscais pelas autoridades competentes. Não haveria, portanto, ganhos do ponto de vista analítico, nem efeitos práticos no âmbito das políticas monetária e fiscal e nem na apuração do resultado fiscal daquele ano.

9.1.2.1. (registro no rol de passivos da União na DLSP) dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos aos itens 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', inscritos na contabilidade da referida instituição financeira

103. A matéria foi tratada na **subseção III.3 da anexa nota técnica**, na qual se sustenta que a não incorporação nas estatísticas fiscais desses valores registrados na contabilidade do Banco do Brasil S.A. mostra-se em conformidade com o padrão metodológico adotado, que observa o critério de caixa para captar o impacto das despesas na DLSP e no resultado fiscal primário.

104. Segundo esse padrão, os valores citados pelo TCU, vinculados aos programas de equalização de taxas agrícolas e outros débitos no Banco do Brasil, embora incluídos no ativo da instituição financeira, não preenchem as condições regulares para enquadramento como dívida pública, com destaque para o critério de caixa adotado na metodologia e aos demais aspectos indicados na nota técnica. Ademais, a avaliação quanto à existência de eventuais valores devidos e não pagos, relativamente a esses programas, está sujeita a atividades ligadas essencialmente à execução orçamentária, que não estão a cargo do BCB.

9.1.2.2. (registro no rol de passivos da União na DLSP) dos valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devido pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI)

e

9.1.2.3. (registro no rol de passivos da União na DLSP) dos valores referentes ao passivo da União junto ao FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, à Resolução CCFGTS 547/2008 e ao Programa Minha Casa Minha Vida

105. Essas matérias foram tratadas na **subseção III.2 da anexa nota técnica**, na qual se aponta que os ativos em questão estão registrados em entidade **não** financeira, a saber, uma empresa pública, caso da Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Assim, tais valores estão fora da abrangência das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, visto que não observam condição básica e essencial para essa estatística, a de constituírem ativos de instituições financeiras contra o setor público.

My

37



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

106. Vale recordar que o termo “operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”, na forma compreendida pelo BCB, diferentemente do sentido utilizado pela SecexFazenda, está, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, necessariamente adstrito às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997). Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado –, as quais não estariam registradas, nem sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão.

107. Essa delimitação está em linha com os requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade que regem os procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas, que impõem ao BCB utilizar como fontes de dados basicamente as instituições supervisionadas pela Autarquia, sujeitas a seu poder requisitório.

108. A anexa nota do Depec ainda alinha uma série de considerações técnicas que inviabilizam o registro da equalização de taxas de juros relativas ao Finame e das obrigações juntos ao FGTS, a exemplo de incompatibilidades entre rubricas contabilizadas em diferentes regimes (caixa e competência) e do fato de, em certas operações, haver necessidade de apuração de valores efetivamente devidos ou de outros procedimentos adicionais ligados essencialmente à execução orçamentária, que não estão a cargo do BCB.

9.1.3. em relação aos exercícios financeiros de 2013 e 2014, refazimento do cálculo do resultado primário decorrente de [todos os achados listados nos itens 9.1.3.1 a 9.1.3.7]

109. A determinação foi tratada não só nas subseções III.1, III.2 e III.3, mas também na seção IV da anexa nota técnica. Nessa última, em especial, consignou-se que as determinações do TCU, acaso mantidas e implementadas, podem inserir dispositivos estranhos àquele objetivo perseguido pelo BCB na produção de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, qual seja, aquilatar o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Em alguns casos, as determinações da Corte de Contas introduziriam alterações como a mudança na abrangência considerada desde 1991.

110. Acrescente-se que o BCB não é o órgão responsável por prestar informações sobre a Dívida Consolidada da União, conforme previsto no art. 55 da LRF. Aquele conceito – que não se confunde com os conceitos de DLSP e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), publicados pelo BCB – talvez se coadunc melhor com os objetivos fiscalizatórios do TCU, podendo abarcar outros passivos e informações que o Tribunal julgue relevantes para seus trabalhos de auditoria, sem que promova alterações metodológicas na apuração fiscal realizada pela Autoridade Monetária, que, como visto, obedece a princípios e diretrizes distintos daqueles concebidos pela LRF e foi instituída, muito antes, com finalidades próprias.

38



BAŃCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

111. Por conta de razoes exclusivamente técnicas, vinculadas à formulação e execução da política monetária, o BCB elabora estatísticas macroeconômicas do setor fiscal desde 1991, o que é absolutamente distinto da atividade de controle e execução em matéria orçamentária, da qual não foi legalmente incumbido.

112. Ao fazer apuraco do resultado fiscal, com objetivos essencialmente macroeconmicos, o BCB fundamenta em padrões praticados internacionalmente, seguindo recomendações dos Manuais de Estatísticas do FMI. O escopo da estatística fiscal sistematizada pelo BCB abrange ativos e passivos financeiros do setor público junto a entidades reguladas e supervisionadas, ou captadas por sistemas de informações geridos pelo próprio BCB, de modo a garantir os indispensáveis requisitos de fidedignidade, tempestividade e periodicidade em sua divulgação, sendo de se registrar que jamais houve alteraco dos limites desse escopo ao longo de períodos diversos da gestão fiscal, em quase um quarto de século.

113. Eventuais alteraces metodológicas para refazimento dessas mesmas estatísticas, acomodando exigências de controle oriundas da LRF, afetariam: (i) sua aderência ao padrão internacionalmente codificado e amplamente difundido mundialmente; (ii) sua compatibilidade com as estatísticas de outros países, o aspecto central de todas as análises macroeconômicas e de oportunidade de investimento; e (iii) a própria consistência com os dados de séries já divulgadas, em franco detrimento da credibilidade institucional e da imagem da Autoridade Monetária e até mesmo do país, sem falar naquelas consequências já mencionadas no parágrafo 102 desta petição.

9.10. audiência do Presidente do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini [...], e do Chefe do Departamento Econômico, Tulio José Lenti Maciel [...], para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa quanto  falta de contabilização na Dívida Líquida do Setor Público, e conseqüentemente na apuraco do resultado fiscal, dos passivos da União relativos às contas [...], bem como quanto  contabilização tardia dos passivos referentes ao [...]

114. O presente pedido de reexame não se confunde com as razões de justificativa a serem apresentadas pelos dirigentes do BCB indicados no "rol de responsáveis" do Processo TC-021.643/2014-8, na forma do item 9.10 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário.  de se notar, no entanto, que a oitiva determinada está fundada na conclusão, adotada pelo Plenário do TCU como premissa, de ter havido "irregularidade" na contabilização da DLSP, na apuraco do resultado fiscal e na contabilização supostamente tardia de passivos referentes ao pagamento de programas sociais.

115. Esse entendimento transparece dos seguintes trechos do Voto do Ministro Relator:

"53. Por fim, considero que o Banco Central do Brasil, na condição de responsável pela apuraco dos resultados fiscais para fins de cumprimento das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao deixar à margem de suas estatísticas passivos da União que, de acordo com os seus próprios critérios, deveriam

39



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

compor a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições.

54. Lembro que um dos pedidos formulados na inicial pelo Ministério Público junto ao TCU foi para que se verificasse se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil 'capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras'.

55. Nesse sentido, o que se viu na inspeção realizada é que passivos relevantes, os quais, repita-se, atendem aos critérios adotados pela própria autarquia para compor a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), deixam de ser captados pelos resultados que apura, **razão pela qual entendo que devam ser chamados em audiência os dirigentes do Bacen para se manifestarem acerca das falhas identificadas nestes autos.**" (Destques ausentes no original.)

116. Ocorre que a presente petição, bem assim a anexa nota do Depec, busca justamente apresentar contribuições jurídicas e técnicas para enriquecimento do debate acerca da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, evidenciando que todas as atividades a cargo do BCB foram adotadas em consonância com a legislação de regência e com os padrões metodológicos internacionais, não se registrando na DLSP apenas aquelas operações que não se amoldavam, na literalidade, a todos os requisitos, critérios e procedimentos.

117. Assim, como se pretende demonstrar, em face desses novos esclarecimentos, a insubsistência das determinações listadas no item 9.1, caso o pedido de reexame seja provido, não haverá, salvo melhor juízo, mais sentido em se manter o chamamento dos dirigentes do BCB em audiência.

118. Vale ressaltar, ainda, por oportuno, sem antecipar o juízo próprio da audiência, que a instrução do presente processo não revelou a existência de conduta, comissiva ou omissiva, de dirigentes que mantivesse relação denexo causal com a suposta irregularidade, tampouco apontou qualquer indício de culpabilidade dos agentes do BCB arrolados como responsáveis, não havendo sequer imputação de dolo, culpa em sentido estrito ou má-fé.

9.12. em relação às movimentações de recursos (pagamentos de benefícios e repasses) no âmbito de pagamento de benefícios do INSS, recomendação ao Banco Central do Brasil que adote providências no sentido de aprimorar a rotina contábil a ser utilizada pelas instituições financeiras para o registro de referidas movimentações

119. Trata-se de recomendação que está em linha com manifestação da Área de Fiscalização do BCB (Nota Técnica Desup/GBSIM/GTSP1-2014/02, de 29 de setembro de 2014), encaminhada ao TCU por meio do já citado Ofício 379/2014-BCB/Desup, como, aliás,

M
40



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

foi realçado no item 410 do Relatório de Fiscalização da SeccxFazenda¹⁹ e no item 11 Voto do Ministro Relator²⁰. Portanto, não há de se solicitar o reexame desse ponto do Acórdão, cabendo ao BCB adotar a providência sugerida pelo Desup e recomendada pelo TCU.

VII – CONSIDERAÇÕES TELEOLÓGICAS SOBRE A IMPORTÂNCIA E A NECESSIDADE DA MODULAÇÃO DO CONTEÚDO OU DOS EFEITOS DA DECISÃO RECORRIDA NO TEMPO CASO SEJA MANTIDA

120. Finalmente, impõe-se encarecer a subsidiária modulação do conteúdo ou dos efeitos da decisão recorrida no tempo, na hipótese de essa egrégia Corte de Contas não firmar entendimento no sentido acolher as razões até aqui expendidas, com as quais se postula tornar insubsistentes as determinações assentadas nos itens 9.1 e 9.10 do Acórdão 825-13/2015–TCU–Plenário.


121. Isso para que, mesmo que se entenda que a legislação imporia a manutenção da decisão recorrida em algum de seus aspectos, sua aplicação, no caso concreto, há de atender “aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), não permitindo desconsiderar, pois, que a revisão de resultados já divulgados teria implicações significativas para a credibilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, principalmente junto aos usuários internos e externos, agências de *rating* e organismos internacionais.

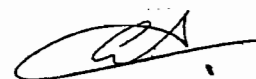
122. Com efeito, como bem evidencia a Área de Política Econômica do BCB na anexa nota técnica, eventuais alterações metodológicas para refazimento dessas estatísticas, acomodando exigências de controle oriundas da LRF, poderiam afetar: (i) sua aderência ao padrão internacionalmente codificado e amplamente difundido mundialmente; (ii) sua compatibilidade com as estatísticas de outros países, o aspecto central de todas as análises macroeconômicas e de oportunidade de investimento; e (iii) a própria consistência com os dados de séries já divulgadas, em franco detrimento da credibilidade institucional e da imagem da Autoridade Monetária e até mesmo do país.

123. Além disso, para viabilizar tais alterações, caso essa Corte de Contas mantenha as determinações vazadas no item 9.1 do Acórdão 825-13/2015–TCU–Plenário em detrimento

¹⁹ “410. A Nota Técnica conclui, entendendo ser pertinente a realização de estudo no âmbito da autoridade monetária com vistas ao aprimoramento contábil relativo aos registros contemplados no fluxo financeiro de pagamento de benefícios do INSS.”

²⁰ “11. Restou esclarecido que o erro de R\$ 4 bilhões encontrado pelo Bacen nas estatísticas fiscais decorreu de alteração na forma de contabilização do pagamento de benefícios da Previdência Social por parte de uma instituição financeira prestadora de tais serviços, no período de fevereiro a maio de 2014. A falha no registro do ativo foi oportunamente identificada pelo Departamento de Supervisão Bancária da autarquia, que determinou a adoção das medidas corretivas, sem prejuízo de consignar em nota técnica a pertinência de realização de estudo, no âmbito daquela autoridade monetária, com vistas ao aprimoramento da rotina contábil utilizada pelas instituições financeiras no registro das movimentações relacionadas ao pagamento de benefícios do INSS.”

 41





BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

das razões de reexame ora expostas, aspectos cruciais permaneceriam pendentes de análise mais aprofundada e algumas restrições precisariam ser equacionadas, sobretudo aquelas relacionadas à **preservação do padrão metodológico** e dos objetivos essencialmente econômicos das estatísticas, sem abrir margem para eventual tratamento similar relacionado a outros eventos/entidades, e à **disponibilidade de informações fidedignas e tempestivas**, tarefa que não está sob o total controle da Autoridade Monetária.

124. Eventual inclusão das relações apontadas pelo TCU depende, inclusive, do **equacionamento de dúvidas e lacunas apontadas** na anexa nota técnica acerca da forma de cumprimento das determinações, dada a existência de margem para interpretações distintas, **com efeitos diretos nas séries históricas dos resultados que forem eventualmente revisados e consequências relevantes na análise intertemporal das estatísticas.**

125. Em sendo assim, roga-se por que seja examinada a possibilidade de **modular o conteúdo da decisão recorrida**, na hipótese de que se entenda haver alguma inconsistência sanável na elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal que, todavia, não implique a revisão de dados já publicados pelo BCB, bem como seja avaliada a possibilidade de **modular no tempo os efeitos do que vier a ser decidido**, caso não sejam suprimidas as determinações impugnadas, restringindo sua eficácia, para **produção de efeitos estritamente prospectivos**, preferencialmente com a **concessão de prazo** suficiente para a realização de estudos adicionais, inclusive por meio de seminários acadêmicos e consultas públicas, medidas essas, ademais, que estarão em linha com a diretriz de *“interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”*, positivada no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, **inspirado no princípio de segurança jurídica.**

VIII – PRINCIPAIS CONCLUSÕES JURÍDICAS

126. Por fim, em benefício da clareza – ainda que com algum prejuízo à concisão –, pede-se vênha para oferecer o seguinte inventário das principais conclusões jurídicas que dimanam das considerações articuladas ao longo da presente petição:

- a) desde 1991, para fins de subsidiar suas decisões de política monetária, o BCB elabora, com metodologia própria, estatísticas fiscais, o que é bem distinto da execução ou contabilidade orçamentária da União;
- b) com a edição da LRF em 4 de maio de 2000, determinou-se que o Poder Legislativo fixaria a *“metodologia de apuração dos resultados primário e nominal”*;
- c) assim, a metodologia própria do BCB para a elaboração das estatísticas fiscais é distinta dessa metodologia de que trata a LRF;


42



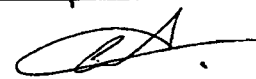
BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

- d) ainda em agosto de 2000, o então Presidente da República, cumprindo o que determina a LRF, enviou ao Senado Federal proposta para a fixação dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, trazendo, como anexo, a “*Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação*”;
- c) o Senado aprovou a Resolução nº 48, de 2007, que trata dos limites globais da dívida consolidada e das operações de crédito da União, mas não cuidou da “*Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação*”;
- f) portanto, até o presente momento, ainda não foi fixada a metodologia de apuração dos resultados fiscais prevista na LRF;
- g) a seu turno, as LDO, ante a ausência da metodologia prevista na LRF, passaram a determinar que as Mensagens Presidenciais que encaminham os PLOA deveriam conter a “*metodologia de cálculo de todos os itens computados na avaliação das necessidades de financiamento*” e a “*indicação do órgão que apurará os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas*”;
- h) ao dispor sobre o assunto, as Mensagens Presidenciais, desde o ano 2000, têm consignado que “*o Banco Central do Brasil (Bacen) é o responsável, ao final do exercício, pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento da meta*”;
- i) desde então, a metodologia do BCB destinada à apuração dos resultados fiscais para subsidiar suas decisões de política monetária passou a ser destinada, também, “*para fins de verificação do cumprimento da meta*”;
- j) entretanto, não foi atribuída ao BCB a própria “*verificação do cumprimento da meta*” sob a ótica da execução e controle da política fiscal, nem se exigiu do BCB que alterasse a metodologia que sempre utilizou desde 1991 para fins de política monetária;
- k) do mesmo modo, o cálculo do IPCA pelo IBGE, para fins de avaliação do cumprimento das metas de inflação (art. 3º do Decreto nº 3.088, de 1999, e art. 1º da Resolução nº 2.744, de 2000, do CMN), não transforma o IBGE em órgão responsável pela execução e controle da política monetária, o que cabe exclusivamente ao BCB, nem tampouco legitima a Autoridade Monetária a interferir na metodologia adotada para cálculo do IPCA;
- l) ou seja, a incumbência cometida ao BCB de apurar os resultados fiscais para fins distintos de suas decisões de política monetária não o transformou em órgão integrante da estrutura governamental responsável pela execução e controle da política fiscal, bem como não lhe atribuiu o dever de controlar

 43

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbcb@bcb.gov.br






BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

a ordenação da despesa e a arrecadação da receita orçamentária do Poder Público;

- m) isso porque as Mensagens Presidenciais, ao disporem sobre a *“metodologia de cálculo do resultado primário e nominal”*, destacam expressamente que *“o segundo [critério] acima da linha é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional e pela Secretaria de Orçamento Federal e [que efetivamente] possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo [esse controle] fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal”*;
- n) como se vê, *“o controle dos itens que compõem o resultado”* não foi transferido para o BCB, a quem coube apenas a apuração;
- o) certo é, também, que a apuração dos resultados fiscais pelo BCB *“para fins de verificação do cumprimento da meta”* não determina que os números da Autarquia sejam adotados como a única referência pelos órgãos de controle da política fiscal;
- p) pelo contrário, as próprias Mensagens Presidenciais fazem expressa referência a duas sistemáticas de apuração: *“acima da linha”*, atribuída à STN e à SOF, e *“abaixo da linha”*, elaborada pelo BCB;
- q) aliás, o eminente Ministro José Múcio assinalou em seu Voto que: *“o BCB tem a responsabilidade de apurar os resultados fiscais”* e que essa responsabilidade – repita-se: de apuração – *“é derivada das leis de diretrizes orçamentárias, mediante indicação do Presidente da República”*. Todavia, o Ministro não afirmou que o BCB exerce o *“o controle dos itens que compõem o resultado [fiscal]”*, até porque expressamente as Mensagens Presidenciais cometem essa atribuição exclusivamente a outros órgãos;
- r) o próprio TCU, reiteradamente, tem consignado em seus julgamentos que a indicação do BCB, nas Mensagens Presidenciais, não supre a ausência da norma prevista no art. 30 da LRF, que deveria estabelecer *“a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal”*;
- s) nesse sentido, o TCU assentou, no Acórdão 7.469-44/2012-TCU-1ª Câmara:

“26. Com vênias aos pareceres das unidades técnicas envolvidas, de fato, além de o Senado federal estar em mora com a fixação de importantes parâmetros relativos ao controle da política fiscal, falta diploma legal que obrigue o Bacen a editar norma conjunta estabelecendo os conceitos e parâmetros da metodologia ‘abaixo da linha’, que venham suprir o vácuo legislativo para

 44

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgbcb@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

efeitos de controle da LRF e que norteiem a atuação do TCU no processo de fiscalização de conformidade.

[...]

28. Mesmo nas atribuições conferidas ao TCU pela LRF ou pela Lei nº 10.180/2001, não há dispositivo que o autorize a determinar ao Bacen que legisle para suprir a omissão do Senado. [...]” (Destques ausentes no original.)

t) mais recentemente, o Acórdão 842-13/2015-TCU-Plenário seguiu a mesma linha:

“Considero que a análise realizada neste processo demonstra mais uma vez a necessidade de que sejam adotadas providências visando ao atendimento da LRF, mediante a definição legal de uma metodologia de apuração do superávit primário. Essa medida é fundamental para garantir a transparência e compreensão dos resultados fiscais alcançados pelo governo federal. Embora a metodologia adotada pelo Bacen seja respaldada em procedimentos internacionalmente aceitos, transações atípicas e mudanças promovidas por sucessivas LDO's têm dificultado o acompanhamento e afetado a credibilidade das informações.” (Destques ausentes no original.)

IX – PEDIDO

127. Pelo exposto, o BCB requer seja conhecido, recebido em seu efeito suspensivo e provido o presente pedido de reexame, considerando os esclarecimentos técnicos e jurídicos ora apresentados para efeito de revisão da matéria julgada, pugnando-se por que seja reformada a respeitável decisão recorrida, para que sejam suprimidas as determinações estabelecidas no item 9.1 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, e promovendo-se o arquivamento do feito em relação ao BCB, por não haver irregularidade na atual forma de elaboração e publicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal e de cálculo dos resultados fiscais, quando muito se verificando divergência entre as opiniões e perspectivas técnicas do BCB e do TCU, dispensando-se, nesse caso, a audiência dos dirigentes da Autarquia objeto do item 9.10 do mesmo Acórdão.

128. Subsidiariamente, requer que, acaso essa egrégia Corte de Contas adote entendimento no sentido de que há alguma inconsistência sanável na elaboração das referidas estatísticas fiscais que, todavia, não implique a revisão de dados já publicados pelo BCB, reforme a r. decisão recorrida, no sentido de modular o conteúdo de suas determinações, enfocando os aspectos pontuais que porventura inspirem correção de acordo com o prudente critério do Tribunal.

129. Também subsidiariamente, acaso não sejam suprimidas as determinações constantes na decisão recorrida, requer que, em qualquer outra hipótese, notadamente se

45

Gabinete da Procuradoria-Geral
SBS, Quadra 3, Bloco B, Edifício-Sede, 20º andar - 70074-900 - Brasília (DF)
Tels.: (61) 3414-4848 e 3414-1084
E-mail: pggab.pgcbcb@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL
Procuradoria-Geral

Petição 2856/2015-BCB/PGBC

mantidas em sua inteireza as mencionadas determinações, sejam modulados os efeitos do que decidido no tempo, à luz do disposto no art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784, de 1999, tendo em vista o nada desprezível potencial de comprometimento da credibilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, principalmente junto aos usuários internos e externos, agências de *rating* e organismos internacionais, acaso não seja gradual a imposição da decisão recorrida, inclusive com tempo hábil para aprofundamento dos debates acadêmicos e com as demais partes interessadas, com vistas a encaminhar dúvidas e lacunas e buscar o caminho do entendimento para preservação do padrão metodológico e dos objetivos essencialmente econômicos das estatísticas, sem abrir margem para eventual tratamento similar relacionado a outros eventos/entidades, e à disponibilidade de informações fidedignas e tempestivas.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 21 de maio de 2015.

MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
OAB/DF 31.580

CRISTIANO DE OLIVEIRA LOPES COZER
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
OAB/DF 16.400



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC, DE 21 DE MAIO DE 2015

Área de Política Econômica (Dipec) e Departamento Econômico (Depec) – Processo TC 021.643/2014-8, em trâmite no Tribunal de Contas da União (TCU). Apresentação de esclarecimentos em relação a questões técnicas abordadas no Acórdão 825-13/2015–TCU–Plenário e no Acórdão 992-15/2015–TCU–Plenário. Pt 1491600287.

Trata-se de análise técnica quanto aos aspectos de competência da Área de Política Econômica (Dipec) e do Departamento Econômico (Depec) abordados ao longo do Processo TC 021.643/2014-8, em trâmite no Tribunal de Contas da União (TCU), notadamente nas duas decisões proferidas pelo Plenário da Corte de Contas, com vistas a oferecer contributos ao deslinde das questões levantadas pela equipe de auditoria responsável pelo assunto, podendo inclusive levar ao reexame e à revisão de suas conclusões.

2. Da primeira decisão do TCU, consubstanciada no Acórdão 825-13/2015–TCU–Plenário, de 15 de abril de 2015, os seguintes itens referem-se à atuação do Banco Central do Brasil (BCB) no que tange à produção de estatísticas fiscais:

“9.1. **determinar ao Departamento Econômico** do Banco Central do Brasil que:

9.1.1. **publique quadro específico na Nota de Imprensa de Política Fiscal** em que fiquem evidenciados os montantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e dos resultados nominal e primário que deveriam ter sido apurados para o exercício financeiro de 2014 caso os passivos referentes aos adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União no âmbito do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial estivessem sendo captados pelas estatísticas fiscais;

9.1.2. **registre no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP):**

9.1.2.1. os valores devidos pela União ao Banco do Brasil relativos aos itens ‘Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola’ e ‘Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional’, inscritos na contabilidade da referida instituição financeira;

9.1.2.2. os valores referentes ao montante da equalização de taxa de juros devido pela União ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);

9.1.2.3. os valores referentes ao passivo da União junto ao FGTS, registrado em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, à Resolução CCFGTS 547/2008 e ao Programa Minha Casa Minha Vida;

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

2

9.1.3. em relação aos exercícios financeiros de 2013 e 2014, **refaça o cálculo do resultado primário decorrente:**

9.1.3.1. dos dispêndios ocorridos no âmbito do Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;

9.1.3.2. dos dispêndios ocorridos no âmbito da equalização de taxa de juros a que se refere a Lei 8.427/1992, e a Portaria do Ministério da Fazenda 315/2014, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;

9.1.3.3. dos dispêndios ocorridos no âmbito da legislação abrangida pelo ativo 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', do Banco do Brasil, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;

9.1.3.4. da variação dos saldos da dívida da União junto ao BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) de que trata a Lei 12.096/2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de endividamento líquido;

9.1.3.5. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativas aos adiantamentos concedidos no âmbito do PMCMV de que trata a Lei 11.977/2009, utilizando, para tanto, os saldos corretos de referido endividamento;

9.1.3.6. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativa aos recursos não repassados pelo Tesouro e que, em razão do disposto pelo art. 3º, § 1º, da Lei Complementar 110/2001, estão registrados como direitos de referido Fundo junto à União;

9.1.3.7. da variação dos saldos da dívida da União junto ao FGTS relativa aos recursos não repassados pelo Tesouro para cobertura dos encargos resultantes da Lei nº 6.024/1974, da Medida Provisória nº 2.196/2001 e da Resolução CCFGTS nº 574/2008;

[...]

9.10. **determinar a audiência do Presidente do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini (...), e do Chefe do Departamento Econômico, Tulio José Lenti Maciel (...), para que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa quanto à falta de contabilização na Dívida Líquida do Setor Público, e consequentemente na apuração do resultado fiscal, dos passivos da União relativos às contas 'Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola' e 'Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional', registradas como ativos pelo Banco do Brasil, à equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao BNDES, às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida, às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar 110/2001 e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei 6.024/1974, a Medida Provisória 2.196/2001 e a Resolução CCFGTS 574/2008, os três últimos perante o FGTS, bem como quanto à contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal;**

[...]

9.12. em relação às movimentações de recursos (pagamentos de benefícios e repasses) no âmbito de pagamento de benefícios do INSS, recomendar ao Banco Central do Brasil que adote providências no sentido de **aprimorar a rotina contábil a ser utilizada pelas instituições financeiras** para o registro de referidas movimentações;

9.13. determinar à SecexFazenda que:

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

3

9.13.1. após os recálculos a serem feitos pelo Departamento Econômico do Banco Central, conforme o item 9.1.3, avalie, se preciso com o apoio da Semag, qual seria o efeito no cumprimento das metas fiscais referentes ao período 2013-2014; [...]" (Destacou-se.)

3. Nada obstante o esforço da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) em apresentar ao TCU, as justificativas pertinentes sobre os assuntos objeto desse primeiro julgamento, a Corte de Contas negou provimento aos embargos de declaração (Petição 2167/2015-BCB/PGBC), prolatando o Acórdão nº 992/2015-TCU-Plenário, de 29 de abril de 2015, com base em novo voto do Ministro Relator.

4. A presente manifestação técnica foi elaborada primando ao máximo pela minuciosidade e pelos indispensáveis detalhamentos referentes a cada um dos quesitos apontados no Relatório de Fiscalização da SecexFazenda (Fiscalis 621/2014), de 12 de dezembro 2014; e também quanto às supostas falhas e faltas do BCB mencionadas no referido Relatório de Fiscalização; no Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPjTCU), de 6 de abril de 2015; e nos Votos do Excelentíssimo Senhor Ministro Relator acolhidos nos dois Acórdãos citados.

5. Para atender a esses propósitos e prestar explicações detalhadas sobre cada quesito, esta nota técnica foi estruturada nas seguintes seções:

I) Contextualização da inspeção e da decisão do TCU;

II) Competências do Depec e compilação de estatísticas macroeconômicas: características fundamentais, relação com os padrões metodológicos internacionais, e estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB;

III) Análise dos pontos elencados nos itens 9.1 e 9.10 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário:

III.1) "contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal";

III.2) "equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCV), às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar 110, de 29 de junho de 2001, e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, e a Resolução CCFGTS nº 574, de 30 de outubro de 2008, os três últimos perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)";

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depcc@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

4

III.3) “contas ‘Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola’ e ‘Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional’, registradas como ativos pelo Banco do Brasil S.A.”;

IV) Esclarecimentos adicionais;

V) Implicações de eventuais alterações no atual escopo da metodologia e/ou de eventual refazimento das estatísticas divulgadas pelo BCB;

VI) Sumário e conclusões.

I) Contextualização da inspeção e da decisão do TCU

6. O MPJTCU representou à Corte de Contas, em **21 de agosto de 2014**, requerendo a abertura de investigação sobre suposta ausência ou atraso de repasses regulares do governo federal para o pagamento de benefícios sociais, que estariam sendo pagos com recursos próprios de instituições financeiras públicas federais, e diante da possibilidade de esses fatos – se confirmados durante a inspeção – constituírem possíveis indícios de irregularidades.

7. Adicionalmente, a representação do MPJTCU mencionava aparente impacto de tal ausência ou atraso de repasses nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, conforme trecho abaixo transcrito:

“[...] ao que parece, o Banco Central do Brasil, por intermédio de seu Departamento Econômico, não está, no momento em que apura o resultado fiscal do setor público, registrando os passivos ou [não está] registrando, adequadamente, as variações no saldo das obrigações do Tesouro junto aos bancos, surgidas em razão da realização das respectivas antecipações de valores (operações de crédito).” (Destacou-se).

8. A partir dessas possíveis evidências coletadas da imprensa e de sua própria avaliação preliminar e provisória, o MPJTCU requereu ao TCU, especificamente no que se relaciona com a área de atuação do BCB:

“b) realização de inspeção no Banco Central do Brasil [...] com o objetivo de:

(i) identificar a natureza, os montantes, as datas e demais dados relativos a cada uma das antecipações e repasses realizados desde o ano de 2012 **entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras correlacionadas;**

[...]

(iii) verificar se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, **os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras.** Em caso contrário, seja promovida a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização; [...].” (Destacou-se.)

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

5

9. Com o despacho favorável do Ministro Relator, datado de 15 de setembro de 2014, o TCU realizou a requerida inspeção no período de 22 de setembro a 21 de novembro de 2014, tendo como "***Objeto da Fiscalização: Analisar os repasses do Governo Federal às instituições financeiras, com vistas a identificar eventuais irregularidades***" (Relatório de Fiscalização da SecexFazenda). Durante a inspeção, entre outras providências, o TCU realizou reuniões técnicas com equipes do BCB e requereu documentos a esta Autarquia, no que foi tempestiva e integralmente atendido. Das quatro questões de auditoria formuladas no Relatório de Fiscalização, finalizado em 12 de dezembro de 2014, é possível ao BCB, considerando sua área de atuação, agregar informações apenas à quarta questão, transcrita abaixo:

"Questão 4 – qual o impacto fiscal (resultado e endividamento) decorrente de atrasos na cobertura de valores devidos às instituições financeiras, na transferência de recursos aos demais entes federados, bem como dos R\$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?" (Destacou-se).

10. O Relatório de Fiscalização da SecexFazenda apontou, logo em seu início, a inexistência de definição legal para a "*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*", devido ao não cumprimento do disposto no art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, doravante denominada apenas LRF). Informou também o resultado prático dessa lacuna normativa, a saber, a definição do BCB como o responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais", conforme Mensagens Presidenciais de encaminhamento dos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (PLOA) ao Congresso Nacional. Por fim, apresentou decisões prévias do TCU, materializadas em Acórdãos, nos quais essa Corte de Contas reconhece serem distintas a metodologia utilizada pelo BCB na sua compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal e aquela idealizada pela LRF. Essa parte do Relatório de Fiscalização será analisada mais detidamente em manifestação jurídica da PGBC.

11. A parte substantiva do Relatório da SecexFazenda tratou da noticiada ocorrência de atrasos de repasses do governo federal para despesas com benefícios sociais e subvenções econômicas. Para este fim, os auditores, valendo-se do poder fiscalizatório que compete ao TCU, requisitaram informações específicas ao Departamento de Supervisão Bancária (Desup) do BCB, à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), aos Ministérios das Cidades, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego, e a instituições financeiras públicas inspecionadas. Os auditores também analisaram demonstrações financeiras de instituições financeiras, demonstrações financeiras de agências de fomento (Finame) e balanço de fundo (FGTS).

12. Paralelamente a essa finalidade definida no objeto da fiscalização transcrito no item 8, acima, a SecexFazenda, em seu Relatório, também teceu formulações, baseadas em seu entendimento técnico, sobre a metodologia adotada pelo BCB para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal (item 2.6.2), chegando a concluir que essas operações deveriam, todas, indistintamente, integrar as referidas estatísticas publicadas pelo BCB. Por oportuno, cabe realçar que, em todos os parágrafos nos quais o Relatório de Fiscalização propõe determinações ao BCB e ao Depec, lê-se "*em nome dos objetivos e critérios explicitados pelo Manual de Estatísticas Fiscais publicado pelo Bacen*" (p. ex., item 105). A presente nota técnica, todavia, buscará demonstrar que essa premissa adotada naquele Relatório não levou em

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

6

consideração todos os aspectos metodológicos envolvidos na elaboração das estatísticas fiscais, o que compromete também a higidez das conclusões materializadas nas determinações dirigidas a esta Autarquia.

13. Com efeito, como será detalhado ao longo desta nota técnica, observa-se, da detida leitura do Relatório de Fiscalização e das manifestações do TCU que a acolheram, bem assim da apertada síntese realizada nos itens anteriores, que:

- i) a área técnica do TCU tem entendimento próprio sobre o que deveria ser a estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, e qual deveria ser sua finalidade básica, o que, no caso concreto, levou-a a emitir posição discordante em relação ao que o BCB entende que essa estatística e sua finalidade precípua efetivamente são, **temática que será objeto de análise mais detida na seção II da presente manifestação;**
- ii) esse entendimento da área técnica do TCU foi validamente apresentado no contexto das atribuições legais dessa Corte de Contas, entre outras a de fiscalizar o cumprimento da LRF, incluídas as metas fiscais, e necessitar, para tanto, de metodologia específica que calcule os resultados fiscais anuais, o que contrasta com o atual ambiente de lacuna normativa, **aspecto que será detalhado, inclusive quanto aos impactos para esta Autarquia, em manifestação jurídica da PGBC;**
- iii) nesse contexto de lacuna legal e com base no entendimento daquela área técnica, o TCU inspeciona as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, tentando verificar sua adequação aos procedimentos relativos ou à execução orçamentária e à programação financeira da União – mediante, por exemplo, o acompanhamento dos gastos públicos vinculados a ações governamentais em discussão –; ou ao controle e fiscalização desses mesmos gastos – utilizando, por exemplo, a requisição de informações a Ministérios e a análise de balanços de fundos privados, fontes de informações dos achados de auditoria do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda elaborado no caso concreto;
- iv) todavia, imputa-se às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, algo que não lhe é próprio, bem como propõem-se alterações em sua metodologia, como a ampliação da abrangência de suas fontes de informação e mudança em seus critérios para registro das operações, e também se extraem determinações que, embora concorram para o aprimoramento de ferramentas voltadas ao trabalho de fiscalização do próprio TCU, não condizem com os princípios e as finalidades das estatísticas fiscais e ainda podem causar impactos na execução das missões legalmente atribuídas a esta Autarquia, **conforme analisado na seção III, mais abaixo.**

14. Em outras palavras, considerando os achados de auditoria descritos no Relatório de Fiscalização da SecexFazenda referentes a atrasos nos repasses do governo federal para o pa-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bc.gov.br

RL



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

7

gamento de benefícios sociais e subvenções econômicas, aquela equipe técnica propôs ao TCU determinar ao BCB o refazimento de suas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal para a inclusão de passivos do governo federal que estão fora da abrangência e das fontes de dados das referidas estatísticas. Todavia, a implementação de tais determinações implicará alteração substancial na metodologia de elaboração das estatísticas fiscais adotada pelo BCB, consagrada internacionalmente, **quebra das séries históricas sem amparo em mudanças estruturais, prejuízos na sua utilização por analistas e no seu uso como instrumento de comparação internacional e impactos negativos na credibilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal do país e do BCB enquanto compilador**, conforme exposição feita na seção V da presente nota.

15. Convém ressaltar ainda que o Relatório de Fiscalização da SecexFazenda sugere também que os órgãos federais responsáveis: i) efetuem de imediato a cobertura de eventuais saldos existentes com as entidades operadoras dos benefícios sociais e subvenções econômicas; e ii) passem a efetuar de forma tempestiva referidos repasses. Observe-se que **essa determinação, se efetivada, torna supérflua a sugestão de determinação ao BCB de alteração de sua metodologia estatística, visto que, por evidente, o cumprimento dessas determinações pelos órgãos federais responsáveis e sua competente fiscalização por parte do TCU implicarão imediato impacto nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB (ou mesmo deixarão de constituir achados relevantes), sem necessidade de qualquer modificação em sua metodologia.**

16. Por outro lado, e apenas para fins de argumentação, supondo-se mantida a íntegra das determinações sugeridas pela SecexFazenda – ou seja, o refazimento retrospectivo das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, com mudanças em sua metodologia; e a imediata cobertura de eventuais saldos existentes com as entidades operadoras – teríamos, como resultado, a inusitada situação na qual a regularização dos atrasos identificados pela inspeção, mediante o seu efetivo pagamento àquelas instituições financeiras e não-financeiras, **não causaria nenhum impacto fiscal primário no momento da efetiva redução de ativos do governo federal (Conta Única), como se verá em detalhes na seção V desta nota técnica.**

17. Passando ao parecer do MP/TCU, de 6 de abril de 2015, vê-se que acolheu largamente, apenas com a correção de poucos pontos, as análises e conclusões apresentadas pela SecexFazenda em seu Relatório de Fiscalização. Por sua relevância, entendemos necessário reproduzir o quadro da fl. 15 do mencionado parecer, no qual seriam elencadas *“dívidas da União que deixaram de ser devidamente captadas pelo Bacen, identificadas durante a inspeção”*:

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede -- 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

8

<i>Dívidas da União não captadas pelo Bacen</i>	<i>Valor aproximado (R\$)</i>	<i>Mês de apuração do saldo da dívida</i>
<i>Subvenções Agrícolas BB</i>	<i>7.943.736.000,00</i>	<i>Junho/2014</i>
<i>Outras Subvenções BB</i>	<i>1.796.224.000,00</i>	<i>Junho/2014</i>
<i>PSI - BNDES</i>	<i>12.157.979.000,00</i>	<i>Junho/2014</i>
<i>Passivos relativos à Resolução CCFGTS 574/2008</i>	<i>638.400.000,00</i>	<i>Setembro/2014</i>
<i>PMCMV - FGTS</i>	<i>7.666.300.000,00</i>	<i>Setembro/2014</i>
<i>Passivos junto ao FGTS ref. à Lei Complementar 110/2001</i>	<i>10.049.100.000,00</i>	<i>Setembro/2014</i>
TOTAL	40.251.739.000,00	-

18. Também antecipando resumidamente a análise que será detalhada na seção III, o quadro abaixo reorganiza o quanto publicado no parecer do MPJTCU ajustando-o ao critério básico de abrangência da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, a saber: identificar se, de fato, constituir-se-iam **ativos de instituições financeiras junto ao setor público**¹. Em caso negativo, tais valores estariam liminarmente excluídos daquela abrangência, conforme definição metodológica.

19. A partir do quadro abaixo, que obedece ao padrão metodológico adotado pelo BCB, conclui-se que pouco mais de três quartos dos “*mais de R\$ 40 bilhões*” mencionados no parecer do MPJTCU **não são ativos de instituições financeiras**, não devendo, portanto, estar contemplados nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. Desses “*mais de R\$ 40 bilhões*” restariam – e assim estariam sujeitos a exame mais minucioso, uma vez que estão registrados no ativo de instituição financeira – 24,2% do total mencionado no quadro do MPJTCU, ou R\$9,7 bilhões, que correspondiam, assinala-se, a 0,33% da dívida bruta do governo geral em junho de 2014, ou o acréscimo de 0,18p.p na dívida de 55,0% do PIB registrada para o período. A análise da natureza desses recursos, a ser realizada na subseção III.3 da presente nota, evidenciará, ainda, a inadequação de se incluir também essa parcela restante nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

1 Como será abordado mais adiante, o critério de incluir nas estatísticas fiscais elaboradas pelo BCB todas as “*operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro*”, utilizado pela SecexFazenda, não encontra amparo no “Manual de Estatísticas Fiscais Publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil”, cuja última atualização data de abril de 2012, diferentemente do que sustenta aquela equipe técnica.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

9

Reorganização das "Dividas da União não captadas pelo Bacen", segundo imputado pelo parecer do MPJTCU, pelo critério básico para compor as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, a saber: o de estar no passivo de instituição financeira (IF) ou no passivo de instituição não-financeira (Não-IF)

Rubricas	R\$ bilhões	(%)
Passivos de instituições financeiras (IF)	9,7	24,2%
Banco do Brasil - Equalização da Safra Agrícola	7,9	19,7%
Banco do Brasil - Títulos e Créditos a Receber - Sem Característica de Concessão de Crédito	1,8	4,5%
Passivos de instituições não-financeiras (Não-IF)	30,5	75,8%
Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame)	12,2	30,2%
FGTS - Resolução do CCFGTS 574/2008	0,6	1,6%
FGTS - Programa Minha Casa Minha Vida	7,7	19,0%
FGTS - Lei Complementar 110/2001	10,0	25,0%
Total	40,3	100,0%

20. Não deixará de ser notado que os títulos das rubricas na tabela acima foram, em alguns casos, modificados em relação ao quadro original do parecer do MPJTCU. Isso porque, talvez a título de simplificação, o MPJTCU alterou as definições dadas pelo Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, mais condizentes com a natureza desses montantes. Exemplificando, o montante no ativo da **Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame)**, rubrica assim definida no item 129 do Relatório daquela equipe técnica, reconhecidamente instituição não financeira, transformou-se, no quadro do parecer do MPJTCU, em "PSI - BNDES". Da mesma forma, a rubrica do ativo do Banco do Brasil S.A. "**Títulos e Créditos a Receber - Sem Característica de Concessão de Crédito**" (item 121 do Relatório de Fiscalização) passou a ser citado, no citado parecer, como "Outras subvenções BB". Veremos nos itens seguintes que essas alterações de nomenclatura podem, em alguma medida, confundir o tomador de decisão quanto ao **real caráter desses montantes para fins da avaliação sobre se estão de acordo ou não com a metodologia adotada pelo BCB para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal.**

21. Na sequência da tramitação do Processo TC-021.643/2014-8, o Voto do Ministro Relator trilhou os mesmos argumentos espostos pelos Auditores e pelo MPJTCU, acrescentando comentários e conclusões que, embora sejam fruto da convicção do julgador, não estavam presentes nos documentos anteriores.

22. Especificamente no que concerne à área de atuação do BCB, referido Voto, em primeiro lugar, reproduz as conclusões do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, que consideram ser imperativa a inclusão dos valores sob comento nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, em suposto atendimento aos próprios critérios metodológicos dessas estatísticas.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depcc@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

10

23. Observe-se, no entanto, que o item 49 do Voto, diferentemente do que consta da representação inicial do MPJTCU, deixa de conceituar esses passivos como **“obrigações do Tesouro junto aos bancos”**, passando a referenciá-los, de forma genérica, como passivos **“registrados no ativo da entidade credora”**, o que **desconsidera a abrangência das fontes de informações definidas pela estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB**. De forma similar, o critério para a compilação estatística não mais seria que essas operações constituam **“antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras”** (MPJTCU), mas agora apenas, e de forma ampliativa e sem a mesma precisão, **“operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”**, nos termos do item 42 do Relatório de Fiscalização² que, ressalte-se, é definição que não encontra amparo no “Manual de Estatísticas Fiscais Publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil” (atualizado em abril de 2012), tão citado pela SecexFazenda em sua manifestação.

“49. Conforme anotado pela unidade técnica, tais passivos atendem aos critérios definidos para a sua inscrição nas estatísticas fiscais, uma vez que estão **registrados no ativo da entidade credora** e têm sua origem em **operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro.**” (Destacou-se.)

24. Com base nessa premissa equivocada de adequação de tal critério ampliativo à metodologia, o Voto do Ministro Relator formulou entendimento que atribui ao BCB falhas metodológicas ou operacionais e falta de diligência e de transparência. Atribui, ainda, à vista de suposta falta de **“controle”** do BCB, responsabilidade pelas proporções atingidas nas supostas irregularidades **agora** identificadas pelo TCU, ou seja, **implicitamente atribuiu ao BCB a competência e a responsabilidade para a fiscalização da execução orçamentária e programação financeira do governo federal, o que, todavia, extrapola o conjunto de atribuições legais desta Autarquia, e ainda imputa ao BCB falhas no exercício de competência que não lhe é própria**. Vejam-se, *in verbis*, os trechos do Voto do Ministro Relator que trazem essa conclusão:

“53. Por fim, **considero que o Banco Central do Brasil, na condição de responsável pela apuração dos resultados fiscais para fins de cumprimento das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao deixar à margem de suas estatísticas passivos da União que, de acordo com os seus próprios critérios, deveriam compor a Dívida Líquida do Setor Público - DLSP, faltou com a diligência e transparência esperada no desempenho de suas atribuições.**”

[...]

² Sobre a origem dessa expressão, bem como sua inadequação para caracterizar a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, ver a seção II desta nota técnica. Antecipa-se, desde já, que o termo **“operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”**, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, está necessariamente restrito, evidentemente, às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997). Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado – as quais não estariam registradas, sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

11

55. Nesse sentido, o que se viu na inspeção realizada é que passivos relevantes, os quais, repita-se, **atendem aos critérios adotados pela própria autarquia para compor a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)**, deixam de ser captados pelos resultados que apura, razão pela qual entendo que devam ser **chamados em audiência os dirigentes do Bacen para se manifestarem acerca das falhas identificadas nestes autos.**

56. De fato, **ainda não compreendo como é que dezenas de bilhões de reais em passivos da União tornaram-se imperceptíveis ou indiferentes aos olhos do Banco Central**, não obstante constarem devidamente registrados nos ativos das instituições credoras e terem sido rapidamente flagrados pelos auditores do TCU.

57. Afinal, se as dívidas que escaparam ao **controle do Banco Central** tivessem sido detectadas desde o seu surgimento, as irregularidades apontadas neste processo provavelmente não ganhariam grandes proporções nem se estenderiam por tanto tempo.” (Destacou-se.)

25. Esse voto deu origem ao Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, que posteriormente foi objeto de embargos de declaração opostos pela PGBC e pela Advocacia-Geral da União (AGU). No julgamento desse recurso, o Ministro Relator proferiu novo voto, em que ressaltou o seguinte em relação às estatísticas fiscais elaboradas e divulgadas pelo BCB, mantendo a premissa de interpretação ampliada do “Manual de Estatísticas Fiscais Publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil”, acolhida pelo Acórdão nº 992/2015-TCU-Plenário:

“2. Observo que as determinações deste Tribunal tiveram dois objetivos principais: a regularização da contabilidade fiscal no que tange especialmente ao cálculo dos resultados primários e a regularização dos saldos devedores do Governo Federal junto aos bancos oficiais.

3. A necessidade de regularização da contabilidade fiscal tem como princípio a constatação de que existem dívidas do Tesouro Nacional devidamente registradas nas demonstrações financeiras dos bancos oficiais e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mas não reconhecidas pelo Banco Central e, portanto, não computadas entre as obrigações do setor público, que impactam o resultado primário.

[...]

5. As determinações do Acórdão nº 825/2015-Plenário com vistas à regularização contábil foram dirigidas ao Banco Central, que tem a incumbência conferida pelo Chefe do Poder Executivo de apurar as dívidas líquidas do setor público e os consequentes resultados primários.

6. A conclusão da equipe de fiscalização do Tribunal, reforçada pelo entendimento deste Relator no voto que fundamenta a referida deliberação, no sentido de que as dívidas do Tesouro Nacional com a Caixa Econômica Federal (Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Abono Salarial), Banco do Brasil (equalização de juros do financiamento agrícola e outros), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento) e FGTS (Programa Minha Casa Minha Vida e outros) **devem compor a conta do resultado primário advém da fórmula simples e objetiva indicada pelo próprio Banco Central, que segue duas condições apenas:**

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Seduc - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

12

a) as dívidas devem, em princípio, estar registradas no ativo das instituições credoras ou registradas no passivo das instituições devedoras;

b) as obrigações e os haveres devem ter se originado de operações que tenham sido intermediadas ou sancionadas por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro.

7. Em todas as situações em relação às quais o TCU determinou ao Banco Central o reconhecimento das dívidas, **os dois critérios acima listados são claramente atendidos, pois tais obrigações do Tesouro, sem exceção, estão lançadas nos ativos dos bancos oficiais e do FGTS e têm instituições do sistema financeiro como credoras ou intermediárias.**

8. Não obstante, o Banco Central só passou a admitir como integrantes da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) os passivos do Tesouro perante a Caixa Econômica Federal, que vieram a ser regularizados contabilmente a partir do segundo semestre de 2014. Mesmo após ter sido instado pela equipe de fiscalização deste Tribunal, a Autoridade Monetária continuou a desconsiderar os passivos junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS como dívida a ser incluída nos resultados primários.

[...]

12. Está demonstrado, portanto, que foi construído um palco de discussões entre o TCU e o Banco Central, com apontamentos de um lado e contraditório do outro, suficiente para que a equipe de fiscalização, este Relator e o Plenário formassem sua **convicção acerca de haver erro na falta de contabilização de determinados passivos do Tesouro na composição da Dívida Líquida do Setor Público e, por reflexo, nos resultados primários, bem como da necessidade de imediata regularização, conforme decidido pelo Acórdão nº 825/2015-Plenário.**" (Destacou-se.)

26. Em síntese, essa breve contextualização da inspeção em análise, partindo da representação inicial do MP/TCU até a publicação dos Acórdãos do Plenário do TCU, ressalta os seguintes pontos relevantes a serem abordados detidamente na presente nota técnica:

- i) o Relatório de Fiscalização da SecexFazenda no caso concreto inicia-se indicando, como fizeram Acórdãos anteriores dessa Corte de Contas, o **vácuo legislativo existente há uma década e meia** na definição de metodologia própria e adequada aos conceitos idealizados na LRF para a apuração dos resultados fiscais da União para fins de cumprimento de suas metas legais;
- ii) também escorando-se em Acórdãos anteriores, a SecexFazenda reconhece a **distinção entre as metodologias** de apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo **BCB**, e aquela idealizada na **LRF**, inclusive mencionando decisão prévia do TCU recomendando à Casa Civil da Presidência da República que avaliasse a conveniência e a oportunidade de o BCB permanecer como o ente encarregado de apurar o resultado fiscal da União;

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

13

- iii) nada obstante, o Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, no que é ratificado pelos Votos do Ministro Relator e pelos Acórdãos do Plenário do TCU, mantém a perspectiva de que ao BCB caberia o “**controle**” do desempenho fiscal da União, e, a partir dessa premissa, é determinado o refazimento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, alterando suas fontes de informação, abrangência e metodologia. Note-se que, se a determinação dirigida ao órgão responsável pela política fiscal (Ministério da Fazenda) e aos órgãos encarregados dos programas sociais, tanto o pagamento de eventuais atrasos quanto os futuros repasses tempestivos, for observada, as estatísticas fiscais compiladas pelo BCB captarão prontamente as referidas operações, não exigindo mudança de metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB;
- iv) os Acórdãos do TCU, por fim, sob o fundamento de supostas falhas e de faltas de diligência e transparência, determinam a prestação de razões de justificativa do Presidente do BCB e do Chefe do Depec, o que não haviam nem sequer cogitado a SecexFazenda e o MPjTCU;
- v) todavia, o BCB permanece convicto de que **não houve as falhas ou faltas apontadas nos Votos e nos Acórdãos**, uma vez que foram estritamente obedecidas a metodologia e os procedimentos relativos à compilação e divulgação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, não se podendo, portanto, falar em falta de contabilização, em contabilização tardia nem em incorreção de valores;
- vi) dessa forma, parece-nos que a recomendação do refazimento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, não seria a solução mais adequada, visto que, por um lado, não houve falhas ou faltas, como acima anotado, e, por outro, esse procedimento, a par de extrapolar os padrões consolidados nas melhores recomendações internacionais na matéria, acarretaria distorções metodológicas, com prováveis impactos negativos sobre a credibilidade das referidas estatísticas e do próprio órgão compilador.

27. Espera-se, pois, que as razões técnicas apresentadas na presente nota sejam úteis e suficientes ao esclarecimento da Corte de Contas quanto à matéria, permitindo o reexame das conclusões e determinações até então lançadas.

II) Competências do Depec e compilação de estatísticas macroeconômicas: características fundamentais, relação com os padrões metodológicos internacionais, e estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

14

28. **O Depec tem a missão precípua de assessoramento da Diretoria Colegiada do BCB em matéria econômica** (art. 105, inciso I, do Regimento Interno do BCB, divulgado pela Portaria nº 84.287, de 27 de fevereiro de 2015³), o que lhe confere natureza essencialmente analítica. Como decorrência de sua missão, o Depec sistematiza estatísticas macroeconômicas – atualmente seu banco de dados disponibilizado na internet contém pouco mais de dezoito mil séries –, sendo o responsável primário pelas estatísticas macroeconômicas de crédito, fiscais e do setor externo (art. 105, inciso II, do Regimento Interno).

29. **Estatísticas macroeconômicas podem ser definidas como:** conjuntos de dados brutos ou primários de um território ou de seus setores, periodicamente coletados, organizados, transformados, agregados e publicados, de acordo com conceitos, definições e metodologias **previamente definidos**, sujeitos à disponibilidade de fontes de dados apropriadas e tempestivas, que visam a mensurar aspectos da atividade econômica; destinados à análise e avaliação da situação e da evolução econômica desse território ou de setor(es), comparáveis ao longo do tempo e internacionalmente; que servem como pré-requisito indispensável às tomadas de decisão de agentes econômicos e à elaboração, implementação e avaliação de políticas econômicas⁴.

30. A definição do que são e para que servem as estatísticas macroeconômicas afigura-se necessária para possibilitar a melhor compreensão sobre as **características das estatísticas macroeconômicas**, diferenciando-as tanto de registros contábeis, quanto de previsões legais ou regulamentares que, por questão de soberania e jurisdição, restringem-se ao âmbito nacional. Dessa forma, espera-se melhor esclarecer essa Corte de Contas quanto ao **papel do BCB na produção e publicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal** e sua finalidade para a Autoridade Monetária brasileira.

31. Como acima ilustrado, as estatísticas macroeconômicas são **compiladas dentro de arcabouços estatísticos pré-definidos, com seus conceitos, definições e metodologias específicos**. A própria definição de estatísticas macroeconômicas (item 29, supra) pressupõe **marco metodológico prévio, largamente aceito e reconhecido**, no qual se fixam conceitos e definições e se fazem recomendações gerais. Essas recomendações são implementadas de forma diferenciada em cada país, mas sempre de acordo com fatores predeterminados, a saber: dimensões da economia, organização territorial, setores de atividade econômica mais relevantes, fontes de

³ Disponível em http://www.bcb.gov.br/Adm/RegimentoInterno/RegimentoInterno_2015.pdf.

O art. 90, inciso I, do Regimento Interno anterior, divulgado pela Portaria nº 29.971, de 4 de março de 2005, trazia a mesma redação.

⁴ Entre outras fontes, essa definição de estatísticas macroeconômicas utilizou o *System of National Accounts 2008 (SNA 2008)* – manual internacional publicado por Organizações das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Comissão Europeia (CE), que constitui a mais abrangente definição dos padrões metodológicos e conceituais internacionais para estatísticas macroeconômicas, seguido por todos os manuais setoriais – especialmente a seção 1.C sobre seus usos, da qual transcrevemos abaixo o parágrafo 1.27:

"1.27 The main objective of the SNA is to provide a comprehensive conceptual and accounting framework that can be used to create a macroeconomic database suitable for analysing and evaluating the performance of an economy. The existence of such a database is a prerequisite for informed, rational policymaking and decision-taking. Some of the more specific uses of the SNA are described in the following sections." (Destacou-se.)

As seções a que o texto se refere são, em tradução livre: 1) Monitorando o comportamento de uma economia; 2) Análise macroeconômica; e 3) Comparações internacionais.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

15

dados existentes, relação custo-benefício, disponibilidades de recursos humanos e financeiros, entre outros. Observe-se que essas definições específicas, relativas à aplicação nacional das recomendações gerais do padrão metodológico internacional são, em regra, **prerrogativas** das próprias instituições compiladoras das estatísticas macroeconômicas, tendo por referência os fatores acima elencados e o propósito a que se destinam, sem perder de vista o caráter de comparabilidade.

32. Para as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, a referência metodológica internacionalmente aceita são os manuais de estatística de finanças públicas editados pelo FMI, cujo arcabouço metodológico e os conceitos e definições básicos são consistentes com os do sistema de contas nacionais. Isso quer dizer que **a produção dessas estatísticas pelo BCB, ao estar amparada em critérios rígidos e padrões internacionalmente aceitos, não se vincula, primordialmente, ao controle ou à fiscalização contábil das operações da administração pública, que seguem, em linhas gerais, ditames legais específicos**, com destaque para os relacionados à contabilidade pública, com o processo orçamentário e com a LRF. Da mesma maneira, **os conceitos, as definições e a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas, incluindo as do setor fiscal, seguem os padrões definidos nos manuais internacionais, não se limitando nem sendo restringidos pelas diferentes legislações nacionais**, ainda mais quando não há lei específica sobre o assunto, como é o caso do Brasil, em que há mora do Senado Federal na definição da “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*” que atenda aos preceitos da LRF.

33. Nos termos da versão preliminar (*draft*) da última edição do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Finance Statistics Manual* ou GFSM), divulgada pelo FMI em 2014⁵, **os objetivos das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal e do padrão metodológico internacional** definido no referido manual são, em tradução livre:

“1.1 O Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2014 (GFSM 2014) – a terceira edição deste Manual – descreve um **arcabouço estatístico macroeconômico especializado**, o arcabouço das estatísticas de finanças públicas (GFS), **destinado a apoiar a análise fiscal**. O Manual (i) fornece os princípios econômicos e estatísticos de reporte para serem usados na compilação das estatísticas; (ii) descreve diretrizes para a apresentação das estatísticas fiscais dentro de um arcabouço analítico que inclui os apropriados itens de saldo; e (iii) está **harmonizado com outras diretrizes de estatísticas macroeconômicas**. O **Manual não trata de forma sistemática dos aspectos práticos da compilação de estatísticas**.” (Destacou-se.)⁶

34. Cabe explicitar o que a área técnica do Depec entende serem os pontos mais relevantes desses objetivos para os fins desta nota: **a estatística macroeconômica do setor fiscal**,

⁵ Disponível em <http://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/pdf/text14.pdf>.

⁶ Texto original em inglês: “1.1 The Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014) – the third edition of this Manual – describes a specialized macroeconomic statistical framework, the government finance statistics (GFS) framework, designed to support fiscal analysis. The Manual (i) provides the economic and statistical reporting principles to be used in compiling the statistics; (ii) describes guidelines for presenting fiscal statistics within an analytic framework that includes appropriate balancing items; and (iii) is harmonized with other macroeconomic statistical guidelines. The Manual does not treat systematically the practical aspects of compiling the statistics.”

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

16

incluindo aquela publicada pelo BCB, representa “*arcabouço estatístico macroeconômico especializado*”, cujo objetivo é “*apoiar a análise fiscal*” e que está “*harmonizado com outras diretrizes de estatísticas macroeconômicas*”. Ou seja, trata-se de conjunto de princípios, conceitos e definições prévia e rigorosamente estabelecidos, utilizados para analisar a situação fiscal e que permite tanto a comparação entre setores de atividade econômica, quanto a comparação internacional⁷ e a análise de sua evolução, mediante séries históricas.

35. Sobre a imprescindível necessidade de **comparabilidade internacional** para qualquer estatística macroeconômica, ressalte-se a existência de uma governança global no setor estatístico, de longo tempo estabelecida. Dessa governança fazem parte os já mencionados manuais estatísticos internacionais e as obrigações de prestação de informações e de verificação de qualidade perante a comunidade internacional, obrigações estas às quais os países aderem voluntariamente.

36. As obrigações de prestação de informações à comunidade internacional estão materializadas nos compromissos assumidos pelo Brasil junto ao FMI, primeiramente, no âmbito do **artigo IV** dos seus estatutos⁸, que estabelecem as regras de *surveillance* a que estão sujeitos os países membros. No mesmo sentido, o FMI recebe as estatísticas de todos os seus países membros, para publicação, por exemplo, dos *International Financial Statistics (IFS)*⁹, dentre inúmeras outras bases de dados. O padrão estatístico mais importante do qual o Brasil faz parte, desde 2001, é o Padrão Especial de Disseminação de Dados (*Special Data Dissemination Standards, SDDS*)¹⁰, o mais elevado padrão estatístico internacional em vigor, que inclui, relativamente às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, informações sobre fluxos e estoques. Após a última crise financeira internacional, o Grupo dos 20 (G-20)¹¹, juntamente com organismos multilaterais, organizou iniciativa estatística para suprir lacunas no padrão estatístico internacional, denominada *Data Gaps Initiative (DGI)*¹², na qual também estão presentes recomendações específicas sobre as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, fluxos e estoques. **Em suma, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, fazem parte de arcabouço estatístico internacional, tanto nos aspectos conceituais e metodológicos, quanto no de prestação de informações e verificação de qualidade, arcabouço internacional ao qual estão plenamente integradas.**

37. Ainda quanto à governança estatística internacional, ressalte-se que, em relação à verificação de qualidade, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB,

⁷ Sobre esse ponto, o parágrafo 1.4 do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas é ainda mais explícito: “1.4 O *GFSM 2014* apoia a compilação de estatísticas internacionalmente comparáveis para o setor governo geral, o setor público e seus subsetores” (Tradução livre. Destacou-se).

O original em inglês é o seguinte: “The *GFSM 2014* supports the compilation of internationally comparable statistics for the general government sector, the public sector, and their subsectors.”

⁸ Disponível em <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/AA/>.

⁹ Cujas bases de dados estão disponíveis em <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&c=169393>.

¹⁰ Disponível em <http://dsbb.imf.org/pages/sdds/home.aspx>.

¹¹ Grupo constituído por ministros da economia e presidentes de bancos centrais dos 19 países de economias mais desenvolvidas do mundo e da União Europeia.

¹² Explicação sumária sobre a DGI está disponível em [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/G20_Data_Gaps_Initiative_\(DGI\)_%E2%80%93_background](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/G20_Data_Gaps_Initiative_(DGI)_%E2%80%93_background).

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

17

têm contribuído para a transparência das contas públicas brasileiras. No último **Relatório sobre a Observância de Padrões e Códigos** em seu módulo de transparência fiscal do Brasil (*Report on the Observance of Standards and Codes, ROSC, Fiscal Transparency – Module for Brazil*), de 2001¹³, portanto, após a publicação da LRF, foram destacados: a abrangência, o detalhamento e a tempestividade das estatísticas macroeconômicas brasileiras do setor fiscal, seu padrão de qualidade, e o elevado grau de transparência fiscal no país. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes trechos desse relatório:

“Dados sobre dívida pública e as operações financeiras do governo são abrangentes e prontamente disponíveis. O BCB publica, em bases mensais, informações detalhadas sobre o nível e composição da dívida líquida do governo geral (excluindo o BCB) [...]” (p. 19, parágrafo 19). (Destacou-se).

“Os processos de conciliação de contas e relatórios fiscais são efetivos. (...) Essa informação sobre dívida federal é periodicamente conciliada com as estatísticas do BCB, que também englobam ativos e passivos financeiros de outros componentes do setor público.” (p. 31, parágrafo 40). (Destacou-se).

“O Brasil atingiu elevados padrões com respeito aos principais indicadores de gerenciamento e transparência fiscal. Em particular, os seguintes aspectos específicos merecem detalhamento:

A cobertura tanto das metas fiscais quanto das estatísticas é ampla de forma não usual e elogiável, um fato que deve ser levado em conta apropriadamente nas comparações internacionais envolvendo o Brasil. Em particular, a inclusão no governo geral das operações não-monetárias do banco central assegura que qualquer atividade quase-fiscal do banco é prontamente e de forma transparente refletida nas contas fiscais do setor público consolidado;

[...]

As estatísticas fiscais em nível federal são de elevada qualidade, tempestividade e detalhamento. (...) (p. 32 e 33, parágrafo 43). (Destacou-se)¹⁴.

¹³ Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01217.pdf>.

¹⁴ Conforme o original, *in verbis*:

“Data on public debt and the government’s financial operations are comprehensive and readily available. The BCB publishes on a monthly basis detailed information on the level and composition of the net debt of the general government (excluding the BCB) ...”

“The processes for accounts reconciliation and fiscal reporting are effective. (...) This information on the federal debt is periodically reconciled with the BCB’s statistics, which encompass financial assets and liabilities of other components of the public sector as well.”

“Brazil has attained high standards with respect to main indicators of fiscal management and transparency. In particular, the following specific aspects are worth highlighting:

The coverage of both its fiscal targets and statistics is unusually and commendably broad, a fact that should be appropriately taken into account in international comparisons involving Brazil. In particular, the inclusion in the general government of the nonmonetary operations of the central bank ensures that any quasi-fiscal activity the bank is promptly and transparently reflected in the fiscal accounts of the consolidated public sector;

Fiscal statistics at the federal level are of high quality, timeliness, and detail. (...).

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

18

38. Quanto à **finalidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal**, o próprio GFSM explicita, de modo a não deixar dúvidas, o que a metodologia estatística internacionalmente aceita entende por *“apoiar a análise fiscal”*, um dos objetivos centrais dessa estatística macroeconômica, conforme o parágrafo 1.3, abaixo transcrito, em tradução livre:

“1.3 Estatísticas fiscais têm sido tradicionalmente usadas para analisar o tamanho do governo; sua contribuição para a demanda agregada, investimento, e poupança; o impacto da política fiscal na economia, incluindo a utilização de recursos, condições monetárias, e endividamento nacional; a carga tributária; e a rede de proteção social [...]”¹⁵
(Destacou-se).

39. Dessa maneira, é com sólido embasamento na experiência global, sintetizada nos manuais produzidos por organismos internacionais, bem como nas necessidades próprias e características de Autoridade Monetária, que o *“Manual de Estatísticas Fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil”* (doravante Manual de Estatísticas Fiscais do BCB)¹⁶, define, em sua página 6, o principal objetivo da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB – o que é reconhecido no item 40 do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda – como:

“No caso do Banco Central, as estatísticas [fiscais] produzidas têm como principal objetivo medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada.”¹⁷ (Destacou-se.)

40. É imperioso reconhecer, por ser verdade factual, para daí extrair todas as suas conclusões lógicas, que as **estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, calculadas a partir da variação do endividamento líquido do conjunto dos entes públicos (metodologia “abaixo da linha”)**, têm como objetivo medir o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre o nível de preços, informação fundamental para a formulação e condução da política monetária.

41. Consequência disso é que a liberdade da área econômica do BCB de determinar os contornos da metodologia para apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, inclusive para fins de comparabilidade internacional, constitui **parcela essencial da autonomia operacional da autoridade monetária** para o exercício de sua competência privativa de formular e executar a política monetária.

¹⁵ O texto original em inglês é: *“1.3 Fiscal statistics have traditionally been used to analyze the size of government; its contribution to aggregate demand, investment, and saving; the impact of fiscal policy on the economy, including resource use, monetary conditions, and national indebtedness; the tax burden; tariff protection; and the social safety net [...]”*

¹⁶ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infoecon/Estatisticasfiscais.pdf>.

¹⁷ Ressalte-se, por sua importância, que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB também aponta como utilidades adicionais da estatística macroeconômica do setor fiscal servir de **complemento** à contabilidade governamental no gerenciamento da política fiscal, verificar a consistência das estatísticas produzidas pela autoridade fiscal (ao que o ROSC de transparência fiscal, acima mencionado, se refere como “conciliação de contas”), e acompanhar, tempestivamente, a evolução fiscal dos governos regionais.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

19

42. A utilidade de qualquer instrumento, recorde-se, define-se por sua idoneidade para o atingimento de uma finalidade. **A utilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal elaboradas pelo BCB mede-se por sua capacidade de instrumentalizar a Autarquia no labor técnico de formular e executar a política monetária, sem a interferência de considerações alheias a esse mandato legal.** Quaisquer restrições à **autonomia técnico-operacional** da autoridade monetária de definir a metodologia de apuração das estatísticas fiscais, decorrentes do interesse em contemplar finalidades alheias à formulação da política monetária, por mais meritórias que sejam, tem o **potencial de interferir na idoneidade das estatísticas fiscais como ferramenta monetária e como padrão de comparabilidade internacional**, redundando em possíveis ineficiências. O **cenário de governança ideal**, por conseguinte, é aquele **idealizado pela LRF**, a saber, a existência de **ferramentas distintas, cada uma apropriada para o atingimento de sua específica finalidade: uma metodologia própria à autoridade monetária**, direcionada à apuração do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, e outra **metodologia própria às autoridades responsáveis pelo controle do endividamento público**, adequada para a aferição dos resultados primário e nominal do setor público.

43. A finalidade precípua das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB como instrumento para aquilatar o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, pode ser mais bem avaliada nos próprios documentos institucionais desta Autarquia que tratam da comunicação da política monetária. A Ata da 190ª Reunião do Comitê de Política Monetária (Copom)¹⁸, ocorrida nos dias 28 e 29 de abril de 2015, por exemplo, assim menciona as variáveis fiscais, mensuradas a partir das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB:

“16. Considera-se como **indicador fiscal o superavit primário estrutural** que deriva das trajetórias de **superavit primário de R\$66,3 bilhões em 2015 e de 2% do PIB em 2016**. Cabe destacar, ainda, que, em determinado período, o **impulso fiscal equivale à variação do superavit estrutural em relação ao observado no período anterior**.

[...]

“24. O Copom reitera que o **cenário central para a inflação leva em conta a materialização das trajetórias com as quais trabalha para as variáveis fiscais**. O Comitê pondera que, no horizonte relevante para a política monetária, o balanço do setor público tende a se deslocar para a zona de neutralidade e não descarta a hipótese de migração para a zona de contenção. O Comitê nota ainda que a geração de **superavit primários compatíveis com as hipóteses de trabalho contempladas nas projeções de inflação contribuirá para criar uma percepção positiva sobre o ambiente macroeconômico no médio e no longo prazo**. Destaca, também, que essa trajetória de **superavit primários fortalecerá a percepção de sustentabilidade do balanço do setor público**. Assim, contribui para diminuir o custo de financiamento da dívida pública, com repercussões favoráveis sobre o custo de capital de modo geral, em última instância, estimulando o investimento privado no médio e no longo prazo. Especificamente sobre o combate a inflação, o Comitê destaca que a literatura e as melhores práticas internacionais recomendam um desenho de política fiscal consistente e sustentável, de modo a permitir que as ações de política monetária sejam plenamente transmitidas aos preços.” (Destacou-se).

¹⁸ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?COPOM190>.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

20

44. Os indicadores fiscais para fins de análise no processo de tomada de decisão em política monetária, a saber, o superávit primário estrutural e o indicador de impulso fiscal, foram definidos em outro instrumento de comunicação do BCB no regime de metas para a inflação, o Relatório de Inflação trimestral. Na edição de junho de 2011, foi publicado o boxe “**Impulso Fiscal**”, que propõe metodologia e calcula esse indicador, definido como “*indicador destinado a mensurar o impacto de medidas fiscais discricionárias do governo – ações pró-cíclicas ou anti-cíclicas que não são vinculadas ao desempenho da economia e a contratos, no curto prazo*”, cujo cálculo “*constitui subsídio importante para a condução da política monetária*”¹⁹. Da mesma maneira, o boxe “**Análise do Quadro Fiscal Segundo Critérios Alternativos**”, publicado em junho de 2012, avança na avaliação de distintos critérios para mensurar mais apropriadamente o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, comparando a trajetória das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, com a metodologia preconizada pelo GFSM 2001 e, ainda, com métodos de derivação de resultados fiscais ciclicamente ajustados²⁰. Em março de 2013, o boxe “**Resultado Estrutural do Governo Geral**”²¹ define o conceito que passa a ser utilizado pelo BCB em suas avaliações sobre política monetária, como deixa claro trecho de ata da reunião do Copom transcrito no item anterior²².

45. Adiantando o que será detalhado mais propriamente em outro tópico, **decorre do objetivo principal da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, e do fato de ser o BCB responsável por compilá-la e publicá-la** – ou seja, estar a Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do país disposta a efetuar a estatística macroeconômica do setor fiscal –, a **delimitação pré-estabelecida de critérios próprios à atividade estatística como abrangência e cobertura**, que, de resto, caracterizam qualquer produção de estatísticas macroeconômicas.

46. Pelas razões acima é que o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB define, logo em sua Introdução, que as “*fontes de dados utilizadas nessas estatísticas são, regra geral, os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro*”, uma vez que o “*Banco Central, como Órgão responsável pela formulação e gestão da política monetária e pela regulação e supervisão do Sistema Financeiro Nacional, pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação das estatísticas fiscais*” (p. 5. Destacou-se).

47. Desta forma, quando o item 3 do Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, relativo a “*Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas*”, afirma que a “**regra geral**” para a inclusão de

¹⁹ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2011/06/ri201106b2p.pdf>.

²⁰ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2012/06/ri201206b4p.pdf>.

²¹ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2013/03/ri201303b4p.pdf>.

²² As diversas edições do Relatório de Inflação também apresentam análises sobre comparações internacionais da situação fiscal, feitas a partir das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal de cada país. Exemplificativamente, mencionem-se os boxes “**A Evolução Recente da Dívida Bruta no Brasil e em Países Selecionados**”, de março de 2010 (<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2010/03/ri201003b4p.pdf>); “**Evolução Fiscal Comparada e Risco Soberano**”, de setembro de 2011 (<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2011/09/ri201109b3p.pdf>) e “**Projeções da Dívida Líquida do Setor Público e da Dívida Bruta do Governo Geral**”, de setembro de 2012 (<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2012/09/ri201209b2p.pdf>).

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

21

um crédito ou de uma dívida do setor público não-financeiro na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) é que eles *“devem estar registrados no passivo [ou ativo] das instituições devedoras [ou credoras] do governo”*, essa afirmação refere-se, logicamente, às instituições financeiras. Não se coaduna, portanto, com os conceitos, as definições, a metodologia e os procedimentos do BCB ao apurar sua estatística macroeconômica do setor fiscal, a argumentação desenvolvida no item 42 do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda e transcrita no item 49 do Voto do Ministro Relator que conduziu ao Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário no sentido de que essas estatísticas incluiriam também quaisquer *“operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”*.

48. Esse termo *“operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro”*, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, está necessariamente restrito, evidentemente, às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 10 de julho de 1997). Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado –, as quais não estariam registradas, nem sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão. Essa delimitação está em linha com os requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade que regem os procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas, que serão mais detalhados nos itens 63 e 64, mais à frente, que impõem ao BCB utilizar como fontes de dados basicamente as instituições supervisionadas pela Autarquia, sujeitas a seu poder requisitório.

49. Depreende-se de tudo isso que o Relatório de Fiscalização do TCU acabou imputando ao arcabouço metodológico das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, algo que lhe é inteiramente alheio, talvez com o propósito de aprimorar as ferramentas voltadas ao trabalho de fiscalização do próprio TCU quanto ao cumprimento da LRF, mas sem amparo nos princípios e finalidades das estatísticas fiscais e, salvo melhor juízo, também sem apoio na legislação de regência.

50. Ainda em termos da metodologia utilizada para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, deve ser analisado o critério definido para a apuração dos dados. Ao considerarmos o que já foi exposto, mais acima nesta seção da nota técnica, sobre a finalidade dessa estatística, bem como o fato de ser compilada pela Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária do país, não há dúvida quanto à utilização do critério *“abaixo da linha”* para a compilação estatística. Ou seja, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, são compiladas a partir de critério que se fundamenta, basicamente, nas **fontes de financiamento ao setor público**, com destaque para os ativos e passivos financeiros de entes públicos registrados nos passivos ou ativos de instituições financeiras.

51. Destaque-se, por óbvio, pois faz parte da própria definição do critério *“abaixo da linha”*, que essas informações primárias compiladas pelo BCB não detalham cada ação governamental, cada recebimento e cada pagamento de sua execução orçamentária – o que é próprio da metodologia *“acima da linha”* –, pois apresentam maior nível de agregação. O Guia de Compila-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

22

ção das Estatísticas de Finanças Públicas (*Government Financial Statistics: Compilation Guide for Developing Countries*, GFSCG 2011²³), publicado pelo FMI, analisa os dois critérios para a compilação de estatísticas macroeconômicas do setor fiscal – “acima da linha”, utilizado pelo ente fiscal a partir dos dados de execução fiscal, receitas e despesas (no Brasil, a STN, órgão do Ministério da Fazenda), e “abaixo da linha”, a partir de ativos e passivos financeiros geralmente compilado pelos bancos centrais – ressaltando, de um lado, suas **diferenças estatísticas**, e de outro, sua **complementaridade**. Cite-se trecho pertinente desse Guia, em tradução livre:

“73. Na discussão sobre o Demonstrativo das Fontes e Usos de Recursos e do Demonstrativo sobre Operações Governamentais, nós afirmamos que dois saldos chave, o déficit/superávit de caixa e o financiamento líquido, **podem ser calculados utilizando tanto dados para receitas, despesas e a aquisição líquida de ativos não financeiros (acima da linha), ou usando dados dos ativos e passivos financeiros (abaixo da linha)**. Na prática, entretanto, o resultado utilizando uma abordagem ou outra raramente é o mesmo. **Frequentemente os dados para ativos e passivos financeiros vêm das contas monetárias compiladas pelo banco central**, e não se igualam aos dados de receitas, despesas e aquisição líquida de ativos não financeiros compilados pelo ministério das finanças. A conciliação desses dois conjuntos de dados é uma tarefa comum das missões de assistência técnica sobre estatísticas de finanças públicas feitas pelo Departamento de Estatísticas do FMI. **As principais fontes de discrepância são usualmente diferenças na cobertura, diferenças no tempo do registro e erros na compilação dos dados.**” (Destacou-se.)²⁴

52. O conjunto de indicadores fiscais com essas características, produzidos segundo o escopo das fontes de financiamento do setor público (critério “abaixo da linha”), possibilita **verificações e/ou análises comparativas** em relação aos indicadores oriundos da contabilidade pública, ou seja, constitui importante instrumento **complementar** de análise das finanças públicas por agentes econômicos, gestores públicos, agências de avaliação de risco, órgãos de controle e sociedade em geral.

53. Por fim, ainda sobre metodologia, **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotam para a contabilização e para o momento de registro o critério de caixa**, definido no primeiro manual internacional sobre estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, o GFSM 1986. Pelo critério de caixa, as “*transações são registradas apenas quando o recurso (cash) é efetivamente recebido ou pago*” (versão preliminar do GFSM 2014, parágrafo 1.27)²⁵. A apuração dessas estatísticas no critério de caixa é, adicionalmente, a maneira mais tradicional de compilar as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal (versão preliminar

²³ Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/compil.pdf>.

²⁴ No original: “73. In the discussion of the Statement of Sources and Uses of Cash and the Statement of Government Operations we stated that two key balancing items, the cash surplus/deficit and the net lending/borrowing, can be calculated using either data for revenues, expenses, and net acquisition of nonfinancial assets (above the line), or using data for financial assets and liabilities (below the line). In practice, however, the result of using one approach or the other is seldom the same. Frequently the data for financial assets and liabilities comes from the monetary accounts compiled by the central bank, and does not match the data for revenues, expenses, and net acquisition of nonfinancial assets compiled by the ministry of finance. Reconciliation of these two sets of data is a common task for GFS technical assistance missions from STA. The main sources of the discrepancy are usually differences in coverage, differences in timing, and errors compiling the data.”

²⁵ No original: “transactions are recorded only when cash is received or paid.”

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

23

do GFSM 2014, parágrafo 4.2). Esse critério está explicitado no Manual de Estatísticas Fiscais do BCB em sua página 10: “As NFSP apuram o resultado pelo regime de caixa”.

54. Ainda em relação aos elementos da definição de estatística macroeconômica, tendo já analisado os aspectos mais gerais relativos ao arcabouço metodológico e conceitual, à finalidade analítica da estatística macroeconômica e à sua governança global, a sequência do tema impõe avaliar os demais pilares, aqueles mais concretos, da produção estatística, a saber, a **disponibilidade de fontes de dados** que atendam aos **requisitos de fidedignidade, tempestividade e regularidade**, e a **necessidade do estabelecimento de procedimentos operacionais**, no Brasil consolidados ao longo de mais de vinte anos e continuamente aprimorados.

55. O padrão metodológico internacional reconhece importância a todos esses aspectos práticos ao mencionar a possibilidade de que esses influenciem, inclusive, a aplicação dos conceitos ou definições propriamente ditos. De forma exemplificativa, para esclarecer este ponto, citamos o parágrafo 22.104 do *System of National Accounts 2008* (SNA 2008) sobre dívida, a seguir transcrito, em tradução livre:

“Dívida é um conceito comumente usado, definido como um subconjunto dos passivos identificado de acordo com os tipos de instrumentos financeiros incluídos ou excluídos. Geralmente, dívida é definida como todos os passivos que requeiram pagamento ou pagamentos de juros ou principal pelo devedor ao credor em uma data ou datas no futuro. Consequentemente, todos os instrumentos de dívida são passivos, mas alguns passivos tais como ações, *equity* e derivativos financeiros não são dívida. No entanto, devido a arranjos legais, institucionais ou práticos específicos, algumas outras definições de dívida podem também existir. É, portanto, útil em todos os casos identificar claramente a definição de dívida de acordo com os instrumentos incluídos.” (Destacou-se.)²⁶

56. Para analisar esse aspecto mais concreto da compilação das estatísticas macroeconômicas, isto é, o caso específico das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, informe-se, primeiramente, que esses indicadores fiscais são produzidos de acordo com a atual metodologia desde 1991, incluindo, por imprescindível, **aperfeiçoamentos metodológicos periódicos**.

57. Na definição sobre as **fontes dos dados** para a compilação estatística, devem ser considerados a cobertura dos fluxos econômicos e dos estoques, os critérios de contabilização e valoração adotados pela estatística, o grau de detalhamento disponível, a periodicidade e a tempestividade dos dados, sua acurácia e confiabilidade (GFSCG 2001, parágrafo 217²⁷). Adicio-

²⁶ No original: “Debt is a commonly used concept, defined as a specific subset of liabilities identified according to the types of financial instruments included or excluded. Generally, debt is defined as all liabilities that require payment or payments of interest or principal by the debtor to the creditor at a date or dates in the future. Consequently, all debt instruments are liabilities, but some liabilities such as shares, equity and financial derivatives are not debt. However, due to specific legal, institutional or practical arrangements some other definitions of debt may also exist. It is therefore useful in all cases to clearly identify the definition of debt according to the instruments included.”

²⁷ In verbis: “217. Factors to consider when selecting source data are the transaction and institutional coverage of economic flows and stocks, the basis of recording and valuation, the degree of detail available, the periodicity and timeliness of the reports, and the accuracy and reliability of the information presented in the documents. It is im-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

24

nalmente, a disponibilidade de fontes de dados pode limitar a periodicidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal. Da mesma maneira, há a possibilidade de se efetuar ponderação (*tradeoff*) entre o interesse em se obter maior nível de detalhamento das fontes de dados e o tempo necessário para que esses dados mais detalhados possam estar disponíveis para o compilador (tempestividade).

58. Por isso, apesar de admitir certas variações em razão de condições nacionais, o GFSCG 2011 definiu como padrão mínimo internacional a compilação e divulgação de dados mensais para o governo central e trimestrais para o governo geral, com defasagens respectivas de um e três meses após o final do período de referência²⁸. **Importante ressaltar que a publicação mensal das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal brasileiras, com um mês de defasagem, supera esse padrão internacional, o que apenas é permitido pela periodicidade, tempestividade e qualidade das fontes de dados utilizadas, o que será analisado na seção seguinte desta nota técnica.**

59. As estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, adotando o critério “abaixo da linha”, possuem três conjuntos de fontes de dados: **a contabilidade do sistema financeiro, a partir do Plano de Contas do Sistema Financeiro Nacional (Cosif); os sistemas de liquidação e custódia dos títulos públicos; e os registros do balanço de pagamentos do país.** Tais conjuntos são representativos da dívida dos entes públicos junto ao sistema financeiro nacional, da dívida mobiliária pública federal interna e da dívida externa do setor público.

60. Todas essas fontes sujeitam-se aos **critérios necessários e aos padrões da estatística macroeconômica do setor fiscal**, publicada pelo BCB, a saber: estão disponíveis com periodicidade mensal; possuem tempestividade de até vinte dias em relação ao período de referência; têm detalhamento suficiente para atender ao padrão estatístico internacional e às publicações nacionais; têm cobertura abrangente e integral, conforme definição metodológica, para os ativos e passivos financeiros do setor público, seja a dívida mobiliária ou externa, sejam, principalmente, ativos e passivos junto a instituições financeiras; são confiáveis em termos de qualidade da informação e estão sujeitos à supervisão e ao monitoramento do BCB, que pode determinar sua alteração. **Para todos esses aspectos, contribui decisivamente o fato de todas essas informações serem extraídas de fontes de dados materializadas em sistemas regulados, construídos, definidos ou geridos pelo BCB.**

portant to note that there may be tradeoffs between these factors. For example, more detailed data may be less timely.”

²⁸ Nas palavras do referido Guia: “219. *Source data availability will set limits on the periodicity of the statistics. Compiling monthly GFS requires the availability of sufficiently detailed monthly source data, while compiling quarterly statistics requires the availability of monthly and/or quarterly source data. Compiling annual GFS statistics could be carried out using monthly, quarterly, or annual source data. Most developing countries currently compile monthly fiscal statistics based on budget execution data for budgetary central government. Many countries also compile annual fiscal statistics for the consolidated central government, and a few do so for the general government sector. As detailed in Chapter 12, the best practice is to compile and disseminate monthly GFS for the central government subsector and quarterly GFS for the general government sector, within one month and three months, respectively, after the end of the reference period. Countries should aim to eventually meet these periodicity and timeliness goals.*”

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

25

61. Para concluir esta análise sobre as fontes de dados, ressalte-se que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, **superam o padrão mínimo internacional** em termos de desagregação, periodicidade e tempestividade, por dois motivos: a **finalidade precípua com a qual o BCB compila essas estatísticas e as próprias fontes de dados utilizadas**, cabendo realçar que esses fatores são inter-relacionados. **Considerando seu objetivo de avaliar os impactos fiscais sobre a demanda agregada e subsidiar decisões de política monetária, a periodicidade mensal e a tempestividade mínima são fundamentais.** O alcance dessa periodicidade e tempestividade só é possível com a utilização de fontes de dados sob o controle do BCB, como demonstrado no item anterior.

62. Considere-se, por exemplo, os achados de auditoria do **Relatório de Fiscalização da SecexFazenda de 12 de dezembro de 2014**, especialmente seu item 3.1.4. Neles, a equipe técnica do TCU quantifica saldos junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) relacionados à Resolução CCFGTS nº 574, de 30 de outubro de 2008, ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e à Contribuição Social de que trata a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, ao **“final de 2013”** (itens 146 a 148). Em seguida, os itens 160, 164, 179 do citado Relatório apresentam os saldos relacionados a esses três itens para **“setembro de 2014”**, nos dois primeiros casos, e para **“outubro de 2014”**, no último. Todos esses dados foram obtidos com base na competência de requisição de informações própria dos Auditores do TCU. **Observe-se que, ainda que o BCB dispusesse de poderes legais para requisitar tais informações aos fundos ou a instituições não financeiras, tal como dispõe o TCU, as informações não estariam disponíveis atendendo ao critério mínimo exigido de tempestividade, para não falar nas demais dimensões de qualidade dos dados, mencionadas nos itens acima.**

63. Portanto, cabe assinalar que a utilização de fontes de dados adicionais àquelas já coletadas pelo BCB tenderia a comprometer a finalidade da estatística macroeconômica do setor fiscal, publicada pelo BCB, e também o padrão de qualidade alcançado, haja vista que **não se vislumbram fontes alternativas que atendam, em conjunto, aos requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade.** Como consequência, a ampliação do escopo, longe de aprimorar as estatísticas fiscais, traria prejuízo para a adequada consecução da finalidade para a qual foram concebidas e implementadas, a saber, instrumentalizar a condução da política monetária pelo BCB.

64. Além da metodologia e das fontes de dados, a definição e a consolidação de **procedimentos operacionais** atinentes à compilação das estatísticas macroeconômicas constituem elementos fundamentais para sua produção, por garantir verificação de qualidade e de consistência intertemporal, mitigar riscos e permitir a análise crítica tempestiva dos dados gerados. Os **procedimentos operacionais para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, preveem:** i) **garantia de acesso aos dados brutos oriundos diretamente das fontes de dados primárias**, para a posterior organização, transformação, agregação e publicação das estatísticas; ii) **extração dos mencionados dados a partir de sistemas corporativos, geridos pelo BCB**, com garantia de integridade da informação; iii) **coleta automatizada**, segundo rotinas pré-estabelecidas e **verificação de qualidade** pela equipe técnica do BCB; e 4) **validação das estatísticas produzidas.**

65. Para cuidar de todas as etapas do processo de produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, a equipe técnica do BCB inclui uma divisão do Depec, composta por

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefonic: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

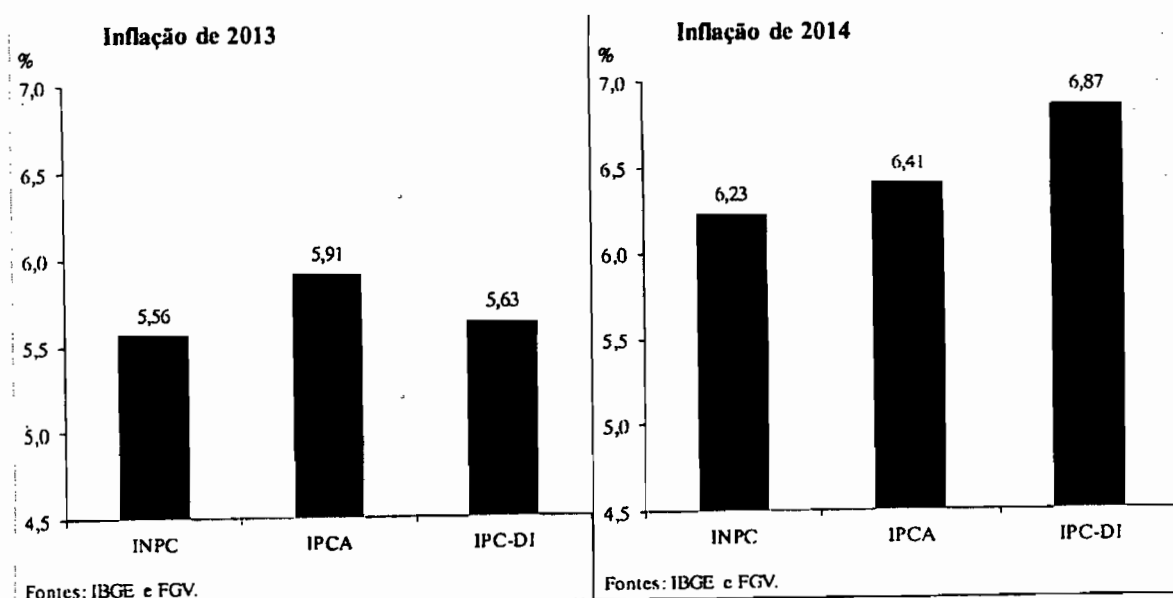
26

Chefe de Divisão, dois Coordenadores, dois Assessores e quatro analistas, além do Gabinete da Unidade, em especial o Chefe do Depec e dois Chefes-Adjuntos. Cabe mencionar o elevado nível de qualificação acadêmica do corpo técnico, com participação significativa de pós-graduados. Em relação ao treinamento específico à compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, toda a equipe possui capacitação em cursos ofertados por organismos multilaterais, com destaque para o FMI. Acrescente-se, ainda, que essa equipe técnica possui considerável experiência na área de finanças governamentais, com foco na produção de estatísticas.

66. É importante ressaltar que a implantação e o regular processamento dos procedimentos operacionais acima referidos, para que permitam o atingimento dos padrões de periodicidade e tempestividade necessários, são consequência, entre outros, do acesso aos dados brutos das instituições financeiras por parte do BCB, em função de suas atribuições institucionais na qualidade de Autoridade Monetária e de Supervisão Bancária.

67. Faz-se ainda relevante ressaltar, no âmbito da análise do arcabouço das estatísticas macroeconômicas, um aspecto implícito na sua definição (item 29, retro), qual seja a de que **um mesmo fenômeno econômico pode ser mensurado mediante o uso de distintas metodologias, conceitos e definições**, ainda que todas estabelecidas de maneira criteriosa.

68. Como exemplo, observe-se a mensuração da **inflação** brasileira. Períodos longos de elevadas taxas de inflação implicaram a multiplicidade de índices de preços ao consumidor. Essas distintas estatísticas, calculadas por prestigiadas instituições nacionais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), não obstante compartilhem conceitos teóricos gerais, tenham definições e metodologias precisas e públicas, guardam importantes diferenças quanto, exemplificativamente, à população objetivo (escopo e abrangência), definição amostral, critério de coleta, momento do registro etc. Dessa forma, ilustrativamente, conforme gráfico abaixo, para períodos iguais – os anos de 2013 e 2014 – os diferentes índices de preços ao consumidor apresentam taxas de inflação diferentes.



Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

27

69. Ainda exemplificando a existência de metodologias diferentes para a mensuração do mesmo fenômeno econômico, pode-se observar a **taxa de desemprego** do país. O IBGE, atualmente, calcula-a por intermédio de duas pesquisas distintas, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC). Não é necessário alongar-se detalhando suas diferenças de cobertura, de conceitos e procedimentos operacionais, que resultam em taxas de desemprego distintas para um mesmo período. Basta mencionar que as taxas médias anuais de desemprego em 2013 e 2014, respectivamente, atingiram 5,4% e 4,8% na PME; e 7,1% e 6,8%, na PNADC.

70. Em ambos os exemplos (taxa de inflação e taxa de desemprego), os resultados apontados, embora distintos, são amplamente reconhecidos e aceitos pelos usuários, não cabendo exigir que um metodologia incorpore os princípios, critérios e procedimentos da outra, para que se tenha apenas uma forma de mensuração. No caso específico da sistemática de metas para a inflação de que trata o Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 2009, a autoridade competente definiu que o índice de referência para verificação da meta de inflação seria o IPCA, calculado pelo IBGE (Resolução nº 2.744, de 28 de junho de 2000, do CMN). A indicação do IPCA como referência estatística não transformou o IBGE em órgão responsável pela execução e controle da política monetária, missão que cabe ao BCB, nem tampouco concedeu à Autoridade Monetária a prerrogativa de interferir na metodologia de cálculo adotada pelo IBGE nem de utilizar outro índice de preço como referência para verificação do cumprimento da meta de inflação.

71. Em acréscimo, cumpre esclarecer que o rigor metodológico que pauta a compilação e divulgação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo BCB, superando, em muitos aspectos, como visto acima, os padrões recomendados internacionalmente, é **demonstrado pelo contínuo aperfeiçoamento técnico da metodologia para sua apuração, à luz do interesse em produzir informações apropriadas para a formulação da política monetária**. Esse processo de aprimoramento envolveu alterações relacionadas à tempestividade, que resultaram na divulgação de estatísticas com periodicidade mensal e defasagem máxima de trinta dias. Em termos de cobertura e detalhamento das informações, o aperfeiçoamento compreendeu: abrangência de setor público consolidado, detalhando a totalização de resultados por esfera de governo; segregação do relacionamento entre STN e BCB; separação entre resultados de cada esfera de governo e os de suas respectivas estatais; conciliação entre estoques e fluxos; adequações na metodologia de cálculo da dívida bruta; e produção de indicadores fiscais regionalizados.

72. Todos os aperfeiçoamentos introduzidos nas estatísticas, ao longo do tempo, têm sido precedidos de **cuidadosa análise** e de **ampla comunicação aos usuários**. Esse cuidado especial deve-se ao fato de que **qualquer iniciativa que possa significar alterações de resultados já divulgados constitui ponto altamente sensível para a credibilidade das estatísticas econômicas, principalmente junto aos analistas e investidores internos e externos, agências de rating e organismos internacionais**.

73. Considerando todo o exposto nesta seção da nota técnica, podem-se elencar, em síntese, os seguintes pontos relevantes, a título de contribuição para o reexame da matéria pela Corte de Contas:

- i) **o Depec tem competência essencialmente analítica**, em decorrência de sua missão institucional de assessorar a Diretoria Colegiada em matéria

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

28

econômica, cabendo-lhe, também, o papel de **produtor primário de estatísticas macroeconômicas** sobre crédito, setor fiscal e setor externo;

- ii) **as estatísticas macroeconômicas têm natureza, características e definições próprias**, referenciadas em manuais internacionais e que se refletem em sua governança global, integrada pelo Brasil. Dentre essas, destaquem-se **metodologia** previamente estabelecida, amplamente divulgada e aceita; **fontes de dados** que garantam sua periodicidade, tempestividade, integridade, abrangência e qualidade; e **procedimentos operacionais** consolidados que permitam a verificação dessa qualidade. Essas dimensões da estatística garantem sua **comparabilidade internacional e consistência intertemporal**;
- iii) a natureza, as características e as definições próprias das estatísticas macroeconômicas, especialmente sua metodologia definida em manuais internacionais, implicam que as estatísticas macroeconômicas, incluídas as do setor fiscal, **não se definem com base nas distintas legislações nacionais dos países compiladores nem nas regras nacionais da contabilidade pública**. De toda maneira, vale lembrar que, no Brasil, há vácuo legislativo quanto à definição de “Metodologia de Cálculo do Resultado Fiscal dos Entes da Federação”, estando o Senado Federal em mora com as determinações da LRF;
- iv) **as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal são fundamentalmente utilizadas para fins analíticos**, tanto internacional quanto nacionalmente. Por essa razão, o BCB define como principal objetivo de suas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, **medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, para fins de formulação e execução da política monetária**;
- v) o BCB, atento a esse objetivo, compila as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal pelo critério “**abaixo da linha**”, ou seja, pela ótica do financiamento do setor público, **considerando ativos e passivos de entes públicos que estejam nos passivos ou ativos das instituições financeiras**. Ainda devido ao seu objetivo, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, têm padrões rigorosamente definidos, dos quais se destacam como fontes de dados a contabilidade das instituições financeiras, e as definições de periodicidade mensal e de tempestividade de um mês em relação ao período de referência;
- vi) considerando os itens acima, espera-se ter esclarecido que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, seguem definições padronizadas e critérios rigorosos, os quais vêm sendo observados durante todo o período de compilação e divulgação dessas estatísticas pelo BCB, contribuindo efetivamente para o atingimento da finalidade para a qual foram concebidas: a aferição do impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. **Não há, portanto, razões para mudanças em**

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

29

sua metodologia ou em seus critérios de apuração em razões de supostas falhas ou faltas que, embora apontadas no item 9.10 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, definitivamente não ocorreram.

III) Análise dos pontos elencados nos itens 9.1 e 9.10 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário

74. Nesta seção serão analisadas, minuciosamente, cada uma das supostas falhas e faltas atribuídas ao BCB nos itens 9.1 e 9.10 do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário. A estrutura desta seção foi concebida de acordo com as duas imputações feitas no item 9.10, a saber: possível “*contabilização tardia*” de alguns passivos e “*falta de contabilização*” de outros. Nesse segundo caso, a elaboração desta seção da nota técnica obedeceu à ordem lógica da conexão dos temas, seguindo os ditames metodológicos das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

75. Nesse sentido, a **subseção III.1**, abaixo, tratará da suposta “*contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal*”. Será demonstrado que, na forma já descrita na seção II desta nota, supra, a referida contabilização originou-se de minucioso procedimento levado a cargo pela Alta Administração do BCB e por diversas de suas Unidades, destacadamente o Departamento de Supervisão Bancária (Desup), a PGBC e este Depec. Com base nos documentos encaminhados ao TCU durante a inspeção do segundo semestre do ano passado, será reconstruída a cronologia desses eventos, evidenciando que o procedimento de levantamento das informações necessárias foi feito de maneira ininterrupta, tempestiva e sistemática e que, tão logo formada convicção do compilador estatístico (BCB) a respeito, os referidos montantes foram incorporados de imediato nas estatísticas.

76. Na sequência, a alegação de “*falta de contabilização*” de diversos montantes será analisada detalhadamente a partir de uma questão estatística essencial, a saber: se os referidos montantes estão ou não inscritos como ativos de instituições financeiras, entidades supervisionadas pelo BCB, critério básico para sua eventual inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

77. Dessa maneira, a **subseção III.2** tratará dos montantes inscritos nos ativos de instituições **não** financeiras, quais sejam: “*equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Medida Provisória nº 2.196, de 24 de agosto de 2001, e a Resolução CCFGTS nº 574, de 30 de outubro de 2008, os três últimos perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)*”.

78. Por fim, a **subseção III.3** explicará as razões para a não inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, dos montantes registrados nas “*contas Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola*” e “*Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional*”, registradas como ativos pelo Banco do Brasil S.A.”.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

30

III.1) “contabilização tardia dos passivos referentes ao Programa Bolsa Família, ao Abono Salarial e ao Seguro Desemprego, para com a Caixa Econômica Federal”

79. Em relação à incorporação dos estoques devidos pela União à Caixa Econômica Federal – referentes a descompasso nos repasses de recursos para o pagamento de benefícios sociais por meio daquela instituição financeira –, às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, em setembro de 2014, com dados alusivos ao mês de agosto daquele ano, o Relatório de Fiscalização da Secex/Fazenda e o Voto que deu origem ao Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário esposam opinião de que essa contabilização foi feita tardiamente. Em virtude disso, o Acórdão determina publicação de quadro específico com o refazimento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, fluxos e estoques, para o ano de 2014.

80. Adicionalmente, tanto o Relatório de Fiscalização quanto o Voto mencionam correlação temporal entre a representação do MPJTCU que deu origem ao Processo TC 021.643/2014-8 e a incorporação dos saldos de que trata esta subseção, conforme abaixo transcrito:

“100. No entanto, ao final do mês de agosto de 2014, uma semana após a apresentação da representação que deu origem aos presentes autos, o Departamento Econômico do Bacen decidiu (peça 92, fls. 21/22) que tais passivos deveriam passar a ser registrados nas estatísticas fiscais de endividamento, posto que o registro de referidos adiantamentos seria compatível (peça 92, fls. 20) com o que determina a metodologia de apuração da DLSP.” (Relatório de Fiscalização. Destacou-se.)

“38. Note-se, no entanto, que particularmente com relação aos recursos utilizados pela CAIXA para o pagamento de dispêndios referentes ao Programa Bolsa Família, ao Seguro Desemprego e ao Abono Salarial, ficou evidenciado que, ao final do mês de agosto de 2014, uma semana após a apresentação da representação que deu origem aos presentes autos, o Departamento Econômico do Bacen passou a registrar tais passivos nas estatísticas fiscais de endividamento.” (Voto do Ministro Relator. Destacou-se.)

81. Inicia-se esta subseção, portanto, com uma síntese, baseada nas informações já prestadas à Corte de Contas, dos procedimentos adotados por membros da Diretoria da Autarquia e por seus Departamentos, notadamente Desup, PGBC e Depec, que culminaram com a formação de convicção em relação à natureza econômica daqueles montantes, sua adequação à metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, e a definição de procedimentos operacionais mediante os quais a informação se torna disponível aos compiladores de forma tempestiva. O que essencialmente se procura demonstrar aqui com a minuciosa reprodução da cronologia dos fatos é que o registro contábil dos passivos reclamados ocorreu, não como consequência da representação do TCU, mas como resultado de cuidadoso processo de apuração interna que o antecedeu por parte das diversas Unidades do BCB, cada uma em sua esfera própria de atuação.

82. Em 31 de dezembro de 2013, “em decorrência dos trabalhos de Acompanhamento Contínuo”, o Desup identificou variação relevante em conta Cosif da instituição financeira. Em 19 de março de 2014, em função da constatação, foi requisitado à instituição financeira que discriminasse a origem da referida variação. Em resposta, a instituição financeira informou que esses montantes, lançados em conta de uso interno, eram referentes a antecipação de pagamen-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

31

tos de benefícios sociais. Em **8 de abril de 2014**, o Desup encaminhou requisição complementar referente à composição desses saldos e cópias dos lançamentos contábeis e de eventuais contratos para a prestação desses serviços, o que a instituição financeira respondeu em **24 de abril de 2014**, esclarecendo, adicionalmente, que já havia recorrido à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) junto à AGU, em **26 de dezembro de 2013**, solicitando a resolução de controvérsia jurídica com órgãos da União. Em **16 de maio de 2014**, o Desup finalizou relatório sobre o assunto, do qual se extraíram as informações acima, no qual recomendou o encaminhamento do processo à PGBC. Essa documentação foi encaminhada ao TCU como resposta ao Ofício 0012-621/TCU/SecexFazenda, de 26 de setembro de 2014, por meio do Ofício 379/2014-BCB/Desup, de 2 de outubro de 2014.

83. A PGBC analisou o assunto mediante o Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, de **7 de agosto de 2014**, aprovado pelo Procurador-Geral em **11 de agosto de 2014**. Na sequência, dado o tema e seus impactos, o Diretor de Fiscalização encaminhou a referida documentação ao Diretor de Política Econômica em **25 de agosto de 2014**, que determinou ao seu Chefe de Gabinete o encaminhamento ao Depec, “*para análise e providências cabíveis*”, em **28 de agosto de 2014**. Na mesma data, o Chefe do Depec solicitou ao Chefe do Desup “*informações sobre os ativos*” em referência, no “*encerramento do último dia útil do mês corrente*”, o que foi encaminhado ao Depec em **17 de setembro de 2014**.

84. Em seguida, em **24 de setembro de 2014**, a Divisão de Finanças Públicas do Depec analisou o caso, sob a ótica da produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, considerando seu objetivo precípuo, metodologia, critérios de abrangência e cobertura, padrões internacionais e procedimentos operacionais, sugerindo “*a incorporação do valor registrado pela CEF aos passivos financeiros do Governo Federal na apuração referente à data base de agosto de 2014, com o consequente impacto no resultado fiscal primário do período*”. Sugeriu também “*solicitar ao Desup o encaminhamento mensal, até o dia 15 do mês*” do montante necessário à compilação das estatísticas. Ainda em **24 de setembro de 2014** essas sugestões foram aprovadas pelo Chefe do Depec, dando ciência do assunto ao Diretor de Política Econômica. A documentação dessa cadeia de providências e procedimentos necessários ao adequado mapeamento da questão com vistas à divulgação das estatísticas foi encaminhada ao TCU como resposta ao Ofício 0011-621/TCU/SecexFazenda, de 26 de setembro de 2014, por meio do Ofício 911/2014-BCB/Desup, de 2 de outubro de 2014.

85. Por importante, ressalte-se que, em decorrência de citada decisão, de **24 de setembro de 2014**, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, referentes ao mês de agosto e divulgadas em **30 de setembro de 2014**, já incorporaram referidos montantes.

86. Desta forma, não houve “contabilização tardia”, uma vez que, tão pronto levantadas as informações necessárias, estabelecidos os procedimentos operacionais cabíveis, apurado o valor e formada a convicção quanto à sua natureza econômica, procedimentos que se concluíram em setembro de 2014, tais montantes foram incorporados às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, ainda durante o referido mês de setembro.

87. Em relação ao mérito da inclusão deste montante às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, e no que ela se diferencia dos demais casos analisados nes-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefonic: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

32

ta seção IV, ressalte-se que entre os serviços prestados ao governo pelas instituições financeiras, encontra-se o pagamento de despesas primárias mediante transferência de recursos públicos, a exemplo dos indicados nesta subseção.

88. Tradicionalmente, o montante desses repasses cobre as despesas a serem pagas, podendo ocorrer eventuais diferenças oriundas do *floating* entre a transferência dos recursos e o pagamento, que, no caso de ser negativo (transferências menores que pagamentos), é coberto momentaneamente pela instituição financeira, nos termos de contrato de prestação de serviços firmado entre as partes.

89. Ressalte-se que **o impacto do pagamento de despesas, mediante transferências de recursos para as instituições financeiras, é apurado nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, por meio da redução de disponibilidades do governo (exemplo, Conta Única do Governo Federal), em conformidade com o critério de caixa adotado na metodologia de apuração fiscal (parágrafo 53, supra).**

90. Note-se, no entanto, que a metodologia de apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, estabelece que os passivos do setor público registrados no ativo das instituições financeiras são incluídos na DLSP, conforme estabelece o Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, em seu capítulo 3, e está mencionado nos itens 47 e 48, supra.

91. Nesse sentido, as obrigações dessa natureza (relacionadas ao pagamento das despesas sociais), decorrentes da insuficiência de transferências do Governo Federal para o pagamento de suas despesas, **podem** se enquadrar, à medida que ganhem **relevância econômica**, nos critérios estabelecidos na metodologia de apuração estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, como ação de aprimoramento estatístico.

92. **A aferição da relevância econômica** de determinados ativos ou passivos para a elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal mede-se pela importância que os montantes em questão representam em vista da **finalidade** que norteia a elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, vale dizer, o **impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada**. A apuração realizada pelo BCB tem propósitos estatísticos e não contábeis. Assim, **a relevância da inclusão ou exclusão de determinados ativos ou passivos nas estatísticas fiscais deve ser aquilatada em vista de sua utilidade para o exercício das atribuições da autoridade monetária**, tendo em vista sua responsabilidade no que concerne à fixação da meta para a taxa básica de juros e ao manuseio dos instrumentos de política monetária. Não necessariamente um conjunto de operações que tem interesse para o controle do endividamento do setor público mostra-se economicamente relevante, na apuração estatística do conjunto da demanda agregada, para orientar a utilização dos instrumentos de intervenção do BCB no mercado monetário.

93. Em vista disso, com base no **aspecto estritamente econômico-estatístico** que norteia a metodologia de apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, foram incorporados no cálculo da DLSP e das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP), a partir de agosto de 2014, os estoques devedores de entes públicos que passaram a ser observados na contabilidade da instituição financeira prestadora desses serviços (como ativos).

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

33

94. **Não houve, todavia, alteração metodológica**, nem no que diz respeito à abrangência de suas fontes de informação nem quanto aos critérios para registro das operações, mantendo-se os padrões, princípios, conceitos e definições das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. Houve tão somente ajuste nos procedimentos operacionais, especialmente quanto à rotina de coleta de dados, com vistas a captar despesa que passou a ostentar relevância econômica para a apuração estatística da demanda agregada.

95. Conforme apontado pela SecexFazenda em seu Relatório de Fiscalização (item 102), a incorporação desses estoques fez com que as estatísticas fiscais passassem a refletir tempestivamente os efeitos de eventuais saldos devedores de entes públicos registrados na contabilidade da instituição financeira prestadora dos serviços.

96. Todavia, a equipe técnica do TCU entende que a forma como foi efetivada a incorporação – pelo valor do estoque observado ao final de agosto de 2014 – resultou em impactos diferenciados ao longo do ano, considerando os resultados mensais de 2014, razão pela qual, com base no princípio da transparência fiscal, sugere o refazimento dos dados, apropriando os efeitos nas épocas próprias. O Relatório sugere, ainda, a divulgação de demonstrativo que evidencie o cálculo dos indicadores fiscais de DLSP e NFSP, caso fossem considerados os dados “corretos” de cada período. Tal entendimento foi acolhido no Voto do Ministro Relator, materializando-se na determinação 9.1.1 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário. **Ressalte-se, todavia, que o efeito em termos de resultado primário acumulado no ano não se alterará de nenhuma maneira, conforme indicado no próprio Relatório de Fiscalização da SecexFazenda.**

97. Vale destacar que, em termos conceituais e metodológicos, não existe divergência entre o entendimento expressado no citado Relatório e o tratamento que passou a ser adotado pelo BCB relativamente aos serviços de pagamentos vinculados aos referidos programas sociais, pela instituição financeira. Denota-se que eventual divergência reside apenas no momento em que foi efetuado o registro, conforme indicado nos itens precedentes.

98. Anteriormente a agosto de 2014, o impacto fiscal primário dessas operações (pagamentos vinculados a benefícios sociais relativos ao Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial) era captado no momento da saída dos recursos da Conta Única, em consonância com a regra geral da metodologia adotada. A partir de agosto de 2014, esse processo foi aperfeiçoado e passou-se a considerar, também, eventuais estoques a descoberto na contabilidade da instituição financeira. **Ressalte-se que tanto o procedimento anterior como a nova prática mostram-se, em termos conceituais, aderentes ao padrão metodológico internacional²⁹, sendo importante frisar novamente que não houve alteração na estrutura da metodologia.**

²⁹ Ou seja, tanto quando os recursos são transferidos, reduzindo disponibilidades, quanto quando verificada constituição de obrigação junto à instituição financeira. Conforme o citado GFSM 2001, no original: “7.13 Most contracts, also referred to as instruments or financial instruments, that underlie a financial claim are created when one unit provides funds to a second unit and the second unit agrees to repay the funds in the future. In many cases, financial claims are explicitly identified by formal documents expressing the debtor-creditor relationship. In some cases, however, a financial claim is created by an implicit provision of funds by the creditor to the debtor. For example, a government unit may acquire a claim on another unit when the other unit does not make payments as obligations arise, such as transferring sales taxes immediately after a sale. In other cases, the GFS system creates

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

34

99. **O BCB entende de todo conveniente a não revisão das estatísticas publicadas, ou seja, a não retroatividade desse cálculo da apuração fiscal na forma sugerida pela Secex-Fazenda e determinada pelo item 9.1.1 do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, em face dos seguintes aspectos:**

- a) os resultados mensais publicados ao longo de 2014 seguiram estritamente as condições fundamentais requeridas para a produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, conforme mencionado na seção II. Com base nas informações disponíveis nos períodos de apuração, no arcabouço metodológico adotado e no conjunto de procedimentos operacionais já consolidados, validaram-se e publicaram-se estatísticas relativas aos períodos correspondentes, que atenderam a critérios de consistência, fidedignidade e tempestividade;
- b) os referidos aprimoramentos na compilação das estatísticas fiscais, levados a efeito em setembro de 2014, observaram cuidadoso processo de levantamento de informações, bem como rigorosos procedimentos de apuração, sendo tempestivamente efetuados, levando em consideração aspectos estritamente econômicos;
- c) por regra estabelecida desde o período em que se iniciou a publicação, pelo BCB, das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, não se revisam dados já publicados³⁰. Essa prática, consolidada ao longo dos anos, decorre da elevada repercussão das estatísticas no meio econômico-financeiro e do propósito de não provocar assimetria ou má compreensão de informações e volatilidade no mercado financeiro;
- d) a revisão de resultados já divulgados teria implicações significativas para a credibilidade das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, principalmente junto aos usuários internos e externos, agências de *rating* e organismos internacionais;
- e) no que concerne especificamente a atrasos de repasses de pagamentos de benefícios sociais, **eventual revisão das séries publicadas não alteraria a avaliação para o período em questão, o ano de 2014, para fins de política monetária. Além disso, embora o BCB não tenha responsabilidade legal pelo controle do endividamento público, cabe ponderar que a revisão das séries publicadas, ao que tudo indica, tampouco teria relevância para a**

claims to bring out the underlying economic reality of a transaction, such as the creation of a notional loan when an asset is acquired under a financial lease. Regardless of how a financial claim is created, it is extinguished when the debtor pays the sum agreed in the contract." (Destacou-se.)

³⁰ O início das séries estatísticas data de 1991. Excetuam-se dessa regra as revisões nos indicadores relativos ao PIB, quando há alteração dessa variável pelo IBGE, e mudanças de caráter estrutural na metodologia, como se deu no caso da exclusão das empresas dos grupos Petrobrás e Eletrobrás.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

35

apuração do cumprimento das metas fiscais pelas autoridades competentes. Não haveria, portanto, ganhos do ponto de vista analítico, nem efeitos práticos no âmbito das políticas monetária e fiscal e nem na apuração do resultado fiscal daquele ano.

III.2) “equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), às subvenções do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), às contribuições sociais instituídas pela Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, e ao cancelamento de juros de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, e a Resolução CCFGTS nº 574, de 30 de outubro de 2008, os três últimos perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)”

100. Em relação ao conjunto das rubricas agrupadas neste subitem III.2, sua característica comum é a de estarem registradas nos ativos de entidades **não** financeiras, a saber, uma empresa pública (Finame) e um fundo (FGTS). Desta maneira, como detalhadamente analisado na seção II (especialmente os itens 47 a 51), tais valores estariam fora da abrangência das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, visto que não observam condição básica e essencial para essa estatística, a de constituírem ativos de instituições financeiras contra o setor público.

101. O termo “*operações sancionadas, intermediadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro*”, diferentemente do sentido utilizado pela SecexFazenda e pelo Ministro Relator, está, à luz da metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, necessariamente adstrito às relações ativas/passivas efetuadas diretamente entre o setor público não financeiro e as instituições financeiras e/ou casos específicos de dívidas que foram objeto de renegociação envolvendo os segmentos do setor público (por exemplo, as renegociações de dívidas estaduais ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997). Não é aplicável, de forma alguma, a operações entre setor privado não financeiro e o setor público não financeiro – exceto papéis da dívida emitidos em mercado –, as quais não estariam registradas, nem sequer, nos balanços das instituições financeiras, fontes primordiais dos dados utilizados nas estatísticas em questão.

102. Como visto nos itens 47, 48, 63 e 64, supra, essa delimitação está em linha com os requisitos de disponibilidade, periodicidade, tempestividade, acurácia e confiabilidade que regem os procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas, que impõem ao BCB utilizar como fontes de dados basicamente as instituições supervisionadas pela Autarquia, sujeitas a seu poder requisitório.

103. Com efeito, a definição e a consolidação de procedimentos operacionais atinentes à compilação das estatísticas macroeconômicas constituem elementos fundamentais para sua produção, por garantir verificação de qualidade e de consistência intertemporal, mitigar riscos e permitir a análise crítica tempestiva dos dados gerados. Por isso, os procedimentos operacionais para a compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, preveem: i) garantia de acesso aos dados brutos diretamente das fontes de dados primárias, para a posterior organização, transformação, agregação e publicação das estatísticas; ii) extração dos mencionados dados a partir de sistemas corporativos, geridos pelo BCB, com garantia de integridade

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

36

da informação; iii) coleta automatizada, segundo rotinas pré-estabelecidas e verificação de qualidade pela equipe técnica do BCB; e 4) validação das estatísticas produzidas. **Tais requisitos não estão disponíveis em relação a instituições não financeiras.**

104. Quanto ao que as determinações do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário se referem como “*equalização do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), junto ao BNDES*” (grifou-se), o próprio Relatório de Fiscalização esclarece serem haveres da Finame, conforme o item 129, abaixo transcrito:

“129. A análise das demonstrações financeiras publicadas (peça 85, fls. 4 e 53) pelo BNDES também permitiu identificar a existência de haver da Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) junto à União registrado no ativo de referida agência.” (Destacou-se).

105. Para poder considerar esses haveres da Finame como integrantes plenos das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, a SecexFazenda expõe dois argumentos em seu Relatório de Fiscalização. Primeiro o de que estaria em curso processo no BCB para que o Finame se torne instituição financeira e o fato de que essa empresa pública estaria adotando a sistemática de contabilidade própria das instituições financeiras, conforme se vê no trecho abaixo transcrito:

“133. No entanto, vale ressaltar o contido nas Demonstrações Financeiras de 2013 publicadas pela FINAME (peça 87, fl. 13), *in verbis*:

Base de preparação e apresentação das demonstrações financeiras
As demonstrações financeiras foram preparadas de acordo com as disposições da Lei das Sociedades por Ações (Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976), normas do Banco Central do Brasil – BACEN, do Conselho Monetário Nacional – CMN – e subsidiariamente as normas da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, não conflitantes com as regulamentações do BACEN e CMN. **Essas demonstrações estão sendo apresentadas em conformidade com o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF, apesar da homologação para tornar-se instituição financeira estar em processo de aprovação.** (Destacou-se.)”

106. Todavia, a ausência de aprovação em processo de autorização constitui prova cabal de que a **Finame não é instituição financeira**. Ademais, por se tratar de entidade não sujeita à supervisão do BCB, esta Autarquia não tem ingerência sobre a forma como a Finame decide organizar sua escrituração contábil. Em todo o caso, o fato de uma empresa pública organizar suas demonstrações contábeis seguindo o padrão do Cosif não acarreta a alteração de sua natureza, nem a traz para o espectro de supervisão do BCB.

107. O segundo argumento apresentado pela SecexFazenda é a suposição de que o fato de os haveres estarem registrado no balanço da Finame – ressalte-se, **instituição não financeira** – não seria relevante, pois, “*na realidade*” tais valores seriam ativos do BNDES, este sim, instituição financeira. Apenas por uma “*questão de evidenciação*”, por se tratar de recursos repassados pelo BNDES, é que esses haveres constariam do balanço da Finame. Verifique-se que **todas as instituições que repassam recursos do BNDES, inclusive instituições financeiras, os registram, devidamente, em seus balanços**. Ainda, o montante seria devido à Finame apenas de

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefonic: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

37

“*forma indireta*”, visto que, segundo o Relatório de Fiscalização, tais haveres seriam do BNDES, tudo conforme trechos reproduzidos abaixo:

“135. O primeiro deles é que, na realidade, o montante registrado pela FINAME não representa, efetivamente, um crédito junto à União, isso porque, na prática, a FINAME não opera com recursos repassados pela União, mas com recursos repassados pelo próprio BNDES. Ou seja, na realidade, o valor registrado no ativo da FINAME representa, isso, sim, um montante que o BNDES tem a receber da União mas que, **por uma questão de evidenciação**, está sendo registrado como se fosse um ativo da FINAME, posto que gerado por operações realizadas pela FINAME com recursos repassados pelo BNDES.

[...]

139. Vê-se, pois, que, pelo teor do art. 1º, I, da Lei nº 12.096, de 2009, as dívidas da União relacionadas à equalização de taxas de juros são devidas ao BNDES, e não à FINAME. Mas como esta opera com recursos repassados pelo BNDES, **as demonstrações contábeis de cada entidade registram os valores de forma separada.**

[...]

142. Desse modo, em razão do exposto acima, a equipe de auditoria entende que existem razões suficientes para se concluir que o registro do montante devido pela União ao BNDES – e, **de forma indireta**, ao FINAME – deve ser registrado como um passivo da União na DLSP apurada pelo Bacen.” (Destacou-se.)

108. Entretanto, para o compilador de estatísticas, no caso o BCB, além do exposto no item anterior, **não há como desconsiderar, na apuração estatística, a institucionalidade existente.**

109. Em relação ao FGTS, não havendo como qualificá-lo como instituição financeira, o Relatório de Fiscalização descreveu a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, restringindo-a à definição de que as obrigações do ente público devem estar registradas no “*ativo das instituições credoras*” ou terem sido cursadas, de alguma maneira, em uma instituição financeira:

“152. A equipe de auditoria, no entanto, entende que os passivos listados acima devem ser registrados no rol de obrigações da União na DLSP, porquanto atendem perfeitamente os critérios estabelecidos pela metodologia “abaixo da linha”, os quais, por oportuno, vale reprimir, quais sejam:

(i) as obrigações devem, em princípio, estar registradas no **ativo das instituições credoras** ou registradas no passivo das instituições devedoras; e

(ii) as obrigações e os haveres devem ter se **originado de operações que tenham sido intermediadas ou sancionadas por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro.**

153. Salvo melhor juízo, todos os passivos listados acima se originaram de operações que, **de uma forma ou de outra, foram intermediadas, sancionadas ou transitadas por instituições do sistema financeiro.**” (Destacou-se.)

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

38

110. Esse entendimento desconsidera, porém, que o escopo desse registro são as instituições financeiras, conforme explicitado em diversas passagens desta nota técnica, a exemplo dos itens 47, 48, 63, 64 e 101 a 103, supra. Da mesma forma, quanto à conclusão de que a metodologia do BCB incluiria quaisquer haveres “*intermediados ou sancionados por instituições do sistema financeiro ou que tenham transitado ou envolveram instituições do sistema financeiro*”, conceito não constante do padrão metodológico do BCB, como já explicitado também nesses itens.

111. Feitos esses esclarecimentos preliminares, que apontam para a correção metodológica de não incluir esses montantes nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, passa-se à análise detalhada de cada um dos registros mencionados.

Equalização de taxas de juros relativas ao Finame

112. O BNDES e a Finame vêm registrando em sua contabilidade os valores a receber do Tesouro Nacional vinculados aos pagamentos de equalização de taxas do PSI. Em junho de 2014, os totais registrados na contabilidade do BNDES e da Finame eram, na mesma ordem, R\$7,5 bilhões e R\$14,1 bilhões.

113. A metodologia de apuração fiscal considera o critério de caixa (parágrafo 53, supra) para o resultado fiscal primário. Assim, o impacto das despesas de equalização de taxas sobre a DLSP e NFSP ocorre por ocasião do seu efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional, seja mediante queda de disponibilidade de caixa (Conta Única), seja pelo aumento de endividamento (no caso de pagamento com títulos públicos, por exemplo).

114. Por outro lado, podem ocorrer eventuais defasagens no acerto financeiro dessas despesas por parte da STN. Assim, **na hipótese de existirem parcelas desses direitos das instituições financeiras que se mostrem já exigíveis** (levando-se em consideração aspectos como prazos para pagamento e homologação/reconhecimento por parte da STN, entre outros), justifica-se – estritamente quanto ao aspecto econômico que norteia a apuração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal – a inclusão desses montantes na DLSP, de maneira coerente com a metodologia e com o sugerido no Relatório de Fiscalização da SecexFazenda.

115. Nesse sentido, ressalte-se que o passivo da União junto ao BNDES (R\$7,5 bilhões em junho de 2014) já está devidamente computado nas estatísticas fiscais “abaixo da linha”, no item “Dívida Bancária Federal”, dos quadros demonstrativos da DLSP, divulgados pelo BCB:

- a) esses valores estão computados pela instituição financeira na conta Cosif “1.8.5.60.00-6 – Tesouro Nacional – Pagamentos a Ressarcir”, que registra, conforme Manual do Cosif, “**o montante de pagamentos de obrigações contratuais, e de outros encargos efetuados em nome do Tesouro Nacional e aguardando o reembolso do mesmo**”;
- b) a metodologia de apuração das estatísticas fiscais estabelece, como regra geral, que as obrigações do governo registradas na contabilidade do sistema bancário devem ser incluídas nas estatísticas da DLSP;

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

39

- c) as obrigações acima mencionadas, **devidamente caracterizadas como direito já efetivamente constituído junto ao Governo Federal**, enquadram-se nos critérios estabelecidos na metodologia de apuração fiscal.

116. Os valores relativos à equalização de taxas de juros referentes ao PSI registrados junto à Finame, por sua vez, **não estão computados** nas estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB. **A Finame não está incluída no escopo da apuração fiscal, na metodologia utilizada pelo BCB desde 1991.** O padrão metodológico delimita a abrangência das estatísticas fiscais, no que concerne a ativos e passivos, fundamentalmente, à relação do setor público com o setor financeiro. Nesse caso, trata-se de empresa pública federal constituída sob a forma de sociedade anônima, não sendo enquadrada como instituição financeira sujeita às disposições regulamentares expedidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo BCB. Assim, a inclusão dos valores registrados na contabilidade da Finame **não encontram amparo na metodologia das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB**, como visto acima.

117. A propósito, o BCB entende que a conclusão do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, à luz do critério de caixa adotado nas estatísticas, aliado à abrangência observada na compilação dos estoques de endividamento, não recomendaria, por si só, a inclusão dos referidos valores na DLSP. Com efeito, a empresa segue sendo instituição não financeira e não haveria, no atual arranjo institucional das competências de supervisão, como o BCB verificar a conformidade de seus registros, o que prejudicaria a própria confiabilidade da apuração fiscal.

118. Reitere-se, pois, que a não incorporação nas estatísticas fiscais desses valores registrados na contabilidade da Finame obedece a **critério objetivo**, em consonância com o padrão metodológico adotado.

119. A autorização para concessão de subvenção econômica em operações contratadas ao amparo do PSI foi dada pela Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009. Desde a publicação de suas demonstrações financeiras de 2012, a Finame vem fazendo alusão a valores a receber do Tesouro Nacional, referentes à equalização de taxas do PSI³¹. Naquele mesmo ano, o próprio TCU, por meio do Acórdão 3.071-47/2012-TCU-Plenário, já havia determinado à Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda que atualizasse Portaria emitida anteriormente pelo Ministro da Pasta, estabelecendo metodologia de cálculo para apuração dos benefícios concedidos por meio de operações realizadas com recursos do Tesouro Nacional, decorrentes, entre outras, da Lei nº 12.096, de 2009, conforme transcrito abaixo:

“9.1. **determinar à Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda que:**

9.1.1. atualize a Portaria MF 130/2009, no prazo de 90 (noventa) dias, para estabelecer a metodologia de cálculo a ser utilizada na apuração anual dos benefícios financeiros e creditícios concedidos por meio de operações de crédito realizadas com recursos do Tesouro

³¹ Ver em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/1212_FINAME.pdf

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

40

Nacional, incluindo as decorrentes das Leis 12.096/2009, 11.948/2009 e 12.249/2010, e suas respectivas alterações, assim como por intermédio da subvenção concedida pela Lei 12.096/2009 e alterações, com fulcro nos art. 165, § 6º, 84, inciso XXIV, e 74, incisos I, II e III, da Constituição Federal, de forma que as projeções integrem as informações complementares ao PLOA e as apurações de benefícios encaminhadas anualmente ao TCU por força do Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário;" (Grifou-se)

120. O TCU, portanto, ao menos desde 2012, possuía acesso à metodologia e aos valores dos benefícios concedidos pelo Tesouro Nacional referentes ao PSI, reunindo condições para acompanhar a evolução dos pagamentos e de eventuais passivos registrados ao longo do período, inclusive quanto ao seu impacto nos demonstrativos previstos na LRF e nas análises das prestações de contas anuais. Tal acompanhamento não cabia e não cabe ao BCB, o qual, frise-se mais uma vez, ateu-se ao registro de passivos públicos de acordo com a metodologia fiscal adotada para fins de avaliação econômica, nos limites de sua competência, que não envolve qualquer atuação de controle sobre o processo orçamentário.

121. Cabe acrescentar que, já a partir de maio de 2012, foram publicadas portarias pelo Ministério da Fazenda para disciplinar o pagamento dessas despesas de equalização de taxas do PSI³², fato que demonstra que já era de conhecimento público desde aquele ano o tratamento que passou a ser adotado na liquidação dos referidos gastos. Não cabe ao BCB acompanhar a evolução dos valores que devem ser pagos a cada período, matéria que está diretamente vinculada aos órgãos que gerenciam o planejamento e a execução orçamentária e que também estão sujeitas às atividades de controle exercidas pelo TCU.

Obrigações junto ao FGTS

122. O FGTS divulga em seus demonstrativos contábeis valores a receber do Tesouro Nacional referentes a ativos decorrentes de baixa de provisão para cancelamento de juros, pagamentos por conta do PMCMV e da arrecadação de contribuições devidas ao Fundo (R\$12,9 bi em dez/2013).

123. Essa relação entre a União e o FGTS não está inscrita no cálculo da DLSP, tendo em vista que o FGTS não está incluído na abrangência das estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB. O padrão metodológico delimita o conjunto de relações contábeis ativas e passivas do setor público com o sistema financeiro como escopo para a cobertura estatística.

³² A exemplo da Portaria nº 278, de 7 de agosto de 2012, que assim dispunha:

"Art. 1º O art. 6º da Portaria nº 216, de 29 de maio de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 6º Os valores de equalização serão apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano, conforme metodologia de cálculo anexa, e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano, observado que:

I - Os pagamentos das equalizações de que trata o caput podem ser prorrogados de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional.

II - Os valores das equalizações a que se refere o caput serão atualizados desde a data da apuração até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional.

III - Os valores apurados das equalizações a partir de 16 de abril de 2012, relativos às operações contratadas pelo BNDES, serão devidos após decorridos 24 meses do término de cada semestre de apuração e atualizados pelo Tesouro Nacional desde a data de apuração até a data do efetivo pagamento.' (NR)

Art. 2º Revogar os §§ 2º, 3º e 4º do art. 5º da Portaria nº 216, de 29 de maio de 2012."

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

41

124. O FGTS é um fundo cujos recursos pertencem aos trabalhadores, que nele mantêm contas nominalmente identificadas. O BCB não tem atribuição fiscalizatória sobre o FGTS nem sobre seus balanços/balancetes contábeis.

125. Assim, pelas mesmas razões já elencadas nos itens 47, 48, 63, 64 e 101 a 103, supra, os recursos do Fundo, bem como suas eventuais relações ativas ou passivas junto aos diversos segmentos do setor público, não são computados na metodologia de apuração fiscal pela ótica do financiamento (“abaixo da linha”), cuja série tem início em 1991.

126. O TCU lista três tipos de passivos da União com o FGTS que, segundo seu entendimento, deveriam ser incluídos na DLSP, conforme mencionado no parágrafo 62 desta nota técnica. No **primeiro caso**, o passivo decorreria dos dispositivos da Resolução CCFGTS nº 574, de 2008, que autorizou a Caixa Econômica Federal (Agente Operador) a proceder à baixa da provisão para cancelamento de juros devidos ao FGTS por instituições financeiras em liquidação, bem como da previsão para que a União assumira as perdas do FGTS com o cancelamento de juros devidos até 1º de junho de 2001, conforme Acórdão 2.661/2005-TCU-1ª Câmara. A determinação do TCU, no atual caso concreto, para inclusão desses passivos nas estatísticas fiscais decorreria, segundo item 160 do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, do próprio registro no balanço do FGTS e do fato de que *“tem sua origem na realização de operações sancionadas, intermediadas, transitadas por instituições do sistema financeiro”*.

127. Esses ativos contra a União registrados pelo FGTS em seu balanço não se enquadram na metodologia de apuração fiscal, mesmo considerando que tenham sido inicialmente originários de instituições financeiras posteriormente colocadas em liquidação, ou que transitam pela Caixa Econômica Federal como Agente Operador do Fundo. Eventuais operações ativas e passivas do FGTS com o setor público não se enquadram na metodologia fiscal, que delimita o conjunto de relações contábeis ativas e passivas do setor público com o sistema financeiro como escopo para a cobertura dessas estatísticas.

128. O **segundo caso** refere-se aos passivos decorrentes de adiantamentos efetuados pelo FGTS à União, no âmbito do PMCMV. De acordo com a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, enquanto não efetivado o aporte de recursos pela União necessário às subvenções econômicas ao Programa, o Agente Operador do FGTS (Caixa Econômica Federal) que tenha utilizado as disponibilidades do Fundo em contratações terá direito a ressarcimento. O TCU entende, com isso, que esses passivos cumprem os critérios para serem incluídos nas estatísticas fiscais.

129. Ocorre que é o FGTS que vem registrando ativos com a União em decorrência dos dispositivos da Lei. O próprio TCU, no item 322 do Relatório de Fiscalização da SecexFazenda, afirma que *“fica evidenciado que, na realidade, o financiamento [à União] dos subsídios no âmbito do PMCMV está sendo feito por intermédio de operações de crédito interno junto ao FGTS”* (destacou-se). Novamente, **o fato de a CEF atuar como Agente Operador não é suficiente para enquadramento da operação na metodologia fiscal.**

130. O **terceiro caso** refere-se ao atraso no repasse ao FGTS da arrecadação das Contribuições Sociais de que trata a Lei Complementar nº 110, de 2001. Com a edição da Portaria STN nº 278, de 7 de agosto de 2012, as Contribuições Sociais passaram a ser recolhidas pela

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@hcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

42

Caixa Econômica Federal, como Agente Operador do FGTS, à Conta Única do Tesouro Nacional. Com isso, o repasse dos recursos ao FGTS deixou de ser automático, passando a fazer parte da programação financeira da União. O TCU considera que o ativo registrado pelo FGTS em face da União, decorrente dos recursos que têm a receber, enquadra-se na metodologia fiscal. Tal como nos casos anteriores, **o simples registro de ativos a receber da União no balanço do Fundo não é suficiente pra enquadramento na metodologia fiscal, por não estar o Fundo no escopo do setor público e por não ser instituição financeira.**

131. Assinale-se, complementarmente, que a ser tomado como base o critério proposto pelo TCU, todos os valores recolhidos em determinado período para repasse a outras entidades ou governos em período posterior – a exemplo de transferências constitucionais recolhidas em determinado mês e repassadas no mês seguinte – deveriam ser incluídos no passivo da União ao final do primeiro período. Finalmente, dado o critério de caixa seguido nas estatísticas fiscais, a sistemática atualmente adotada pelo BCB mostra-se mais consentânea com os padrões metodológicos correntes.

III.3) “contas ‘Tesouro Nacional – Equalização de Taxas – Safra Agrícola’ e ‘Título e Créditos a Receber – Tesouro Nacional’, registradas como ativos pelo Banco do Brasil S.A.”, além de parcela de ativos próprios do BNDES

132. O Banco do Brasil S.A. vem registrando em sua contabilidade os valores a receber do Tesouro Nacional vinculados aos pagamentos de equalização de taxas agrícolas (R\$9,7 bilhões em junho de 2014) e outros débitos. Essas dívidas não estão inscritas no cálculo da DLSP e são lançadas pela instituição financeira em conta de uso interno, vinculada ao grupoamento 1.8.8.80.20-5 – “Títulos e Créditos a Receber - Sem Característica de Concessão de Crédito”, rubrica que também abriga saldos de diversas naturezas, não sendo abrangida pela apuração fiscal.

133. Relativamente ao tratamento dessas operações nas estatísticas fiscais, cabe destacar:

- a) a metodologia de apuração fiscal considera o critério de caixa (parágrafo 53)³³ para o resultado fiscal primário. Assim, o impacto das despesas de equalização de taxas agrícolas sobre a DLSP e NFSP ocorre, regra geral, por ocasião do seu efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional, seja mediante queda de disponibilidade de caixa (Conta Única), seja pelo aumento de endividamento (no caso de pagamento com títulos públicos, por exemplo).
- b) já a contabilidade bancária segue o regime de competência na apropriação desses direitos a receber do Tesouro Nacional;

➤ Conforme informações prestadas pelo Banco do Brasil S.A. à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), “os valores de equalização são registrados no Ativo-Outros Créditos em contrapartida com Receitas Operacionais. Es-

³³ Manual de Estatísticas Fiscais BCB, p. 10.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

43

*sas receitas são reconhecidas nos períodos a que se referem, independentemente do seu recebimento*³⁴.

134. Observe-se que a apropriação desse direito no ativo da instituição financeira não sensibiliza, *per si*, o resultado fiscal primário e a DLSP. Isso porque o pagamento pelo Tesouro Nacional, que caracteriza o impacto no regime de caixa, está subordinado às condições normativas e contratuais que regem a execução dessa política governamental (pela instituição financeira), encontrando-se sujeito, inclusive, à programação financeira e orçamentária do governo.

135. Portanto, a não incorporação nas estatísticas fiscais desses valores registrados na contabilidade do Banco do Brasil S.A. mostra-se em conformidade com o padrão metodológico adotado, que observa o critério de caixa para captar o impacto das despesas na DLSP e no resultado fiscal primário.

136. A SecexFazenda, em seu Relatório de Fiscalização, sustenta que cabe ao BCB a inclusão dessas rubricas registradas pelo Banco do Brasil S.A. porque entende que “(i) existe o financiamento concedido pelo BB à União; (ii) os montantes já são devidos pela União ao BB – ora, se não são devidos, por que são apropriados juros aos respectivos estoques?; e (iii) os valores estão registrados no ativo da instituição financeira” (itens 118 e 122 do Relatório).

137. Ocorre que a conta Cosif onde os valores estão registrados (1.8.8.80.20-5 – “Títulos e Créditos a Receber – Sem Característica de Concessão de Crédito) considera, como indica o próprio nome da Conta, recursos sem característica de concessão de crédito (financiamento). De acordo com a definição dada pelo Manual do Cosif para o grupamento 1.8.8.80.00-9 – Títulos e Créditos a Receber (no qual está incluída a Conta 1.8.8.80.20-5 – “Títulos e Créditos a Receber – Sem Característica de Concessão de Crédito”), sua função é “**registrar os valores a receber representados por títulos de crédito, notas promissórias ou contratos, que não se caracterizem como operações de crédito ou avais e fianças honrados ou outras operações para as quais exista conta específica**” (destacou-se).

138. Assim sendo, os valores citados pelo TCU, vinculados aos programas de equalização de taxas agrícolas e outros débitos no Banco do Brasil, embora incluídos no ativo da instituição financeira, não preenchem as condições regulares para enquadramento como dívida pública, com destaque para o critério de caixa adotado na metodologia e aos demais aspectos indicados no parágrafo 134. Ademais, conforme já mencionado, a avaliação quanto à existência de eventuais valores devidos e não pagos, relativamente a esses programas, está sujeita a atividades ligadas essencialmente à execução orçamentária, que não estão a cargo do BCB.

IV) Esclarecimentos adicionais

139. As determinações do TCU, acaso mantidas e implementadas, podem inserir dispositivos que são estranhos àquele objetivo perseguido pelo BCB na produção de estatísticas ma-

³⁴ OFÍCIO/CVM/SEP/GEA-1/N.º435/2014, de 21 de agosto de 2014, disponível em <http://siteempresas.bovespa.com.br/DWL/FormDetalheDownload.asp?site=C&prot=437032>.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

44

macroeconômicas do setor fiscal, qual seja, aquilatar o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada. Em alguns casos, por exemplo, conforme se viu nos parágrafos anteriores, as determinações da Corte de Contas introduziriam alterações como a mudança na abrangência considerada desde 1991.

140. Acrescente-se que o BCB não é o órgão responsável por prestar informações sobre a Dívida Consolidada da União, conforme previsto no art. 55 da LRF. Aquele conceito – que não se confunde com os conceitos de DLSP e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), publicados pelo BCB.

141. Por conta de razões exclusivamente técnicas, vinculadas à formulação e execução da política monetária, o BCB elabora estatísticas macroeconômicas do setor fiscal desde 1991, o que é absolutamente distinto da atividade de controle e execução em matéria orçamentária, da qual não foi legalmente incumbido.

142. Com efeito, os dispositivos legais que indicam o resultado fiscal apurado pelo BCB como parâmetro oficial para efeito de verificação do cumprimento de metas não determinam que a metodologia já existente seja alterada para atender a essa finalidade, mas, ao contrário, elegem-na como referência, renovadamente a cada ano nos mesmos moldes adotados pela Autoridade Monetária, à falta de regulamentação do comando da LRF que exige do Senado Federal a definição do corpo metodológico específico de apuração dos resultados primário e nominal.

143. Ao fazer apuração do resultado fiscal, com objetivos essencialmente macroeconômicos, o BCB fundamenta em padrões praticados internacionalmente, seguindo recomendações dos Manuais de Estatísticas do FMI, o órgão que codifica as estatísticas da espécie, como já delineado na seção II desta nota técnica. O escopo da estatística fiscal sistematizada pelo BCB abrange ativos e passivos financeiros do setor público junto a entidades reguladas e supervisionadas, ou captadas por sistemas de informações geridos pelo próprio BCB, de modo a garantir os indispensáveis requisitos de fidedignidade, tempestividade e periodicidade em sua divulgação, sendo de se registrar que jamais houve alteração dos limites desse escopo ao longo de períodos diversos da gestão fiscal, em quase um quarto de século.

144. Eventuais alterações metodológicas para refazimento dessas mesmas estatísticas, acomodando exigências de controle oriundas da LRF, afetariam: (i) sua aderência ao padrão internacionalmente codificado e amplamente difundido mundialmente; (ii) sua compatibilidade com as estatísticas de outros países, o aspecto central de todas as análises macroeconômicas e de oportunidade de investimento; e (iii) a própria consistência com os dados de séries já divulgadas, em franco detrimento da credibilidade institucional e da imagem da Autoridade Monetária e até mesmo do país.

145. O que parece sobressair urgente, em linhas com as reflexões do TCU no caso concreto, e que já haviam sido apresentadas em acórdãos proferidos em outros processos, é definir um escopo metodológico específico, que dê consequência à LRF, com vistas à atividade de controle, em lugar de alterar a metodologia de apuração reconhecida internacionalmente com objetivos distintos daqueles que norteiam as finalidades de execução orçamentária e financeira, próprias da contabilidade pública. Essa medida, no entanto, salvo melhor juízo, não depende isola-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcbr.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

45

damente do BCB ou da Corte de Contas, uma vez que a LRF atribuiu ao Senado Federal aprovar tal “*metodologia de apuração dos resultados primário e nominal*”.

V) Implicações de eventuais alterações no atual escopo da metodologia e/ou do refazimento das estatísticas divulgadas pelo BCB

146. A inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, desses valores registrados na contabilidade da Finame, do FGTS e do Banco do Brasil S.A. (em contas sem características de operações de crédito) implicaria alterações significativas no atual padrão estatístico que vem sendo utilizado de modo uniforme desde 1991.

147. Para viabilizar eventual alteração, diversos aspectos dependem de análise mais aprofundada e algumas restrições precisariam ser equacionadas:

- i) haveria necessidade de levantamento pormenorizado do estoque registrado na contabilidade da Finame e do Banco do Brasil S.A. (em contas sem características de operações de crédito), tendo em vista que a ótica desse registro é diferente daquela seguida na contabilidade pública, que registra essa despesa observando o orçamento anual em que é devida;
- ii) como o BCB não dispõe de todas as informações para levar a efeito o levantamento desses estoques efetivamente devidos, tendo em vista que envolve dados essencialmente ligados ao controle da execução da política governamental de equalização de taxas e outros elementos sob a ótica da despesa pública (“acima da linha”), haveria necessidade de envolvimento de outras áreas, tais como STN, Ministério do Planejamento e demais órgãos envolvidos na gestão do PSI;
- iii) a iniciativa poderia demandar, inclusive, alterações na forma de registro na contabilidade das instituições financeiras relativamente à equalização agrícola, tendo em vista que a determinação contida no Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário abrange também valores eventualmente registrados em outros bancos;
- iv) no caso da Finame, essas ações estariam condicionadas também à conclusão, caso seja viável, do processo de transformação em instituição financeira, tendo em vista que, no atual arranjo, aquela agência não está sujeita à supervisão, à regulação e às normas contábeis do BCB, ainda que possa acolher essas últimas por mera liberalidade e não por dever legal;
- v) quanto ao FGTS, o caso é ainda mais complexo, visto que o Fundo também não faz parte do sistema financeiro e não está sujeito à regulação do BCB. A inclusão de valores presentes em sua contabilidade dependeria de análises no sentido de verificar o cumprimento, de forma concomitante, dos três requisitos básicos já mencionados, quais sejam: (a) preservação do padrão metodológico e dos objetivos essencialmente econômicos das esta-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depcc@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

46

tísticas, sem abrir margem para eventual tratamento similar relacionado a outros eventos/entidades; (b) análise das ações necessárias para disponibilidade de informações fidedignas e tempestivas, tarefa que não está sob o total controle da Autoridade Monetária; e (c) análise dos registros contábeis do FGTS para verificar a sua compatibilidade com os procedimentos de compilação estatística que são utilizados;

- vi) haveria a necessidade de adequação do sistema de captura de dados para passar a incorporar (mensalmente) os efeitos futuros dessas relações.

148. O trabalho seria ainda maior em caso de implementação de eventual determinação relacionada à incorporação, na DLSP, de estoques passados, tendo em vista as implicações significativas para a credibilidade das estatísticas econômicas do País, para a análise intertemporal dos resultados fiscais e para os impactos na execução financeira e orçamentária.

149. Considerando a amplitude dos aspectos listados nos parágrafos 172 e 173, supra, e diante de tudo quanto exposto nas seções II e IV desta nota técnica, não seria razoável proceder à revisão dos dados estatísticos pelo BCB sem análise mais detida, inclusive mediante comunicação a todos os interessados e envolvidos, quanto às providências preliminares que seriam necessárias para viabilizar alterações de tão grande monta. Tais providências preliminares seriam imprescindíveis também para dimensionar o prazo factível para adoção de metodologia ajustada, considerando a necessidade de garantir a segurança mínima necessária para a geração desses resultados revisados.

150. Há ainda outros aspectos a serem considerados quanto à forma de adoção de eventuais determinações do TCU de forma plena e com a segurança necessária. Veja-se, por exemplo, que o Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário determina a inclusão de diversos passivos no estoque da DLSP, sem referência a datas específicas e/ou ano base de inclusão ou retroatividade. No entanto, relativamente ao cálculo dos resultados fiscais, explicita que deverão ser revisados aqueles atinentes aos anos de 2013 e 2014, sem fazer referência, no entanto, aos impactos eventualmente relacionados aos anos anteriores. Nesse contexto, seria necessário sanar algumas dúvidas acerca da forma de cumprimento das determinações, na hipótese de serem elas mantidas, a saber:

- i) se os resultados dos anos anteriores a 2013 seriam ou não revisados;
- ii) em caso de não ser viável e/ou imprescindível a retroatividade no cálculo dos resultados fiscais anteriormente a 2013, mostra-se necessário confirmar se está implícito o entendimento de que a incorporação dos passivos poderia ser realizada mediante ajuste patrimonial em 2012, sem impacto nos resultados fiscais daquele período;
- iii) em caso de retroatividade do cálculo dos resultados a anos anteriores a 2013, caberia definir até que período o cálculo deveria retroagir, considerando, inclusive, a viabilidade de manutenção do padrão uniforme da série histórica, fundamental para a análise estatística.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede - 10º andar
70074-900 - Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 - Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

47

151. Como forma de contribuir para essa análise, que ainda precisaria ser aprofundada, inclusive mediante debates científicos e com as partes interessadas, são apresentadas a seguir algumas implicações envolvidas em eventual cumprimento das determinações contidas no Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, considerando três cenários hipotéticos, formulados a partir dos aspectos indicados no parágrafo anterior.

Hipótese 1: Incorporação dos estoques não captados na DLSP, mediante ajuste patrimonial, no ano base 2012

- i) A incorporação na DLSP dos estoques existentes junto a Finame, Banco do Brasil S.A. (equalização e outras) e FGTS seria realizada no ano base 2012, mediante ajuste patrimonial, sem impacto, portanto, no resultado fiscal no momento da incorporação;
- ii) as variações desses estoques, ocorridas a partir de janeiro de 2013, afetariam os resultados fiscais a cada mês;
- iii) por ocasião da regularização do fluxo de pagamentos pelo Tesouro Nacional, o impacto nas estatísticas “abaixo da linha” seria neutro no momento do pagamento, o que geraria discrepância com o resultado “acima da linha”, divulgados pela STN, que registraria déficit por ocasião do referido pagamento;
- iv) a análise intertemporal das novas séries de resultados apurados pelo BCB apresentaria inconsistências, face aos descasamentos entre períodos em que essas despesas afetariam os resultados (2013 em diante), comparativamente àqueles períodos em que essas despesas seriam inexistentes nas estatísticas (anteriormente a 2013), visto que incorporadas na DLSP mediante ajuste patrimonial.

Hipótese 2: Retroatividade das séries de estoques e fluxos desde 2001

- i) A retroatividade das séries significaria incorporar o resultado a cada ano (resultado primário, resultado nominal e DLSP serão afetados a cada mês);
- ii) estaria condicionada à disponibilidade de todas as informações, de forma uniforme e fidedigna e em bases mensais, o que poderia exigir maior prazo para implementação;
- iii) assim, os resultados do passado apresentariam discrepância (impacto deficitário “abaixo da linha” e neutro “acima da linha”). No futuro, quando ocorressem os pagamentos, haveria discrepância em sentido contrário (impacto deficitário “acima da linha” e neutro “abaixo da linha”);
- iv) as séries estatísticas do país apresentariam, portanto, descasamento intertemporal, com prejuízos ao acompanhamento por parte de gestores, analistas internos e externos e da sociedade em geral.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

48

Hipótese 3: Incorporação do total das novas despesas de equalização (a partir de 2015), sem incorporar os estoques indicados pelo TCU na DLSP

- i) O BCB passaria a incorporar os novos estoques e fluxos eventualmente existentes a partir de 2015, após os ajustes necessários na forma de contabilização pelas instituições financeiras envolvidas;
- ii) em caso de pagamento integral pelo Tesouro Nacional dos novos fluxos efetivamente devidos a cada mês, não haveria formação de novos estoques, nem defasagens entre os resultados apurados (“acima da linha” e “abaixo da linha”);
- iii) a regularização do fluxo de pagamentos pelo Tesouro Nacional também afetaria os resultados apurados nas duas metodologias (“acima da linha” e “abaixo da linha”) de forma simultânea, sem ocasionar divergências entre os resultados apurados nos dois critérios;
- iv) só haveria divergências entre os dois critérios de apuração no caso de eventuais registros de parcelas efetivamente devidas e não pagas, na contabilidade das instituições financeiras envolvidas.

152. Em todas as hipóteses analisadas, parte-se do **pressuposto de que as restrições anteriormente apontadas estariam totalmente sanadas**, inclusive quanto à disponibilidade das informações de forma fidedigna, tempestiva e em bases mensais, para cálculo dos resultados, o que, como visto ao longo desta nota, ainda não é realidade. Tal exercício, todavia, é necessário até mesmo para demonstrar as dificuldades envolvidas com qualquer proposta de alteração metodológica das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB.

VI) Sumário e conclusões

153. As considerações e análises tecidas ao longo desta nota técnica buscam servir ao propósito de apresentar sólidas e minuciosas razões que indicam a pertinência de um reexame das determinações do Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário, proferido por essa Corte de Contas no Processo TC 021.643/2014-8, notadamente acerca das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. Para fins de síntese, recuperam-se, abaixo, os principais elementos analisados ao longo das diversas seções deste pronunciamento:

- a) como o Relatório de Fiscalização da Secex/Fazenda apontou, ficou suficientemente evidenciada a existência de óticas distintas para as análises dos temas tratados, a saber: o objetivo econômico que norteia o processo de produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, e o objetivo de controle e fiscalização da execução orçamentária, inerente aos trabalhos realizados pela Corte de Contas;

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10ª andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefonic: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

49

- b) da mesma maneira, ressaltou-se, novamente, a existência, fartamente reconhecida, de lacuna normativa na definição da metodologia própria e adequada aos conceitos idealizados na LRF, com vistas a apuração dos resultados fiscais da União para fins de cumprimento de suas metas legais;
- c) não obstante definição Presidencial para a utilização das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, para fins de aferição das metas fiscais, não foi determinada a esta Autarquia qualquer modificação em sua metodologia estatística, nem, muito menos, o BCB foi investido de qualquer prerrogativa oficial de controle em matéria fiscal, não lhe sendo atribuída senão a referência paramétrica para efeito de verificação do cumprimento das metas setoriais em virtude da qualidade da sua sistemática de aferição preexistente. Nada obstante, o Acórdão 825-13/2015-TCU-Plenário parece deixar margem a certa perspectiva de que ao BCB caberia, de alguma forma, o “controle” do desempenho fiscal da União, e, a partir dessa premissa, lhe é determinado o refazimento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal;
- d) não se tem conhecimento de dispositivo legal que contenha determinação quanto aos critérios ou aspectos específicos da metodologia de cálculo que deve ser utilizada na produção dos indicadores que servem de referência para o acompanhamento daquelas metas de política fiscal;
- e) portanto, tem-se por válida a percepção de que a indicação oficial de utilização dessas estatísticas como parâmetro de aferição de metas fiscais não pressupõe que o seu arcabouço deva afastar-se do seu propósito básico como instrumento de apoio às atividades da Autoridade Monetária – vinculadas fundamentalmente à análise econômica – ou que devam incorporar necessariamente critérios não abrangidos em seu escopo ou no padrão uniformemente utilizado desde 1991;
- f) as estatísticas macroeconômicas têm natureza, características e definições próprias, referenciadas em manuais internacionais e que se refletem em sua governança global, integrada pelo Brasil. Dentre essas, destaquem-se metodologia previamente estabelecida, amplamente divulgada e aceita; fontes de dados que garantam sua periodicidade, tempestividade, integridade, abrangência e qualidade; e procedimentos operacionais consolidados que permitam a verificação dessa qualidade;
- g) o BCB tem a convicção de que não houve falhas ou faltas na apuração dos resultados fiscais, uma vez que, consoante se procurou detalhadamente demonstrar, foram estritamente obedecidas a metodologia e os procedimentos relativos à compilação e divulgação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB;
- h) a não inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, das relações da União com a Finame, o FGTS e o Banco do Brasil

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

50

S.A. está em consonância com o padrão metodológico adotado, sem qualquer variação observada nesse aspecto, desde 1991, com destaque para o critério de caixa adotado e a abrangência da metodologia, cabendo ressaltar que Finame e FGTS não são instituições financeiras;

- i) em suma, a não inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, dos valores em questão decorre do entendimento de que tais recursos não atendem a requisitos metodológicos essenciais relativos à abrangência e aos conceitos, critérios e procedimentos pertinentes às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, conforme exposto ao longo desta nota técnica;
- j) a mesma aderência ao padrão metodológico se aplica aos pagamentos vinculados aos programas sociais pela Caixa Econômica Federal, cujos procedimentos de incorporação seguiram estritamente as condições fundamentais requeridas para a produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB. Com base nas informações disponíveis nos períodos de apuração, no arcabouço metodológico adotado e no conjunto de procedimentos operacionais já consolidados, validaram-se e publicaram-se estatísticas relativas aos períodos correspondentes, que atenderam a critérios de consistência, fidedignidade e tempestividade. Ainda sobre esse assunto, houve oportunidade, nesta nota, de demonstrar a não caracterização da alegada “contabilização tardia”, pois tão pronto levantadas as informações necessárias, estabelecidos os procedimentos operacionais cabíveis, apurado o valor e formada a convicção quanto à natureza econômica dos valores em questão – procedimentos que se concluíram em setembro de 2014 –, tais montantes foram incorporados às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, naquele mesmo mês;
- k) eventual inclusão nas estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, desses valores registrados na contabilidade da Finame, do Banco do Brasil (em contas sem características de operações de crédito) e do FGTS, implicaria alterações significativas no atual padrão estatístico que vem sendo utilizado de maneira uniforme desde 1991;
- l) alterações nas estatísticas devem ser precedidas de cuidadosa análise e de ampla comunicação aos usuários. Esse cuidado especial deve-se ao fato de que qualquer iniciativa que possa significar alterações de resultados já divulgados constitui ponto altamente sensível para a credibilidade das estatísticas macroeconômicas, principalmente junto a agentes internos e externos, agências de rating e organismos internacionais;
- m) relativamente à determinação de refazimento e republicação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, para os anos de 2013 e 2014, emergem dos elementos apresentados nesta nota ao menos três argu-

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bc.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

51

mentos que concorrem para que se reexamine a determinação por parte daquela corte;

- i. o primeiro é o próprio conjunto amplo e robusto de argumentos que corroboram a fidedignidade, correção e adequação dos dados publicados para o período em referência. Ainda que seja tecnicamente possível a existência de avaliações distintas sobre a metodologia empregada na compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, evidenciou-se que os resultados divulgados seguiram, de maneira rigorosa, critérios, procedimentos e definições consistentes com a metodologia consolidada ao longo dos últimos anos;
 - ii. em segundo lugar, o refazimento e a republicação de resultados é procedimento estranho à prática da elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, e acarretaria grave prejuízo à credibilidade da Instituição como produtor de estatísticas e como autoridade responsável pela execução da política monetária. Ressalte-se que o elemento credibilidade, neste caso, não se trata de mero atributo vinculado a imagem da Instituição, mas elemento crucial no processo e na efetividade da execução da política monetária, em particular, sob o regime de metas para a inflação adotado no país, em que a gestão de expectativas dos agentes é variável chave para o alcance dos objetivos da política;
 - iii. por fim, não parece haver ganho analítico, em termos macroeconômicos, decorrente da publicação de quadro específico referente a adiantamentos da Caixa Econômica Federal à União, visto que os resultados para o ano de 2014 não se alterariam. Ademais, inexistem, salvo melhor juízo, ordenamento normativo relativo aos formatos e ao nível de desagregação das publicações estatísticas que este BCB deve seguir;
- n) para viabilizar as alterações determinadas pelo TCU, caso sejam mantidas as determinações do Acórdão em detrimento das razões expostas nesta nota, diversos aspectos permanecem pendentes de análise mais aprofundada e algumas restrições precisariam ser equacionadas, sobretudo aquelas relacionadas (i) à preservação do padrão metodológico e dos objetivos essencialmente econômicos das estatísticas, sem abrir margem para eventual tratamento similar relacionado a outros eventos/entidades; e (ii) à análise das ações necessárias para disponibilidade de informações fidedignas e tempestivas, tarefa que não está sob o total controle da Autoridade Monetária;
- o) eventual inclusão das relações apontadas pelo TCU dependem, inclusive, do equacionamento das dúvidas e lacunas apontadas na presente nota técnica acerca da forma de cumprimento das determinações, dada a existência de margem para interpretações distintas, com efeitos diretos nas séries históricas dos resultados que forem eventualmente revisados e consequências relevantes na análise intertemporal das estatísticas.

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br



BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA TÉCNICA 204/2015-BCB/DEPEC

52

Considerando o processo permanente de aperfeiçoamento das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, mostra-se viável desenvolver aprimoramentos que, além de preservar os objetivos mínimos vinculados a análise macroeconômica apontados nesta Nota, alcancem oferecer elementos de interesse à atividade do TCU, cabendo inclusive explicitá-los, com a devida antecipação e mais detalhadamente, no Manual de Estatísticas Fiscais do BCB.

Túlio José Lenti Maciel
Chefe do Departamento Econômico

Luiz Awazu Pereira da Silva
Diretor de Política Econômica

Departamento Econômico (Depec)
SBS Quadra 3, Bloco B, Edifício Sede – 10º andar
70074-900 – Brasília (DF)
Telefone: (61) 3414-1002 – Fax (61) 3414-3754
E-mail: depec@bcb.gov.br

Manual de Estatísticas Fiscais
publicadas pelo Departamento Econômico
do Banco Central do Brasil



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Sumário

1	Introdução	5
2	A Abrangência e a Agregação das Estatísticas Fiscais	7
3	Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas	9
4	Os Componentes dos Estoques de Dívidas	13
4.1	Dívida Líquida do Setor Público	13
4.1.1	Governo Federal	13
	Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	13
	Dívidas securitizadas	13
	Dívida bancária	13
	Arrecadação a recolher	13
	Depósitos à vista	13
	Recursos do FAT	13
	Previdência Social	14
	Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.185/2001)	14
	Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	14
	Dívidas reestruturadas	14
	Créditos concedidos a instituições financeiras oficiais	14
	Aplicações em fundos e programas	14
	Outros créditos do Governo Federal	14
	Relacionamento com Banco Central	14
	Dívida externa líquida – Governo Federal	14
4.1.2	Banco Central	15
	Base monetária	15
	Operações compromissadas	15
	Outros depósitos no Banco Central	15
	Créditos do Banco Central junto a instituições financeiras	15
	Relacionamento com o Tesouro Nacional	15
	Dívida externa líquida	15
4.1.3	Governos estaduais	15
	Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e Proes)	15
	Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	15
	Dívidas reestruturadas	15
	Dívida bancária estadual	16
	Outros débitos	16
	Arrecadação a recolher	16
	Depósitos à vista	16
	Outros créditos	16
	Dívida externa líquida – Governos estaduais	16
4.1.4	Governos municipais	16

Renegociação (MP nº 2.185/2001)	16
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	16
Dívidas reestruturadas	16
Dívida bancária municipal	16
Arrecadação a recolher	16
Depósitos à vista	17
Dívida externa	17
4.1.5 Estatais federais (exceto Petrobras e Eletrobras)	17
Dívidas reestruturadas	17
Dívida bancária	17
Outros débitos	17
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	17
Carteira de títulos públicos das empresas estatais	17
Depósitos à vista	17
Outros créditos	17
Dívida externa líquida	17
4.1.6 Estatais estaduais	17
Dívidas reestruturadas	17
Dívida bancária	18
Debêntures	18
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	18
Carteira de títulos públicos das empresas estatais	18
Depósitos à vista	18
Dívida externa líquida	18
4.1.7 Estatais municipais	18
Dívidas reestruturadas	18
Dívida bancária	18
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	18
Depósitos à vista	18
4.2 Dívida Líquida do Governo Geral	18
4.3 Dívida Bruta do Governo Geral	19
Dívida Mobiliária Federal	19
4.4 Dívida Líquida do Setor Público Harmonizada	20
5 Cálculo dos Fluxos	21
Necessidades de financiamento sem desvalorização cambial	21
Necessidades de financiamento com desvalorização cambial	22
Taxa de juros implícita	23
Comparações com o Produto Interno Bruto (PIB)	24
6 Cálculo dos Ajustes Patrimoniais e Metodológicos	25
7 Conciliação entre Estoques e Fluxos	27
8 Simulações da Dinâmica da Dívida e das Necessidades de Financiamento	29
9 Os Manuais de Estatísticas Fiscais do FMI	31



1 Introdução

O Banco Central apura e publica mensalmente informações sobre o saldo da [REDACTED] e os fluxos de financiamento, pela [REDACTED]. A divulgação das informações se dá por segmento do setor público não-financeiro e também de forma consolidada, permitindo conhecer de forma detalhada a evolução da situação fiscal do país.

Além do Banco Central, [REDACTED]. Além disso, a STN é responsável também pela divulgação de informações de indicadores fiscais de estados e municípios, seguindo as determinações de transparência estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000).

As informações divulgadas pelo Banco Central são amplamente utilizadas por pesquisadores e outros interessados em finanças públicas, e [REDACTED] definidas nas leis de diretrizes orçamentárias e nos acordos internacionais assinados pelo país.

[REDACTED] O Manual estará em permanente atualização, conforme [REDACTED] ou, ainda, de acordo com as dúvidas e demandas de informações.

As estatísticas compiladas pelo Banco Central são [REDACTED] Paralelamente à divulgação para a imprensa, [REDACTED] Para facilitar o trabalho de pesquisadores e interessados estrangeiros, e elevar o grau de transparência fiscal do país, além da divulgação em português os dados são também divulgados com tradução para o inglês. Juntamente com as séries temporais também são divulgados os metadados, com informações metodológicas sobre cada uma das séries. Nos Relatórios de Inflação, publicados trimestralmente, são também incluídos boxes com informações de análise conjuntural e de metodologia.

[REDACTED] as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos. Essa característica (registros contábeis dos credores do setor público), aliada à metodologia utilizada, abrangência e tempestividade, conferem aos indicadores de DLSP e NFSP produzidos pelo Banco Central ampla aceitação por parte dos agentes econômicos e da sociedade em geral.

O [REDACTED] pode solicitar das instituições financeiras informações sobre créditos e haveres do setor público, facilitando o trabalho de compilação de estatísticas fiscais.

O Banco Central compila e publica estatísticas monetárias e financeiras de acordo com a legislação em vigor, em particular a Lei de Criação do Banco Central (Lei nº 4.595, de 31.12.1964) e as Resoluções do Conselho Monetário Nacional que ordenam a geração e divulgação de dados e informações, especialmente em relação à confidencialidade. O Banco Central garante a confidencialidade dos dados relativos a instituições financeiras e indivíduos, em obediência ao estabelecido no Artigo 2º da Lei Complementar nº 105, de 11.1.2001.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

[REDACTED]

Informações sobre o nível e a qualidade dos dispêndios e as fontes de receitas são também amplamente demandadas, juntamente com informações que permitem a avaliação mais precisa da sustentabilidade da política fiscal, incluindo o grau de endividamento público, prazos de vencimento, composição e reconhecimentos de dívidas. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Servem ainda de [REDACTED] permitindo uma avaliação adequada do financiamento ao setor público.

A utilidade das estatísticas, no entanto, é mais ampla. As informações apuradas pelo critério “abaixo da linha” permitem também verificar a consistência das estatísticas “acima da linha”. No caso dos governos regionais, cujas informações “acima da linha” não estão ainda disponíveis com a mesma regularidade e tempestividade, ao menos para o conjunto dos governos, permitem acompanhar a evolução fiscal mensalmente, com defasagem máxima de 30 dias.

As informações divulgadas pelo Banco Central são utilizadas ainda como subsídio na definição e acompanhamento da política fiscal, permitindo a análise da sustentabilidade da dívida, inclusive por meio de projeções e programação financeira. Permitem também verificar como o setor público está se financiando.



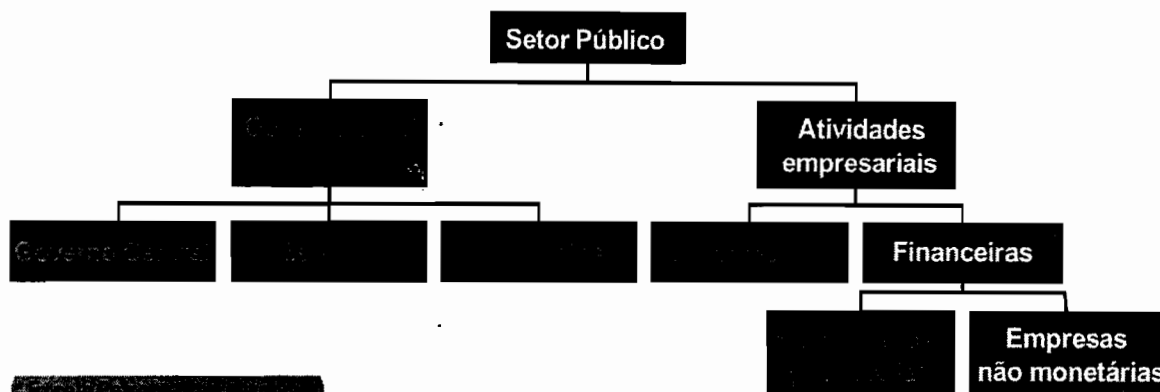
2 A Abrangência e a Agregação das Estatísticas Fiscais

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

A compilação das estatísticas obedece a critérios de agregação econômica e operacional, e [REDACTED] incluindo nessa última as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. A classificação do Banco Central agrupa as empresas públicas e sociedades de economia mista na categoria de empresas estatais, e inclui as autarquias e fundações nas respectivas categorias de governos a que pertencem. A divisão básica é apresentada na Tabela a seguir.



O Banco Central é incluído na apuração da dívida líquida e das necessidades de financiamento por transferir seu resultado automaticamente para o Tesouro Nacional. Ao incluir a Autarquia, a Dívida Líquida do Setor Público incorpora a base monetária, permitindo captar o financiamento realizado com sua expansão.

Para o cálculo das informações consolidadas, são realizados procedimentos estatísticos que impedem que haja duplicidade de resultados. Com isso, evita-se, por exemplo, que os débitos dos governos regionais com a União, decorrentes da assunção e refinanciamento de dívidas, sejam contabilizados como dívida do



BANCO CENTRAL DO BRASIL

setor público consolidado¹. Por outro lado, o saldo de endividamento de cada um dos componentes registra a dívida que ele possui inclusive com os demais componentes do setor público.

Deve-se atentar para o fato de que os fluxos de receitas e despesas dos componentes do setor público podem afetar de forma diferente a Dívida Líquida de cada esfera e a DLSP. O pagamento de dividendos de uma empresa estatal incluída na abrangência do setor público ao governo controlador eleva sua Dívida Líquida – ao reduzir, por exemplo, um ativo financeiro – mas reduz a Dívida Líquida do governo controlador – ao aumentar, por exemplo, suas disponibilidades. O resultado para o setor público consolidado, no entanto, é neutro, já que houve apenas a transferência de ativos de um componente para outro. O mesmo pagamento feito aos acionistas privados elevaria a DLSP pelo mesmo montante. Para afetar a DLSP, é preciso que os fluxos ocorram entre o setor público não-financeiro e o setor privado ou entre o setor público não-financeiro e o resto do mundo.

Considerando o objetivo principal das informações apuradas, que é medir, pela ótica do financiamento, o impacto das operações do setor público sobre a demanda agregada, justifica-se a exclusão das instituições financeiras, ainda que controladas pelo próprio setor público, dadas as especificidades de suas operações, centradas na intermediação financeira.

Para facilitar a análise da situação fiscal, além de informações sobre o endividamento do setor público consolidado, de uso mais tradicional, são divulgadas também informações de endividamento do Governo Geral, cuja abrangência, mais restrita, inclui apenas o Governo Federal (inclusive previdência social), os governos estaduais e os governos municipais. Em relação ao setor público consolidado, há, portanto, a exclusão do Banco Central e das empresas estatais².

A Dívida Bruta do Governo Geral abrange, assim, o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. Os débitos são considerados pelos valores brutos, sendo as obrigações vinculadas à área externa convertidas para reais pela taxa de câmbio de final de período (compra), metodologia que também vale para obrigações e haveres externos da Dívida Líquida do Setor Público.

Para a divulgação das informações da Dívida Líquida Harmonizada, conceito criado para harmonizar as informações publicadas pelos países membros do Mercosul, considera-se, além do conceito tradicional de setor público, o Governo Nacional, que inclui o Governo Federal, o Banco Central e as empresas estatais federais.

1/ Para o setor público consolidado, registra-se somente a dívida resultante com credores fora do próprio setor público não-financeiro, como no caso dos títulos emitidos pela União no âmbito dos refinanciamentos da Lei nº 9.496/1997.

2/ São incluídas, no entanto, as operações compromissadas do Banco Central com títulos públicos, como mostrado na seção 4.



3 Conceitos e Critérios Básicos das Estatísticas

A **DLSP** é definida como o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro (exceto Petrobras e Eletrobras) e do Banco Central. Os **débitos** são apurados pelo critério de competência, ou seja, a apropriação de encargos é contabilizada na forma *pro-rata*, independente da ocorrência de liberações ou reembolsos no período.

Os **créditos** correspondem aos ativos financeiros do setor público junto ao setor privado financeiro, ao setor público financeiro, ao setor privado e ao resto do mundo. A regra geral é que os créditos, para serem considerados no levantamento da dívida líquida, devem estar registrados no passivo das instituições devedoras do governo.

Resumidamente, a DLSP pode ser definida da seguinte forma:

$$DLSP = M + B + EI - A + EF - ER$$

onde:

M é a base monetária;

B é o saldo da dívida interna corrigida por juros internos ou por índices domésticos;

E, a taxa de câmbio;

I corresponde a dívida interna indexada à variação da taxa de câmbio;

A são os ativos financeiros do setor público e

F e R representam a dívida externa e as reservas internacionais, respectivamente.

A variação da dívida líquida corresponde à variação da base monetária, dos títulos domésticos e externos (B, I e F), dos ativos internos e externos (A e R) e da taxa de câmbio:

$$dDLSP = dM + dB + E dI - dA + E dF - E dR + (I+F-R) dE$$

ou

$$dDLSP = dM + dB + E(dI+dF-dR) - dA + (I+F-R) dE$$

As informações sobre **Necessidades de Financiamento** são calculadas a partir da variação da Dívida Líquida, utilizando o critério conhecido como “**abaixo da linha**”. Por esse critério, o resultado fiscal do setor público é medido pela variação do estoque do endividamento líquido do setor público não-financeiro, ou seja, pelo financiamento concedido pelo sistema financeiro e pelos setores privado e externo ao setor público não-financeiro. O critério “abaixo da linha” não permite conhecer os fatores que levaram ao resultado. Isso é realizado por meio da análise das receitas e despesas do setor público, que permite chegar ao resultado pelo critério “acima da linha”. Em princípio, os dois critérios são equivalentes, e deveriam chegar aos mesmos números. Entretanto, podem ocorrer discrepâncias estatísticas em decorrência de questões específicas relacionadas à abrangência e/ou período da compilação.

As estatísticas de finanças públicas publicadas pelo Departamento Econômico não estão vinculadas a critérios contábeis legais. A consolidação é feita observando-se os registros contábeis das fontes fornecedoras de dados. Essas, por sua vez, seguem os critérios definidos pela legislação vigente para a sua contabilização³.

3/ Os próprios Manuais do FMI tem como principal objetivo a organização das estatísticas para análise e planejamento, e não o registro e controle contábil de transações econômicas.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

No caso da **dívida mobiliária**, observa-se o critério da “**curva do papel**”, segundo o qual os encargos são contabilizados de forma *pro-rata*, como destacado no início.

A estatística da **dívida externa** compreende o total apurado em determinada data dos débitos contratuais efetivamente desembolsados e ainda não quitados, de residentes públicos não-financeiros com não residentes, onde haja a obrigatoriedade de pagamento de principal e/ou juros. Nesse caso, os dados são apurados sob o **regime de caixa** na moeda de registro de cada operação e então convertidos para dólar norte-americano.

As Necessidades de Financiamento no **conceito nominal** correspondem à variação nominal dos saldos da dívida líquida, deduzidos os ajustes patrimoniais efetuados no período (privatizações e reconhecimento de dívidas). Exclui, ainda, o impacto da variação cambial sobre a dívida externa. Abrange o componente de atualização monetária da dívida, os juros reais e o resultado fiscal primário.

No **conceito primário**, as Necessidades de Financiamento correspondem ao componente não-financeiro do resultado fiscal do setor público. O cálculo se dá excluindo do resultado nominal os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a Dívida Líquida.

No **conceito operacional** as Necessidades de Financiamento correspondem ao resultado nominal deduzido da atualização monetária dos saldos da dívida interna. Engloba o componente não-financeiro (primário) do resultado fiscal e o componente real dos juros.

O resultado operacional é um indicador relevante em regimes de inflação elevada, onde as taxas de juros nominais carregam componente de atualização monetária, isto é, parte das taxas de juros corresponde apenas à manutenção do valor dos ativos. Conseqüentemente, o resultado nominal dependerá do nível de inflação, gerando superestimação do desequilíbrio orçamentário do setor público. Teoricamente, o resultado operacional representa o resultado fiscal do setor público no caso de inflação zero. A hipótese básica para esse conceito é de que a inflação não traz distorções no lado real da economia, apenas impacto no lado monetário.

Os **juros reais** são equivalentes ao fluxo de juros nominais apropriados, subtraída a atualização monetária da dívida pública. Correspondem ao componente financeiro real do resultado fiscal.

Já os **juros nominais** referem-se ao fluxo de juros, apropriados por competência, incidentes sobre a dívida interna e externa. Engloba os juros reais e o componente de atualização monetária da dívida. Corresponde ao componente financeiro do resultado fiscal.

A **taxa de juros implícita** corresponde à taxa média de juros nominal incidente sobre a Dívida Líquida do Setor Público.

O **exercício fiscal** coincide com o ano civil, e o período de apuração, tanto da Dívida Líquida quanto das NFSP, é mensal, sujeito, portanto, à sazonalidade das receitas e despesas públicas.

As NFSP apuram o resultado pelo **regime de caixa**, à exceção dos resultados de juros, que são apurados pelo regime de competência. Isso significa que as despesas públicas (exceto os juros) são consideradas como déficit no momento em que são pagas, e não quando são geradas. O mesmo vale para as receitas, que são computadas no momento em que entram no caixa do governo, e não no momento em que ocorre o fato gerador.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

As informações divulgadas por meio da Nota para a Imprensa incluem apenas as Necessidades de Financiamento nos seus conceitos nominal e primário, além dos juros nominais, mas as informações sobre o resultado operacional continuam sendo divulgadas nas séries temporais, disponíveis na *internet*.

Na seção que trata dos fluxos são dadas informações mais detalhadas sobre o cálculo das Necessidades de Financiamento nos seus conceitos nominal, primário e operacional, e sobre cálculo de juros.

As estatísticas fiscais publicadas pelo Banco Central diferem de outras estatísticas fiscais em função da metodologia, da periodicidade e da abrangência.

A STN publica mensalmente o resultado primário do Tesouro Nacional, incluindo a Previdência Social e o Banco Central. Os dados, apurados pelo critério “acima da linha”, tem como abrangência o Governo Central. A STN publica também informações sobre dívida e resultado fiscal de estados e municípios, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. As informações seguem os princípios definidos na Lei, e incluem, no caso da dívida, precatórios judiciais e restos a pagar, e apenas as empresas estatais dependentes são consideradas na abrangência. Além disso, a periodicidade das informações é quadrimestral.

O IBGE publica informações sobre contas nacionais, incluindo a conta corrente e a conta de capital das administrações públicas. A primeira registra o consumo final e as receitas correntes e a segunda, a Formação Bruta de Capital Fixo das administrações públicas. A periodicidade das informações é anual, e a abrangência não inclui as empresas estatais.

Para facilitar comparações com os demais países membros do Mercosul, o Banco Central vem publicando informações da Dívida Líquida do Setor Público Harmonizada, conforme critérios definidos pelo Grupo de Monitoramento Macroeconômico do Mercosul. O cálculo da Dívida Harmonizada é discutido na seção seguinte.



4 Os Componentes dos Estoques de Dívidas

O objetivo desta seção é fornecer uma descrição mais detalhada dos itens que compõem os principais conceitos de dívidas apresentados na Nota para a Imprensa. Examina-se, inicialmente, os componentes da DLSP, e em seguida das Dívidas Líquida e Bruta do Governo Geral e da Dívida Líquida do Setor Público Harmonizada.

4.1 Dívida Líquida do Setor Público

Principais componentes:

4.1.1 Governo Federal

Dívida mobiliária do Tesouro Nacional

Dívida pública interna do Tesouro Nacional constituída pelos títulos públicos de sua emissão, registrados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) ou na Câmara de Custódia e Liquidação (Cetip), colocados e resgatados em moeda nacional. É calculada com base na posição de carteira, que não leva em consideração as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central.

Dívidas securitizadas

Inclui dívidas vencidas e renegociadas (DVR), que correspondem aos débitos de empresas estatais (exceto Petrobras e Eletrobras), assumidos e renegociados pelo Governo Federal mediante securitização, com emissão de títulos registrados na Cetip; e os títulos da dívida agrária (TDA) em mercado, emitidos pelo Tesouro Nacional nos processos de desapropriação de terras para reforma agrária.

Dívida bancária

Empréstimos e financiamentos, internos, efetuados por instituições financeiras públicas e privadas ao setor público.

Arrecadação a recolher

Parcela dos tributos recebida pelo agente arrecadador devidamente autorizado, ainda não repassados ao Tesouro Nacional ou aos tesouros estaduais ou municipais.

Depósitos à vista

Depósitos à vista de estados, municípios, empresas estatais (exceto Petrobras e Eletrobras) e agências descentralizadas junto ao sistema financeiro nacional.

Recursos do FAT

Inclui os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de outras disponibilidades do Fundo junto ao setor financeiro.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Previdência Social

Resultado líquido do sistema de previdência social junto ao sistema financeiro, decorrente dos pagamentos de benefícios, recebimentos de contribuições e repasses entre os entes envolvidos.

Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e MP nº 2.185/2001)

Dívidas mobiliárias e contratuais de estados e municípios, renegociadas junto à União no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Parafe) através da Lei nº 9.496/1997 e da MP nº 2.185/2001.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívidas de estados, municípios e estatais existentes em 30.6.1993, refinanciadas pela União sob o amparo da Lei nº 8.727/1993.

Dívidas reestruturadas

Dívidas de estados, municípios e estatais junto à União. Essas dívidas são decorrentes de operações de crédito externo assumidas pela União relativas ao *Brazilian Investment Bonds* (BIB), à dívida de médio e longo prazo (DMLP) e ao Protocolo Financeiro Brasil/França.

Créditos concedidos a instituições financeiras oficiais

Inclui créditos a instituições financeiras oficiais, inclusive instrumento híbrido de capital e dívida.

Aplicações em fundos e programas

Inclui o patrimônio líquido dos fundos regionais (FNE, FCO e FNO), do FIES, além das disponibilidades de outros fundos e programas de governos.

Outros créditos do Governo Federal

Inclui os *royalties* renegociados com estados, créditos junto aos estados relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), créditos de equalização da dívida agrícola, do Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) e outros créditos.

Relacionamento com Banco Central

Resultado líquido entre as disponibilidades do Governo Federal no Banco Central e a carteira de títulos públicos federais do Banco Central. Inclui também a equalização do resultado das operações com reservas cambiais e com derivativos cambiais, realizadas pelo Banco Central (MP nº 435).

Dívida externa líquida – Governo Federal

Dívida externa contratual, mobiliária e em reais, e garantias.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

4.1.2 Banco Central

Base monetária

Saldo do papel-moeda emitido e das reservas bancárias. Constitui o passivo monetário do Banco Central.

Operações compromissadas

Resultado das operações dos títulos utilizados como lastro em operações compromissadas de compra e venda.

Outros depósitos no Banco Central

Recolhimento compulsório sobre depósitos e garantias realizadas, depósitos remunerados decorrentes de insuficiência em aplicações e operações de crédito rural, garantia por fiança bancária, depósitos compulsórios do sistema brasileiro de poupança e empréstimo, depósitos a prazo, depósitos judiciais, operações de crédito e outras operações ativas e passivas.

Créditos do Banco Central junto a instituições financeiras

Créditos do Banco Central junto a bancos comerciais, de investimento e múltiplos, sociedades de crédito financeiro, caixas econômicas (carteira imobiliária), sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança decorrentes de operações de assistência financeira ou de liquidez.

Relacionamento com o Tesouro Nacional

Resultado líquido entre as disponibilidades do Governo Federal no Banco Central e a carteira de títulos públicos federais do Banco Central. Inclui também a equalização do resultado das operações com reservas cambiais e com derivativos cambiais, realizadas pelo Banco Central (MP nº 435).

Dívida externa líquida

Dívida externa de responsabilidade do Banco Central, depósitos registrados em moeda estrangeira e reservas internacionais.

4.1.3 Governos estaduais

Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e Proes)

Dívida de responsabilidade dos estados renegociada ao amparo da Lei nº 9.496/1997.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívida de responsabilidade dos estados renegociada ao amparo da Lei nº 8.727/1993.

Dívidas reestruturadas

DMLP, BIB e Protocolo financeiro Brasil/França.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Dívida bancária estadual

Dívidas dos estados junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Outros débitos

Adiantamento de *royalties*, dívida do Estado do Rio de Janeiro (MP nº 2.179) com o Tesouro Nacional, dívidas com o Fundeb e dívidas dos Votos 340 e 548, incluídas no refinanciamento da Lei nº 7.976/1989.

Arrecadação a recolher

Arrecadação de tributos estaduais a recolher.

Depósitos à vista

Depósitos à vista dos governos estaduais nas instituições financeiras.

Outros créditos

Outras aplicações financeiras e títulos públicos na carteira dos estados.

Dívida externa líquida – Governos estaduais

Dívida externa dos governos estaduais, líquida de créditos externos.

4.1.4 Governos municipais

Renegociação (MP nº 2.185/2001)

Dívida de responsabilidade dos municípios renegociada pela União, ao amparo da MP nº 2.185/2001.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívida de responsabilidade dos municípios renegociada pela União, ao amparo da Lei nº 8.727/1993.

Dívidas reestruturadas

DMLP e BIB.

Dívida bancária municipal

Dívidas dos municípios junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Arrecadação a recolher

Arrecadação de tributos municipais a recolher.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Depósitos à vista

Depósitos à vista dos governos municipais nas instituições financeiras.

Dívida externa

Dívida externa dos governos municipais, líquida de créditos externos.

4.1.5 Estatais federais (conceito Petrobras e Eletrobras)

Dívidas reestruturadas

DMLP, BIB e Protocolo Financeiro Brasil/França.

Dívida bancária

Dívidas das empresas estatais federais junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Outros débitos

Dívida com empreiteiras e fornecedores, debêntures e débitos da Emgea.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívida de responsabilidade das empresas estatais federais renegociada pela União, ao amparo da Lei nº 8.727/1993.

Carteira de títulos públicos das empresas estatais

Disponibilidades de caixa das empresas estatais aplicadas no extramercado, em títulos ou outras aplicações financeiras.

Depósitos à vista

Depósitos à vista das empresas estatais federais nas instituições financeiras.

Outros créditos

Outros créditos de responsabilidade das empresas estatais federais, inclusive Emgea.

Dívida externa líquida

Dívida externa das empresas estatais federais, líquida de créditos e disponibilidades externas.

4.1.6 Estatais estaduais

Dívidas reestruturadas

DMLP, BIB e Protocolo Financeiro Brasil/França.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Dívida bancária

Dívidas das empresas estatais estaduais junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Debêntures

Obrigações decorrentes da emissão de debêntures.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívida de responsabilidade das empresas estatais estaduais renegociada pela União, ao amparo da Lei nº 8.727/1993.

Carteira de títulos públicos das empresas estatais

Disponibilidades de caixa das empresas estatais aplicadas no extramercado, em títulos ou outras aplicações financeiras.

Depósitos à vista

Depósitos à vista das empresas estatais estaduais nas instituições financeiras.

Dívida externa líquida

Dívida externa das empresas estatais estaduais, líquida de créditos externos.

4.1.7 Estatais municipais

Dívidas reestruturadas

DMLP.

Dívida bancária

Dívidas das empresas estatais municipais junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Renegociação (Lei nº 8.727/1993)

Dívida de responsabilidade das empresas estatais municipais renegociada pela União, ao amparo da Lei nº 8.727/1993.

Depósitos à vista

Depósitos à vista das empresas estatais municipais nas instituições financeiras.

4.2 Dívida Líquida do Governo Geral

A Dívida Líquida do Governo Geral corresponde ao endividamento líquido (balanceamento de débitos e créditos) do Governo Federal (inclusive previdência social), dos governos estaduais e dos



BANCO CENTRAL DO BRASIL

governos municipais, junto ao sistema financeiro público e privado, setor privado não-financeiro e resto do mundo.

A estrutura da Dívida Líquida do Governo Geral é similar à estrutura da Dívida Líquida do Setor Público. Deve-se excluir, porém, os ativos e passivos do Banco Central e das empresas estatais.

4.3 Dívida Bruta do Governo Geral

A Dívida Bruta do Governo Geral abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. Os débitos de responsabilidade das empresas estatais das três esferas de governo não são abrangidos pelo conceito. No caso do Banco Central, são incluídas apenas as operações compromissadas realizadas com títulos públicos. Essas operações são incluídas porque apresentam estreita relação com a dívida do Tesouro Nacional, e sua inclusão na DBGG permite melhor acompanhar a situação fiscal do governo.

A estrutura da Dívida Bruta do Governo Geral é a seguinte:

- Dívida Bruta do Governo Geral:
 - a) Dívida mobiliária do Governo Federal, em mercado
 - 1. (-) Aplicações da previdência em títulos públicos
 - 2. (-) Aplicações de fundos federais em títulos públicos
 - 3. (-) 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 mobiliária federal

Convém discorrer um pouco mais sobre a **dívida mobiliária federal**, que constitui a maior parte do endividamento público. Essa parcela do endividamento é constituída dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional e contempla os valores que estão em poder do mercado ou em carteira no Banco Central.

São dois os conceitos para se avaliar o valor monetário da dívida pública mobiliária federal: posição de custódia e posição de carteira. A posição de custódia leva em consideração as operações compromissadas ocorridas no mercado secundário. Os dois conceitos estão relacionados pela seguinte equação: posição de custódia = posição de carteira + operações de recompra - operações de revenda. Operações de recompra são vendas de títulos ao mercado, pelo Banco Central, com o compromisso de recompra e operações de revenda são operações de compra de títulos do mercado, pelo Banco Central, com o compromisso de revenda.

Para a dívida mobiliária são divulgadas as séries históricas em unidade monetária corrente e em reais. Os valores são expressos considerando a posição de carteira ou a posição de custódia, apresentando, para cada posição, o total emitido, os valores em mercado, na carteira do Banco Central e em tesouraria. Os dados são apresentados de forma totalizada e por título.

A dívida mobiliária federal é apresentada, ainda, com base na distribuição por indexador incidente nos respectivos títulos, para cada posição (carteira e custódia).



BANCO CENTRAL DO BRASIL

O cálculo do valor monetário da dívida mobiliária é obtido pelo conceito do preço unitário na curva, que leva em consideração as características de cada papel, incluindo data de emissão, data de vencimento, taxa de juros, existência de pagamento ou não de cupons e indexadores.

4.4 Dívida Líquida do Setor Público Harmonizada

Com a criação do Grupo de Monitoramento Macroeconômico do Mercosul (GMM), em junho de 2000, teve início a tarefa de construir estatísticas fiscais harmonizadas baseadas em metodologias comuns, para tornar comparáveis as informações divulgadas pelos países membros e facilitar a definição de metas fiscais, reforçando o compromisso com a solvência fiscal e a estabilidade financeira.

Com esse objetivo, e seguindo as instruções definidas no Manual de Estatísticas Fiscais do GMM, o Banco Central vem publicando, na Nota para Imprensa – Política Fiscal, os dados da Dívida Líquida do Setor Público Harmonizada.

As informações excluem da DLSP a base monetária no conceito harmonizado, ou seja, excluem o papel-moeda emitido e os fundos das reservas bancárias, remunerados e não remunerados, depositados no Banco Central.



5 Cálculo dos Fluxos

Quando as receitas (inclusive receitas de juros sobre ativos) são menores que os gastos correntes e de capital (incluindo as despesas com juros sobre a dívida), o resultado do governo apresenta déficit, que pode ser financiado de diversas formas. Essas formas de financiamento podem ser evidenciadas a partir da restrição orçamentária do setor público, que mostra a relação existente entre impostos, gastos e as fontes de financiamento do déficit público.

A derivação da restrição orçamentária do setor público é feita a partir da restrição do Governo Geral e empresas estatais (exceto Petrobras e Eletrobras), acrescentando-se o balancete do Banco Central. A restrição orçamentária do setor público é dada por:

$$\dot{M} + \dot{B} + E(\dot{I} + \dot{F} - \dot{R}) - \dot{A} = (G - T) + iB - i_a A + i^* E(F + I - R)$$

A equação mostra como o setor público pode financiar os déficits orçamentários. As principais fontes seriam a emissão monetária (M), o aumento do endividamento interno (B), interno indexado ao câmbio (I) e externo (F) ou diminuição de seus ativos internos (A) ou externos (R). O sinal das fontes de financiamentos é positivo no caso de déficit e negativo no caso de superávit. Pela equação pode-se definir os principais indicadores de déficit calculados pelo Departamento Econômico do Banco Central. Começaremos mostrando o cálculo das Necessidades de Financiamento sem desvalorização cambial, atualmente o conceito usado na Nota para a Imprensa – Política Fiscal.

Necessidades de financiamento sem desvalorização cambial

As necessidades de financiamento são calculadas nos conceitos nominal, primário e operacional, apresentados em seção anterior. Nesta seção faz-se uma descrição mais detalhada da forma de cálculo dos fluxos.

O **resultado nominal** é o mais tradicional dentro das necessidades de financiamento. Ele é calculado pela variação do endividamento líquido descontada dos ajustes patrimoniais e metodológicos. Esses valores, que fazem parte da variação da DLSP, mas não constituem resultado nominal serão tratados separadamente mais adiante:

$$\text{Resultado nominal} = \text{Variação da DLSP} - \text{Ajustes patrimoniais e metodológicos}$$

Pela variação das fontes de financiamento o resultado nominal pode ser representado pela equação:

$$RN = \dot{M} + \dot{B} + E(\dot{I} + \dot{F} - \dot{R}) - \dot{A}$$

O **resultado primário**, por sua vez, corresponde ao resultado nominal (NFSP) menos os juros nominais incidentes sobre a dívida líquida interna e externa.

$$P = RN - JN$$

Ou:

$$P = RN - iB - i^* E(I + F - R) + i_a A$$



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Com a exclusão do componente financeiro das NFSP, o resultado primário permite avaliar a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, da capacidade do governo de honrar com seus compromissos.

Os juros incidentes sobre a dívida do setor público são determinados pelo nível da taxa de juros nominal interna e externa e pela dimensão do estoque da dívida. O **cálculo dos juros nominais**, apropriados por competência, incidentes sobre a dívida interna e externa engloba os juros reais e o componente de atualização monetária da dívida. Corresponde ao componente financeiro do resultado fiscal. No cálculo das Necessidades de Financiamento sem desvalorização cambial o impacto da variação cambial sobre a dívida mobiliária interna indexada ao dólar é excluído do cálculo dos juros nominais, apurados segundo a fórmula:

$$JN = D_{t+1} - D_t - \frac{D_{t+1} - (1+i)D_t}{(1+i)^{1/2}}$$

sendo,

- JN = fluxo de juros nominais;
- D_t = saldo da dívida no mês t;
- i = *proxy* da taxa de juros nominal.

O **resultado operacional**, por outro lado, deduz o componente inflacionário sobre o pagamento de juros incidente sobre a dívida líquida interna não indexada ao câmbio. Ele é definido por:

$$RO = P + (i - \pi)B - (i_a - \pi)A + i^*E(I + F - R)$$

Os **juros reais** correspondem à parcela das despesas com juros nominais deduzida do componente de atualização monetária dos saldos. O cálculo utilizado para estimar a correção monetária é efetuado através da fórmula abaixo:

$$CM = \pi D_t + \frac{(D_{t+1} - D_t(1+i)) * ((1+\pi)^{0,5} - 1)}{(1+i)^{0,5}}$$

onde,

- CM = fluxo de correção monetária
- D_t = saldo da dívida no mês t
- π = taxa de inflação
- i = *proxy* da taxa de juros nominal mensal incidente sobre a dívida.

Uma vez calculada a correção monetária da dívida e/ou os juros reais é possível chegar ao resultado operacional, que corresponde ao resultado nominal deduzido da atualização monetária dos saldos da dívida interna.

Necessidades de financiamento com desvalorização cambial

Considerando a mesma restrição orçamentária do caso anterior, a forma de cálculo das Necessidades de Financiamento é semelhante, mas é preciso considerar o efeito da desvalorização sobre o estoque da dívida interna indexada ao câmbio.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

O **resultado nominal com desvalorização** é calculado pela variação nominal do saldo da dívida interna líquida mais a variação da dívida externa líquida em dólares, convertida para reais pela taxa média de câmbio:

$$\begin{aligned} \frac{RN}{comdesv} &= \dot{M} + \dot{B} + \dot{I} + E(\dot{F} - \dot{R}) - \dot{A} \\ \frac{RN}{comdesv} &= \dot{DLSP} - \dot{E}(F - R) \end{aligned}$$

Comparando-se o resultado nominal com desvalorização e o resultado nominal sem desvalorização obtém-se:

$$\begin{aligned} \frac{RN}{comdesv} &= RN + \dot{E}(I) \\ \frac{RN}{comdesv} - RN &= \dot{E}(I) \end{aligned}$$

A equação acima evidencia o efeito da taxa de câmbio sobre a diferença dos resultados nominais nos conceitos com e sem desvalorização. No caso de depreciação (apreciação) cambial, o resultado nominal com desvalorização é maior (menor) do que o resultado nominal.

Com exceção do resultado primário, que é igual nas duas metodologias, o termo $\dot{E}(I)$ é a diferença entre os juros nominais, o resultado operacional e os juros reais nos conceitos com e sem desvalorização cambial.

Taxa de juros implícita

A taxa de juros implícita corresponde à taxa média de juros nominal incidente sobre a Dívida Líquida do Setor Público. Isolando, na equação referente aos juros nominais apresentada anteriormente, o fator $(1+i)^{1/2}$ e denotando-o por x , tem-se a equação de segundo grau abaixo:

$$x^2 D_t + x(D_{t+1} - D_t - JN) - D_{t+1} = 0$$

Substituindo o termo $D_{t+1} - D_t - JN$ por y na equação anterior⁴, tem-se:

$$x^2 D_t + xy - D_{t+1} = 0$$

Com as raízes sendo:

$$x = \frac{-y \pm \sqrt{y^2 + 4D_t D_{t+1}}}{2D_t}$$

A partir de x encontra-se i :

$$i = x^2 - 1$$

E anuala-se a taxa de acordo com a fórmula abaixo, obtendo a taxa implícita:

$$i_{\text{anual}} = (1 + i_{\text{mensal}})^{12} - 1$$

⁴ No caso particular em que os ajustes patrimoniais e metodológicos são iguais a zero, $D_{t+1} - D_t = \text{Resultado Nominal}$ e $y = \text{Resultado Primário}$.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Comparações com o Produto Interno Bruto (PIB)

A relação entre a DLSP e o PIB é utilizada como parâmetro para avaliar a probabilidade de solvência do setor público e para comparações internacionais. Ocorre que o PIB tem divulgação trimestral e a DLSP e as NFSP são disponibilizadas em bases mensais. O Banco Central utiliza metodologia específica para estimar os valores mensais do PIB, tomando como base os dados anuais, que possuem melhor previsibilidade. Considera-se a previsão de crescimento real da economia e de uma composição de índices de preços que melhor se aproxima do deflator implícito do PIB. Para efeitos de comparação da DLSP com o PIB, considera-se o PIB corrente acumulado em 12 meses.

No caso das NFSP como proporção do PIB, são divulgados valores mensais, acumulados no ano e acumulados em doze meses.



6 Cálculo dos Ajustes Patrimoniais e Metodológicos

Os ajustes são efetuados para retirar dos fluxos valores que não representam esforço fiscal despendido durante o período em análise. Os ajustes realizados na apuração da DLSP e das Necessidades de Financiamentos, e discriminados na Nota para a Imprensa – Política Fiscal, quando pertinentes, são o ajuste metodológico, o ajuste externo de paridade e de regime (caixa e competência), o ajuste de privatização e o ajuste de reconhecimento de dívidas.

O **ajuste metodológico** representa o aumento da dívida decorrente do impacto da variação da taxa de câmbio sobre a dívida externa líquida ou sobre a dívida interna atrelada ao câmbio. Esse ajuste é calculado pela diferença entre a variação da dívida e o resultado nominal. Uma das principais razões desse ajuste é que a variação do câmbio para o detentor do título atrelado à moeda estrangeira não significa incremento real na sua renda, ou seja, o impacto sobre a demanda tende a ser neutro.

Para o cálculo do ajuste metodológico considera-se a seguinte equação:

$$AM_t = (Ed_t * e_{f(t)} - Ed_{t-1} * e_{f(t-1)}) - (Ed_t - Ed_{t-1}) * e_m$$

onde:

- e_f = taxa de câmbio de final de período.
- e_m = taxa de câmbio média.
- Ed = estoques de débitos/créditos expressos em dólar.

Note que $AM_t = 0$ quando $e_{f(t)} = e_{f(t-1)} = e_m$, ou seja, como não houve variação cambial, o impacto do câmbio sobre a dívida é nulo, conforme o esperado.

O **ajuste externo de paridade** é realizado porque a dívida externa líquida é composta, via de regra, por obrigações e haveres expressos em diferentes moedas, convertidas inicialmente para o dólar americano e depois para reais. A paridade dessas moedas com o dólar pode variar entre os períodos de apuração da dívida líquida, provocando variação nos saldos em dólar. Para evitar que essa variação se reflita nos fluxos, faz-se então o ajuste externo de paridade.

O **ajuste de caixa e competência** ocorre porque os juros da dívida externa líquida são apurados pelo regime de competência mas a dívida segue pelo regime de caixa. O ajuste é realizado para compatibilizar estoques e fluxos, e é dado pela diferença entre juros caixa e juros competência.

O **ajuste de privatização** significa que os créditos líquidos, oriundos da privatização de estatais (de todas as esferas de governo) não podem ser considerados no cálculo das Necessidades de Financiamento, uma vez que não representam esforço fiscal do governo. Se uma empresa, por exemplo, é privatizada e os recursos de sua venda são depositados na conta corrente do governo, o valor total desse depósito deve ser abatido (ajustado) nos fluxos, não deixando, desta forma, que o Estado obtenha superávits nominal e primário decorrente dessa privatização. As receitas com privatização diminuem a dívida líquida, mas não alteram os resultados fiscais.

Os **ajustes de reconhecimentos de dívidas**, por sua vez, são efetuados nos fluxos com o objetivo de “excluir” de determinada conta o déficit ou superávit obtido por determinado tipo de operação. Tais operações podem ser as mais variadas possíveis. Alguns exemplos são os que seguem:



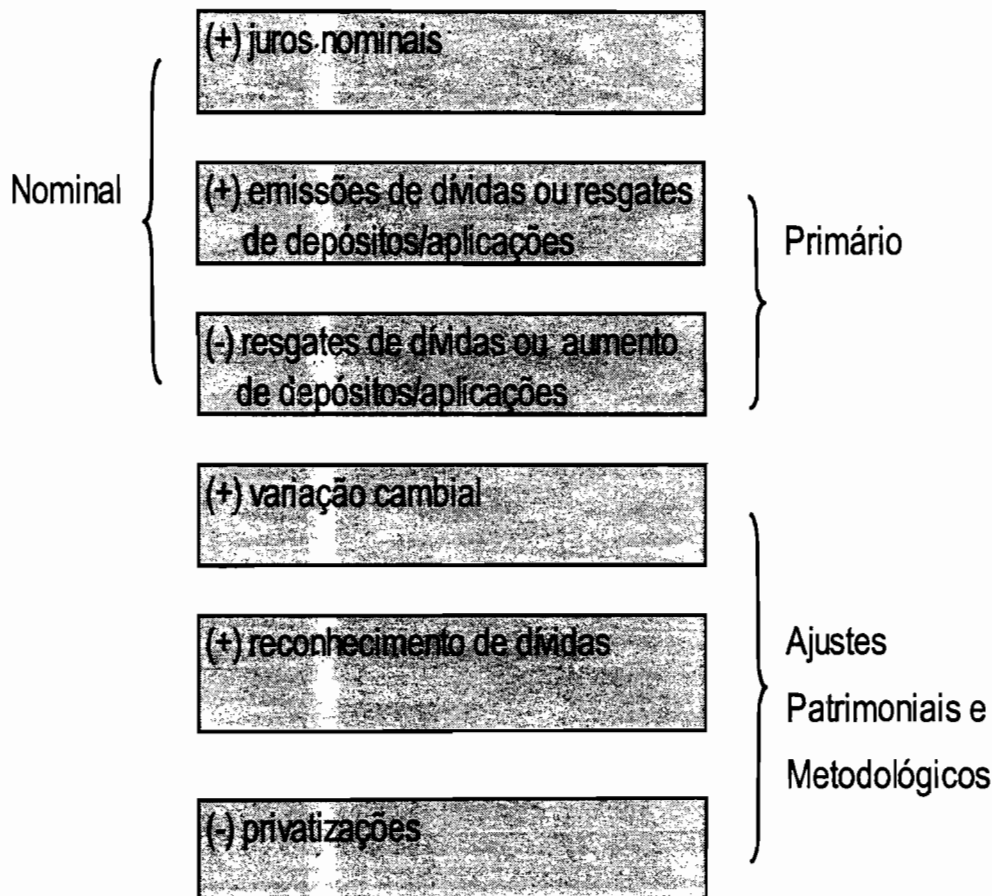
BANCO CENTRAL DO BRASIL

- a) reconhecimento esqueletos: o reconhecimento de uma dívida só pode dar impacto no saldo desta dívida, nunca no fluxo apurado no mês, uma vez que são dívidas geradas no passado. Para tanto, o valor reconhecido deve ser excluído do cálculo do nominal e do primário;
- b) reclassificação de contas: se determinado crédito ou débito estiver sendo contabilizado equivocadamente a favor ou contra determinada esfera de governo, quando ocorre a reclassificação não se pode deixar que os resultados nominais e primários de cada esfera (Governo Central, estatais, etc.) seja afetado. Assim, também é efetuado o ajuste para evitar o impacto nos fluxos de financiamento.



7 Conciliação entre Estoques e Fluxos

A soma dos ajustes patrimoniais e metodológicos com o resultado primário e os juros nominais deve corresponder exatamente à variação dos estoques da DLSP:



As informações fiscais publicadas pelo Banco Central permitem conhecer, para cada item discriminado da DLSP, a abertura segundo os fluxos de resultados e ajustes, esses últimos divididos conforme os ajustes apresentados na seção anterior. Com isso pode-se conhecer o impacto da variação cambial, dos juros nominais, das emissões/resgates líquidos (resultado primário) e do reconhecimento de dívidas sobre os diversos itens da dívida líquida. Esquemáticamente, os dados são apresentados conforme abaixo:



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Dívida líquida do setor público – fatores condicionantes									
Fluxo mensal									
R\$ milhões									
Discriminação	Ano								
	Mês anterior	Mês atual							
	Saldos	NFSP		Ajustes patrimoniais e metodológicos					Saldos
Primário		Juros nominais	Metodológico interno ^{1/}	Metodológico externo ^{2/}	Paridade ^{3/}	Caixa e competência ^{4/}	Rec. de dívidas	Privatizações	
Item da DLSP									

Dívida líquida do setor público – fatores condicionantes									
Fluxos acumulados no ano									
R\$ milhões									
Discriminação	Ano anterior	Ano atual							
	Dezembro	Mês atual							
	Saldos	NFSP		Ajustes patrimoniais e metodológicos					Saldos
Primário		Juros nominais	Metodológico interno ^{1/}	Metodológico externo ^{2/}	Paridade ^{3/}	Caixa e competência ^{4/}	Rec. de dívidas	Privatizações	
Item da DLSP									

- 1/ Diferença entre a variação dos estoques em reais da dívida mobiliária interna indexada ao câmbio e os fluxos em dólar da dívida mobiliária interna indexada ao câmbio, convertidos em reais pela taxa de câmbio média (compra) do período.
- 2/ Diferença entre a variação dos estoques em reais da dívida externa líquida, obtidos pela taxa de câmbio de final de período (compra), e os fluxos em dólar da dívida externa líquida, convertidos pela taxa de câmbio média (compra) do período.
- 3/ Inclui ajuste de paridade da cesta de moedas que integram a dívida externa líquida.
- 4/ Diferença de critério na apropriação dos juros externos.



8 Simulações da Dinâmica da Dívida e das Necessidades de Financiamento

O Banco Central não divulga projeções da DLSP e das Necessidades de Financiamento. Os dados publicados, porém, permitem aos interessados realizarem simulações sobre o comportamento futuro da dívida e do resultado fiscal. Há diversas formas de realizar projeções sobre variáveis econômicas, incluindo o uso de técnicas modernas de econometria, cujos princípios podem ser encontrados nos manuais sobre o assunto.

Por outro lado, as projeções podem ser realizadas apenas para alguns tipos de dívida (ou crédito) ou para determinados segmentos do setor público. A escolha da melhor técnica de projeção, da abrangência, do período e do cenário básico dependem, portanto, dos interesses do usuário da informação. O objetivo desta seção é apenas fornecer alguns subsídios que podem auxiliar os interessados no assunto.

Usualmente as projeções são realizadas por meio da construção de cenários para o desempenho da dívida. Como a relação dívida/PIB é um indicador bastante observado, são também incluídos nas projeções o comportamento do PIB e do resultado primário, de forma a permitir a composição de diferentes cenários para as variáveis.

Muitos analistas tomam como base para as projeções as informações sobre a participação percentual por indexador na DLSP, divulgadas na Nota para a Imprensa, e traçam cenários para os indexadores. Com base nesses cenários, são realizadas as projeções propriamente ditas. O quadro apresentado a seguir traz algumas informações que podem ser úteis na construção dos cenários e das projeções da dívida e dos resultados fiscais.

Para a construção dos cenários, podem ser utilizadas estimativas sobre o comportamento de algumas variáveis, como a taxa de inflação ou do crescimento do PIB, realizadas pelo mercado e divulgadas pelo Banco Central em seu sítio na *internet*.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

1 – Cenário

(Variáveis que podem ser utilizadas na construção do cenário básico)

Inflação (mensal, acumulada no ano e em doze meses)

IGP-DI

IGP-M

IPCA

Juros

Selic (taxa mensal, efetiva, acumulada no ano e acumulada em doze meses)

Taxa implícita (anual e mensal)

Outras taxas (TBF, TR, TJLP)

Câmbio

Dólar no final do período

Dólar médio

Inflação americana

PIB

Deflator implícito

Meta de crescimento real

Distribuição do crescimento real

Valores observados e projetados

PIB nominal (mensal, acumulado no ano e em doze meses)

PIB valorizado pelo IGP-DI (mensal, acumulado no ano e em doze meses)

PIB valorizado pelo IGP-DI centrado (últimos doze meses)

2 – Projeções da DLSP

Valores observados/projetados

Saldos de dívidas

Resultado primário

Juros nominais

Resultado nominal

Resultado operacional

Hipóteses

Meta de resultado primário

Distribuição da meta de resultado primário por esfera

Distribuição da meta de resultado primário por mês/trimestre/quadrimestre

Reconhecimento de dívidas/privatizações

Resultado primário por tipo de dívida/indexador

Taxas de juros/correção por tipo de dívida

Operações de swap

Simulações da trajetória da DLSP



9 Os Manuais de Estatísticas Fiscais do FMI

O Fundo Monetário Internacional (FMI) publicou em 1986 um Manual de Estatísticas Fiscais (*A Manual on Government Finance Statistics – 1986*) com o objetivo de ajudar os países membros na compilação de informações estatísticas, facilitando a análise das operações dos governos e o impacto econômico de suas atividades. Embora reconhecendo que as estatísticas devem refletir as instituições e práticas de cada país, o Manual procurava avançar na direção de um sistema com definições e classificações comuns, tornando comparáveis as estatísticas internacionais.

O Manual de 1986 possuía três princípios básicos na compilação das estatísticas. Segundo o primeiro, as atividades desenvolvidas pelo governo apresentam características particulares em relação às atividades desenvolvidas pelos outros setores da economia, justificando sua separação estatística. Além disso, como segundo princípio, o Manual declarava sua preferência pela mensuração dos fluxos de pagamentos entre o governo e os demais setores. Por fim, a classificação desse fluxo deveria ser feita de forma a medir as obrigações do governo com terceiros e as obrigações desses com o governo.

Embora tenha servido como referencial metodológico para as estatísticas de finanças públicas publicadas pelo Depec, o GFSM86 nunca chegou a ser integralmente implantado, já que não havia compromissos formais entre o Banco Central e o FMI para adoção dos Manuais de Estatísticas de Finanças Públicas. Ressalte-se que, no acordo de assistência financeira realizado entre o Brasil e aquele organismo, que vigorou de 1998 a 2004, o critério utilizado para avaliação de metas – variáveis de estoque e fluxo – segue integralmente a metodologia instituída e adotada pelo Depec.

Em relação ao Manual de 1986, que serve como referencial metodológico, podem ser enumeradas as seguintes práticas/conceitos específicos adotados pelo Banco Central:

- a) utilização de critério misto: caixa para primário e competência para o financeiro. O manual de 1986 leva em consideração apenas o critério de caixa;
- b) ajuste patrimonial (incorporado posteriormente pelo Manual de 2001);
- c) valoração da dívida em títulos pelo critério da curva do papel;
- d) ajuste metodológico relativo à variação da dívida externa;
- e) inclusão do Banco Central na apuração dos resultados.

Buscando aperfeiçoar a metodologia, inclusive para ampliar a capacidade analítica e prospectiva das informações, prevenindo eventuais crises de sustentabilidade fiscal, o FMI publicou em 2001 um novo Manual (*Government Finance Statistics Manual – 2001*).

Sobre a versão de 2001, é importante ressaltar que o próprio Manual reconhece que seus dispositivos constituem um passo bastante ambicioso nas estatísticas fiscais e poucos países estariam em condições de implantá-lo de forma plena. Reconhece também que a implantação deve se dar por etapas, possivelmente de forma lenta, já que em muitos casos requer grandes alterações nos sistemas contábeis dos países, o que pressupõe programação em longo prazo.

O Banco Central apura as necessidades de financiamento do setor público não financeiro. A utilização plena das orientações no novo manual apresenta uma amplitude maior do que a consolidação das estatísticas realizadas pelo Banco.

Estudos quanto ao aperfeiçoamento da forma de cálculo do endividamento e das necessidades de financiamento do setor público estão sendo realizados pelo Banco Central, à luz do novo Manual. Algumas inovações do GFSM – 2001 já vinham sendo contempladas nas estatísticas, tais como a conciliação fluxos e estoques e a explicitação dos fluxos financeiros e outros fluxos na evolução do endividamento.



BANCO CENTRAL DO BRASIL

O importante a ressaltar é que o Banco Central, em conjunto com outros órgãos, como a STN, vem buscando aperfeiçoar as informações publicadas, tornando-as comparáveis e complementares. Os Manuais do FMI, considerados referência pela qualidade técnica, vem servindo como auxiliares neste processo.

|

e-mail: difn.depec@bcb.gov.br