

Nota Técnica do Banco Central do Brasil 50
Patrimônio Financeiro Líquido do Governo Geral

Nota Metodológica



Nota Técnica do Banco Central do Brasil nº 50

Maio de 2019

Brasília

P. 1-15

Elaborada pela Divisão de Finanças Públicas (Difin) do Departamento de Estatísticas (Dstat).

Nota Técnica

Série editada pelo Departamento Econômico (Depec) e pelo Departamento de Estatísticas (Dstat).

Chefe do Departamento Econômico: Tulio José Lenti Maciel

Chefe do Departamento de Estatísticas: Fernando Alberto G. Sampaio C. Rocha

Comitê Editorial

Eduardo José Araújo Lima – Editor-chefe

André Barbosa Coutinho Marques – Coeditor

André Luiz Caccavo Miguel

Francisco Marcos Rodrigues Figueiredo

Silvio Michael de Azevedo Costa

notastecnicas@bcb.gov.br

Reprodução permitida, desde que citada a fonte: Nota Técnica do Banco Central do Brasil nº 50.

Publicação autorizada por Carlos Viana de Carvalho, Diretor de Política Econômica.

As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente do(s) autor(es) e não refletem a visão do Banco Central do Brasil, exceto no que se refere a notas metodológicas.

1 Introdução

O Fundo Monetário Internacional (FMI) publica diversos manuais de estatísticas macroeconômicas, com os objetivos de harmonizar conceitos, definições e metodologias; torná-los consistentes entre si; garantir a comparabilidade internacional; e ajudar os países na compilação dessas estatísticas. Em 2014, foi publicada a **nova edição do Manual de Estatísticas de Finanças Governamentais (Government Finance Statistics Manual 2014 – GFSM 2014)**, alinhado-o ao Sistema de Contas Nacionais (*System of National Accounts 2008 – SNA 2008*), manual produzido pela Organização das Nações Unidas (ONU).¹

No Brasil, os manuais internacionais são utilizados como referência metodológica na apuração das estatísticas fiscais, sempre respeitando-se as especificidades do país. O GFSM 2014 prevê a divulgação de estatísticas de posições que incluem ativos e passivos financeiros além daqueles considerados na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Um desses indicadores é o **Patrimônio Financeiro Líquido do Governo Geral (PFLGG)**, divulgado pelo Banco Central do Brasil (BCB) com periodicidade anual.

Esta Nota Técnica tem como objetivo apresentar as principais características dessa nova estatística de PFLGG, ressaltando suas diferenças e semelhanças com outras estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB.

2 Principais diretrizes do GFSM 2014

O GFSM 2014 busca apoiar a análise fiscal por meio de princípios econômicos e estatísticos usados na compilação e na disseminação das contas fiscais. Seus conceitos e definições são harmonizados com outras diretrizes de estatísticas macroeconômicas, a exemplo da sexta edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimentos (*Balance of Payments and International Investment Position Manual – BPM6*) e o Manual de Estatísticas Monetárias e Financeiras e Guia de Compilação (*Monetary and Financial Statistics Manual and Compilation Guide – MFSMCG*).²

Não faz parte do escopo do GFSM 2014, no entanto, tratar de forma sistemática dos aspectos práticos da compilação das estatísticas fiscais. Grande parte dos princípios do GFSM 2014 foi introduzida em 2001, a partir da edição anterior do manual (GFSM 2001). Esses princípios serão apresentados a seguir, começando com a visão geral do seu marco analítico.

1 Os referidos manuais estão disponíveis nos *links* a seguir: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> e <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf>.

2 Os referidos manuais estão disponíveis nos *links* a seguir: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf> e <https://www.imf.org/en/~media/87F002A9CC784DF786797A6526A98D54.ashx>.

a. Marco analítico

Todas as estatísticas previstas pelo GFSM 2014 referem-se a fluxos econômicos ou posições.

Os primeiros refletem a criação, transformação, troca, transferência ou extinção de um valor econômico, e são classificados como transações ou outros fluxos econômicos. As transações são interações entre o governo e outras unidades institucionais³ por consentimento mútuo ou por previsão legal.⁴ Já os outros fluxos econômicos decorrem de mudanças – não relacionadas com transações – no valor ou volume de ativos ou passivos. Um exemplo típico é a alteração no valor de ativo expresso originalmente em moeda estrangeira, devido à variação da taxa de câmbio.

Tanto as posições quanto os fluxos são refletidos na estrutura analítica principal do GFSM 2014, que é formada por quatro demonstrativos: i) Balanço patrimonial (*Balance sheet*); ii) Demonstrativo de operações (*Statement of operations*); iii) Demonstrativo de outros fluxos econômicos (*Statement of other economic flows*); e iv) Demonstrativo de fontes e usos de caixa (*Statement of sources and uses of cash*). Os três primeiros, quando combinados, mostram a conciliação entre fluxos e posições; enquanto o último fornece informações sobre a liquidez do governo.

O **balanço patrimonial** apresenta as posições de ativos e passivos ao final de determinado período, e seu principal componente é o patrimônio líquido total (ativos menos passivos). No caso dos ativos, são considerados no balanço patrimonial tanto os financeiros (por exemplo, depósitos) quanto os não financeiros (como os recursos naturais). Excluindo-se os ativos não financeiros do patrimônio líquido total, chega-se ao conceito de **patrimônio financeiro líquido**, que corresponde ao total dos ativos financeiros menos o total dos passivos. Outros indicadores, como dívida líquida e bruta, também podem ser construídos a partir do patrimônio líquido.

O **demonstrativo de operações** apresenta os fluxos de receitas (aumentam o patrimônio líquido) e despesas (reduzem o patrimônio líquido), cuja diferença forma o resultado operacional líquido. Excluindo-se desse resultado o investimento líquido em ativos não financeiros, chega-se aos **empréstimos líquidos/necessidade líquida de financiamento**, os quais fornecem uma medida dos recursos públicos colocados à disposição de outros setores da economia (empréstimos líquidos) ou da utilização de recursos financeiros gerados por outros setores da economia (necessidade líquida de financiamento). O saldo de empréstimos líquidos/necessidade líquida de financiamento equivale também à diferença entre as transações com ativos e passivos financeiros no período.

A **demonstração de outros fluxos econômicos** traz as variações no valor ou volume de ativos e passivos que não decorrem de transações. O quadro a seguir apresenta as principais relações entre esses demonstrativos.

3 Unidades institucionais são definidas pelo GFSM 2014 como entidades econômicas capazes, por direito próprio, de ter ativos e de incorrer em passivos, engajando-se em atividades econômicas e transações com outras entidades. Unidades institucionais similares formam os setores institucionais (empresas não financeiras, empresas financeiras, governo geral, famílias e instituições sem fins lucrativos a serviço das famílias).

4 O recolhimento de impostos, por exemplo, é uma transação decorrente de imposição legal.

Marco analítico do GFSM 2014

Saldos	Fluxos		Saldos
	Transações	Outros fluxos econômicos	
Balanço patrimonial inicial	Demonstrativo de operações	Demonstrativo de outros fluxos econômicos	Balanço patrimonial final
Patrimônio líquido t-1	Receitas - Despesas =	Mudança no patr. líquido devido a outros fluxos econ. =	Patrimônio líquido t
=	=	=	=
Ativos não financeiros t-1	Mudança no patr. líquido devido a transações	Outros fluxos econômicos em ativos não financeiros	Ativos não financeiros t
+	+	+	=
+	Transações em ativos não financeiros	+	=
+	+	+	=
Patrimônio financeiro líquido t-1	Mudança no patr. fin. líquido devido a transações	Mudança no patr. fin. líquido devido a outros fluxos econ.	Patrimônio financeiro líquido t
=	=	=	=
Ativos financeiros t-1	Transações em ativos financeiros t	Outros fluxos econômicos em ativos financeiros	Ativos financeiros t
+	+	+	=
-	-	-	=
Passivos t-1	Transações em passivos t	Outros fluxos econ. em passivos t	Passivos t
+	+	+	=

Por fim, o **demonstrativo de fontes e usos de caixa** apresenta o total de caixa gerado ou absorvido pelas atividades operacionais correntes, pelas transações em ativos não financeiros e pelas transações com ativos e passivos financeiros.

b. Principais instrumentos do patrimônio financeiro líquido no GFSM 2014

O GFSM 2014 prevê a classificação dos ativos e passivos financeiros em diversos instrumentos, tendo como base características como negociabilidade, transferibilidade e conversibilidade. Considerando que cada instrumento financeiro cria um ativo e um passivo correspondente, as mesmas descrições de instrumentos podem ser usadas para ambos.

Os instrumentos em que são classificados os ativos e passivos financeiros são os seguintes:

- a) ouro monetário e Direitos Especiais de Saque (DES);⁵
- b) moeda e depósitos;
- c) títulos de dívida;
- d) empréstimos;
- e) ações e participação em fundos de investimento;
- f) seguro, pensão e esquemas de garantia padronizados;
- g) derivativos financeiros e opções de ações para funcionários;
- h) outras contas a pagar/receber.

O **ouro monetário** é um ativo de reserva de propriedade das autoridades monetárias. Os **Direitos Especiais de Saque (DES)** são ativos de reserva internacional criados pelo FMI e alocados a seus países membros. **Moeda** é um ativo formado por notas e moedas de valores nominais fixos emitidas pelo banco central (ou pelo governo). **Depósitos** são os ativos junto às corporações (incluindo o Banco Central) que aceitam esse tipo de operação.

Os títulos de dívida são instrumentos financeiros, geralmente negociáveis em mercado, com cronograma de juros e principal a pagar. Esses títulos incluem bônus, debêntures, empréstimos que se tornaram negociáveis e outros instrumentos usualmente ofertados nos mercados financeiros. Os **empréstimos**, por outro lado, são instrumentos financeiros criados quando um credor empresta fundos diretamente a um devedor, gerando como contrapartida um ativo não negociável. Nesse grupo, estão incluídos, entre outros, adiantamentos e empréstimos comerciais e hipotecários.

As ações representam o direito sobre o valor de uma corporação depois de todos os credores terem seus direitos atendidos, constituindo um passivo da unidade institucional emissora (por exemplo, uma empresa pública). Os **fundos de investimento** reúnem investimentos em ativos financeiros ou não financeiros e as participações nesses fundos incluem as ações emitidas por eles, e não as ações que eles detêm.

Planos de seguro, pensão e esquemas de garantia padronizada podem incluir reservas técnicas de seguros, direitos e provisões que representem obrigações de determinada unidade do setor público como seguradora, fundo de pensão ou emissora de garantias padronizadas, tendo como contrapartida ativos correspondentes dos segurados ou beneficiários. No setor público, geralmente são as corporações financeiras públicas que estabelecem planos de seguro.

Derivativos financeiros são instrumentos vinculados a outros instrumentos financeiros ou a indicadores econômicos ou *commodities*, que permitem que riscos financeiros (por exemplo, risco de taxa de juros e risco cambial) sejam negociados. Contratos de opções e contratos do tipo *forward*⁶ são exemplos de derivativos financeiros. As **opções de ações para funcionários** são opções para comprar parcela do patrimônio de uma empresa, oferecida aos seus

5 *Special Drawing Rights* (SDR).

6 Contrato em que as partes concordam em trocar um ativo (moeda, títulos, bens etc) por outro em uma data previamente especificada e a um preço fixo.

funcionários como forma de remuneração, com características semelhantes aos derivativos financeiros, mas natureza e objetivos diferentes. De acordo com o GFSM 2014, se uma opção de compra de ações concedida a funcionários puder ser negociada em mercados financeiros sem restrição, deve ser classificada como derivativo financeiro.⁷

Por fim, as **outras contas a pagar/receber** são adiantamentos e outros itens diversos que devem ser pagos ou recebidos. Se houver uma transação envolvendo fluxo de caixa futuro – a exemplo de bens ou serviços vendidos com financiamento dado pelo próprio fornecedor – devem-se registrar os valores em outras contas a pagar/receber.

Embora todos esses itens componham o patrimônio líquido do ente, nem todos compõem sua dívida líquida. De acordo com o padrão internacional, os instrumentos de dívida são definidos como todos os passivos que requerem pagamento de juros e/ou principal em determinada data, ou datas, no futuro. Nesse sentido, as “Ações e participação em fundos de investimento” e os “Derivativos financeiros e opções de ações para funcionários” não comporiam os indicadores de endividamento.⁸

c. Valoração pelo preço de mercado

O GFSM 2014 estabelece que, de forma geral, os ativos e passivos devem ser valorados pelo preço de mercado, ou seja, como se fossem adquiridos no mercado na data do balanço. Esse método de valoração estaria disponível para ativos e passivos prontamente negociados em mercados. O GFSM 2014 reconhece, no entanto, que alguns instrumentos normalmente não são negociados, inexistindo para eles valores de mercado observáveis. Isso significa que esses ativos e passivos devem ser valorados usando outro critério.

Entre os métodos alternativos apontados pelo GFSM 2014,⁹ figura o valor nominal (*nominal value*), também conhecido como “preço na curva”, que pode ser definido como o montante que o devedor precisaria pagar ao credor em dado momento, refletindo o valor do instrumento em sua criação e os fluxos econômicos subsequentes, como transações, variações na taxa de câmbio e outras mudanças de avaliação que não sejam decorrentes de variações de preço de mercado.

Nas estatísticas de PFLGG, compiladas e disseminadas pelo BCB, os títulos de dívida e outros instrumentos transacionáveis são valorados a preço de mercado, enquanto os demais instrumentos são estimados pelo valor nominal ou por outro método que se mostre adequado.

7 GFSM 2014, parágrafo 7.221.

8 Para outras informações sobre indicadores de endividamento previstos no padrão internacional, consultar o *Public Sector Debt Statistics – Guide for Compilers and Users (PSDS 2013)*, publicado pelo FMI em conjunto com outros organismos internacionais (<http://www.tffs.org/pdf/method/2013/psds2013.pdf>).

9 Outros métodos citados no Manual são: valor presente (*present value*), preço correspondente ao de mercado (*fair value*), valor amortizado (*amortized value*), preço de resgate no vencimento (*face value*), preço de reposição ao mesmo custo (*written-down replacement cost*), custo de carregamento (*book value*) e valor histórico (*historic cost*).

d. Adoção do critério de competência

Em relação ao momento do registro das operações nas estatísticas, o GFSM 2014 adota o critério de competência, em oposição ao critério de caixa. De acordo com o Manual:

Nos registros com base em competência, os fluxos são registrados no momento em que o valor econômico é criado, transformado, trocado, transferido, ou extinto. Em outras palavras, os efeitos dos eventos econômicos são registrados no período em que ocorrem, independentemente de o dinheiro ter sido recebido ou pago, ou de estar para ser recebido ou pago.¹⁰

Por outro lado, pelo critério de caixa, utilizado no demonstrativo de fontes e usos de caixa, as “transações são registradas apenas quando o recurso (cash) é efetivamente recebido ou pago”.¹¹ A apuração das estatísticas fiscais no critério de caixa é a maneira mais tradicional de compilar as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal.¹²

A apuração pelo critério de competência, no caso das estatísticas “abaixo da linha”, significa incluir tanto as contas a pagar quanto as contas a receber. Conforme destaca o Manual, para reconciliar dados entre o regime de caixa e o regime de competência, os fluxos de caixa devem ser ajustados pela receita acumulada ainda não recebida e pela despesa acumulada ainda não paga.¹³

e. Abrangência dos dados

O GFSM 2014 prevê a compilação do patrimônio líquido para todo o setor público, conceito que engloba o governo geral e as corporações públicas. No governo geral, estão incluídas as unidades institucionais residentes que desempenham como atividade primária funções de governo, englobando o governo central, governos estaduais, governos municipais/locais e os fundos de seguridade social. Já as corporações públicas são unidades institucionais residentes que têm como atividade primária a produção de bens e serviços, incluindo tanto corporações financeiras – inclusive o Banco Central – quanto não financeiras.

A estatística de patrimônio financeiro líquido compilada pelo BCB, no entanto, restringe-se ao governo geral, que constitui o foco do GFSM 2014. O quadro a seguir resume os componentes do setor público, de acordo com o Manual.

10 “In the accrual basis of recording, flows are recorded at the time economic value is created, transformed, exchanged, transferred, or extinguished. In other words, the effects of economic events are recorded in the period in which they occur, irrespective of whether cash was received or paid, or was due to be received or paid.” (GFSM 2014, parágrafo 3.62)

11 “[...] transactions are recorded only when cash is received or paid.” (GFSM 2014, parágrafo 1.27)

12 GFSM 2014, parágrafo 4.2.

13 GFSM 2014, parágrafo 3.106.



3. A compilação da estatística de PFLGG pelo BCB

As estatísticas macroeconômicas do setor fiscal divulgadas pelo BCB, cuja série histórica tem início em 1991, vêm utilizando como referência os manuais publicados pelo FMI.¹⁴ Diversas diretrizes previstas pelo GFSM 2014 (e também pelo GFSM 2001) já são adotadas na compilação das estatísticas fiscais divulgadas pelo BCB, a exemplo da conciliação entre fluxos e posições e da desagregação dos fluxos em transações e de outros fluxos econômicos.

É importante ressaltar que as estatísticas fiscais de cada país refletem, em certa medida, as especificidades de seu arranjo institucional, que nem sempre estarão de acordo com o previsto no padrão internacional. No Brasil, esse é o caso da inclusão do BCB no conceito de setor público não financeiro nas estatísticas de dívida líquida e necessidades de financiamento do setor público (NFSP, que incluem o resultado primário, os juros nominais e o resultado nominal). Embora essa não seja a previsão do padrão internacional (que classifica o banco central no setor de corporações financeiras públicas), a setorização nacional decorre do próprio arranjo institucional entre BCB e Tesouro Nacional (TN), que estabelece, entre outros aspectos:

14 "Os Manuais do FMI, considerados referência pela qualidade técnica, vem servindo como auxiliares neste processo [de apuração das estatísticas fiscais]." (Manual de Estatísticas Fiscais do BCB, pg. 45, disponível no link https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/notas_metodologicas/estatisticas-fiscais/estatisticasfiscais.pdf).

inclusão das despesas primárias do BCB no orçamento fiscal; vedação de qualquer tipo de financiamento direto ou indireto do setor público pelo BCB; emissão de títulos do TN para a carteira do BCB, sem contrapartida financeira; realização de operações de controle de liquidez pelo BCB, lastreadas exclusivamente por títulos do TN existentes em sua carteira; mecanismos de transferência dos resultados do BCB para o TN, com destaque para a destinação do lucro do BCB exclusivamente para a amortização da dívida pública.

Outro aspecto em que as NFSP, DLSP e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) diferem do padrão internacional é quanto ao critério de registro dos eventos econômicos. O critério de competência é adotado apenas para os juros nominais, enquanto o resultado primário é compilado utilizando-se o critério de caixa.

Visando ampliar o volume de informações fiscais disponíveis e alinhá-las ainda mais ao padrão internacional (GFSM 2014), o BCB passa a publicar estatísticas fiscais de posições e fluxos do Patrimônio Financeiro Líquido do Governo Geral (PFLGG).¹⁵ **A nova estatística tem periodicidade anual, com início em 2016 (posições) e 2017 (fluxos).**

A compilação do PFLGG não afetará a metodologia nem os resultados das estatísticas fiscais de NFSP (incluído o resultado primário), DLSP e DBGG publicadas mensalmente na Nota para a Imprensa – Estatísticas Fiscais. As duas séries estatísticas são complementares.

A compilação da estatística de PFLGG requer a inclusão de ativos e passivos financeiros que não fazem parte do escopo das estatísticas de DLSP e DBGG, divulgadas pelo BCB. Esses ativos e passivos, adicionalmente àqueles que já são considerados naquelas estatísticas, são classificados de acordo com os instrumentos financeiros do GFSM 2014. A tabela a seguir apresenta a descrição e a classificação (segundo o instrumento financeiro do GFSM 2014) dos itens considerados na apuração do PFLGG.¹⁶

Ativos/passivos	Descrição	Classificação segundo instrumento financeiro (GFSM 2014)
Itens já considerados na apuração regular		
Dívida mobiliária do governo federal	Passivo em títulos emitidos pelo Tesouro Nacional	Títulos
Dívida bancária		Empréstimos
Dívida externa	Bônus soberanos emitidos pelo Governo Federal e empréstimos/ financiamentos junto a organismos internacionais	Títulos (bônus soberanos) e empréstimos (demais passivos)
Outros ativos do governo geral	Arrecadação a recolher, participações em fundos e programas, créditos concedidos a instituições financeiras oficiais e outros créditos	Moeda e depósitos

¹⁵ Embora o GFSM 2014 trate da compilação de balanços consolidados para o setor público financeiro e não financeiro, incorporando ativos não financeiros, a grande maioria dos países compila estatísticas apenas para os segmentos de Governo Central e Governo Geral (ambos sem a inclusão do banco central), sem inclusão de ativos não financeiros.

¹⁶ A compilação das novas modalidades de ativos e passivos financeiros considera as fontes regulares de dados fiscais do BCB (sistemas de liquidação e custódia de títulos, contabilidade das instituições financeiras e dados do setor externo) bem como informações divulgados pelos próprios entes públicos (Relatórios de Gestão Fiscal), pela Secretaria do Tesouro Nacional (Balanço do Setor Público Nacional) e pela B3 S.A. – Brasil, Bolsa, Balcão.

Ativos/passivos	Descrição	Classificação segundo instrumento financeiro (GFSM 2014)
Novos itens		
Restos a pagar	Despesas empenhadas e liquidadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro	Contas a pagar
Precatórios	Requisições de pagamento expedidas pelo Poder Judiciário, e ainda não pagas	Contas a pagar
Passivos referentes ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)	Passivos da União no âmbito do FCVS	Contas a pagar
Créditos inscritos em dívida ativa	Créditos em favor da Fazenda Pública, com prazos estabelecidos na legislação pertinente, vencidos e não pagos, deduzidas as provisões	Contas a receber
Participações acionárias	Participações do governo geral no capital de empresas em que detenha ou não o controle acionário	Ações e participação em fundos de investimento
Outros	Operações sem intermediação do SFN	Contas a pagar/receber

Essa estrutura mais abrangente é compatível com o critério de competência previsto no GFSM 2014, uma vez que estão sendo incorporadas contas a pagar/receber. Ressalte-se que os títulos públicos e as participações acionárias estão sendo avaliados pelo preço de mercado, e os demais ativos e passivos, pelo valor nominal.¹⁷ Os fluxos decorrentes de variações de preços são classificados como “outros fluxos econômicos”. Para a classificação dos estoques em internos (doméstico) e externos, foi adotado o critério de residência.¹⁸

As estatísticas de fluxos (resultado), calculadas a partir da variação do PFLGG, consideram que a transferência de resultados do BCB para o Tesouro Nacional (governo geral) não impacta o resultado fiscal, segundo o mesmo critério utilizado nas estatísticas de NFSP divulgadas mensalmente, em função do arranjo institucional existente, no qual o BCB é integrante do setor público não financeiro. Essa metodologia encontra amparo no GFSM

17 Nas estatísticas de DLSP e DBGG compiladas pelo BCB, todos os itens são valorados pelo valor nominal (preço na curva).

18 Isso significa que a parcela de títulos públicos emitidos no mercado doméstico e em poder de não residentes foi considerada como dívida externa. A discriminação desses títulos pode ser encontrada na Nota para a Imprensa – Mercado Aberto (ver Tabela 34-B em <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/mercadoabertoswaptitulos>).

2014,¹⁹ embora, deva-se ressaltar, a convergência plena às diretrizes daquele Manual signifique considerar o BCB no setor institucional de corporações financeiras, com as transferências de resultado (positivo/negativo) para o Tesouro Nacional impactando o resultado primário do governo geral.

Outro aspecto a destacar é que o PFLGG não considera os passivos atuariais. De acordo com o GFSM 2014, os passivos atuariais dos regimes próprios de previdência, abrangendo pessoal civil e militar dos três níveis de governo, devem ser incluídos no PFLGG. Todavia, considerando a necessidade de maior detalhamento e aperfeiçoamento da metodologia utilizada para efetuar as estimativas desses passivos; a inexistência, entre os países reportantes, de consenso sobre o seu cômputo nas rubricas do PFLGG; e ainda o fato de que o passivo atuarial tem natureza diversa das outras dívidas governamentais, tanto no aspecto legal quanto em relação ao seu alinhamento com as receitas futuras, optou-se pela não inclusão, nesse primeiro momento, desses passivos no PFLGG. As informações, quando disponíveis, serão divulgadas como item de memorando, em tabelas complementares.

A partir dos instrumentos financeiros e não financeiros detalhados no GFSM 2014, podem ser compilados diferentes indicadores de patrimônio e endividamento públicos. Para o governo geral, partindo-se do Patrimônio Líquido Total do Governo Geral (PLTGG) e excluindo os ativos não financeiros, chega-se ao PFLGG. Deduzindo-se, ainda, os instrumentos “Ações e outras participações de capital” e “Derivativos financeiros e opções de compra de ações por empregados”, por não constituírem instrumentos de dívida, chega-se ao conceito de dívida líquida.²⁰ A partir dessa dívida líquida, caso sejam considerados apenas os passivos financeiros, alcança-se o conceito de dívida bruta.

Comparados aos conceitos de Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG) e de DBGG divulgados pelo BCB, os conceitos apurados a partir da abrangência prevista no GFSM 2014 incluem instrumentos adicionais, representados pelas “Outras contas a pagar/receber” e pelos “Regimes de seguros, pensões e garantias padronizadas”.²¹ Para efeitos didáticos, pode-se nomear o endividamento acrescido desses instrumentos de DLGG-Estendida e DBGG-Estendida. Na tabela a seguir, são destacados os itens considerados no PLTGG, no PFLGG e no endividamento líquido e bruto, no conceito do GFSM 2014 (“estendido”) e no do BCB.

19 Conforme o GFSM 2014, parágrafo 2.89: *“Em alguns países, o governo central pode incluir unidades que se envolvam em transações financeiras que em outros países seriam realizadas por bancos centrais. (...) Quando as unidades em questão permanecem financeiramente integradas ao governo central e sob o controle direto e supervisão do governo central, elas não podem ser tratadas como unidades institucionais separadas. Assim, essas funções de autoridade monetária realizadas pelo governo central são registradas no setor de governo geral e não no setor de corporações financeiras.”*

No original: *“2.89 In some countries, central government may include units that engage in financial transactions that in other countries would be performed by central banks. (...) When the units in question remain financially integrated with central government and under the direct control and supervision of central government, they cannot be treated as separate institutional units. Accordingly, these monetary authority functions carried out by central government are recorded in the general government sector and not the financial corporations sector.”*

20 Ver também o PSDS 2013.

21 Os “Regimes de seguros, pensões e garantias padronizadas” incluiriam os passivos atuariais, os quais, conforme mencionado, não comporão as novas estatísticas fiscais de PFLGG, divulgadas pelo BCB.

Governo geral

Indicadores de estoque extraídos do GFSM 2014^{1/}

Codificação do GFSM 2014	Item	Patrimônio Líquido Total do Governo Geral (PLTGG)	Patrimônio Financeiro Líquido do Governo Geral (PFLGG)	Dívida Líquida (Dívida Líquida do Governo Geral – DLGG-Estendida)	Dívida Bruta (Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG-Estendida)
61	Ativos não financeiros	●			
62	Ativos financeiros	●	●		
6201	Ouro monetário e DES (Direitos Especiais de Saque)	●	●	●	
6202	Moedas e depósitos	●	●	●	
6203	Títulos, exceto ações	●	●	●	
6204	Empréstimos	●	●	●	
6205	Ações e outras participações de capital	●	●		
6206	Regimes de seguros, pensões e garantias padronizadas	●	●	●	
6207	Derivativos financeiros e opções de compra de ações por empregados	●	●		
6208	Outras contas a receber	●	●	●	
63	Passivos financeiros	●	●		
6301	Direitos especiais de saque (DES)	●	●	●	●
6302	Moedas e depósitos	●	●	●	●
6303	Títulos, exceto ações	●	●	●	●
6304	Empréstimos	●	●	●	●
6305	Ações e outras participações de capital	●	●		
6306	Regimes de seguros, pensões e garantias padronizadas	●	●	●	●
6307	Derivativos financeiros e opções de compra de ações por empregados	●	●		
6308	Outras contas a pagar	●	●	●	●
	Patrimônio financeiro líquido (62-63)	●	●		
	Patrimônio líquido (61+62-63)	●			

^{1/} Ressalte-se que embora o GFSM 2014 inclua os "Regimes de seguros, pensões e garantias padronizadas", passivos atuariais não são considerado pelo BCB. O item "Derivativos financeiros e opções de ações por empregados" não possui valores atribuídos ao governo geral.

Foram compiladas as estatísticas de PFLGG para 2016 e 2017, com os respectivos fluxos no período. A tabela a seguir mostra que o PFLGG passou de -R\$2.846 bilhões (patrimônio financeiro líquido negativo), em 2016, para -R\$3.428 bilhões no ano seguinte.

	Balanco patrimonial	Fluxos				Balanco patrimonial	Balanco patrimonial em 2017 % PIB
		Transações		Outros fluxos econômicos			
		Emissão líquida	Juros nominais	Ganhos e perdas por detenção de ativos/passivos	Outras variações no volume de ativos/passivos		
Governo geral	2016					2017	
Patrimônio líquido							
Ativos não financeiros							
Ativos financeiros	2.441.028	-25.224	61.786	70.680	26.354	2.574.625	39,3
<i>por instrumento</i>	0	0	0	0	0	0	0,0
Ouro monetário e DES (Direitos Especiais de Saque)	0	0	0	0	0	0	0,0
Moedas e depósitos	1.374.816	20.549	22.911	35.656	32.673	1.486.605	22,7
Títulos, exceto ações	0	0	0	0	0	0	0,0
Empréstimos	484.068	-49.083	28.308	211	-6.319	457.185	7,0
Ações e outras participações de capital	317.807	-187	0	13.165	0	330.785	5,1
Regimes de seguros, pensões e garantias padronizadas	0	0	0	0	0	0	0,0
Derivativos financeiros e opções de compra de ações por empregados	0	0	0	0	0	0	0,0
Outras contas a receber	264.337	3.498	10.567	21.648	0	300.050	4,6
<i>por residência</i>	0	0	0	0	0	0	0,0
Doméstico	2.440.955	-25.243	61.786	70.678	26.354	2.574.529	39,3
Externo	73	20	0	3	0	96	0,0
Passivos	5.287.039	66.933	522.784	134.626	-8.331	6.003.051	91,6
<i>por instrumento</i>	0	0	0	0	0	0	0,0
Ouro monetário e DES (Direitos Especiais de Saque)	0	0	0	0	0	0	0,0
Moedas e depósitos	0	0	0	0	0	0	0,0
Títulos, exceto ações	4.601.320	79.316	475.255	134.407	17.008	5.307.306	81,0
Empréstimos	273.311	2.333	16.453	72	73	292.242	4,5
Ações e outras participações de capital	0	0	0	0	0	0	0,0
Regimes de seguros, pensões e garantias padronizadas	0	0	0	0	0	0	0,0
Derivativos financeiros e opções de compra de ações por empregados	0	0	0	0	0	0	0,0
Outras contas a pagar	412.408	-14.717	31.076	147	-25.412	403.503	6,2
<i>por residência</i>	0	0	0	0	0	0	0,0
Doméstico	4.652.815	137.577	465.058	113.879	-6.070	5.363.258	81,8
Externo	634.224	-70.644	57.727	20.747	-2.261	639.793	9,8
Patrimônio Financeiro Líquido (Ativos financeiros – Passivos)	-2.846.011	-92.157	-460.998	-63.945	34.685	-3.428.426	-52,3
Dívida bruta (estendida) a valor de mercado	5.287.039	66.933	522.784	134.626	-8.331	6.003.051	91,6

^{1/} Dados preliminares.

Finalmente, ressalte-se que o FMI estabelece uma hierarquia das estatísticas de endividamento público, a partir dos instrumentos financeiros incluídos, de acordo com o esquema a seguir:²²

D1 = Dívida em títulos + Empréstimos/financiamentos;

D2 = D1 + Moedas e Depósitos + SDRs;

D3 = D2 + Contas a pagar/receber;

D4 = D3 + Seguros, pensões e esquemas de garantia padronizados.

A estatística de PFLGG permite ao Brasil alcançar o nível D3, enquanto a DLSP e a DBGG mantêm-se no nível D2. A nova estatística de PFLGG permite ao FMI, por exemplo, calcular a DBGG-Estendida,²³ incluindo as contas a pagar, resultando em elevação no endividamento público comparativamente aos valores atualmente reportados, posto tratarem-se de estatísticas com abrangências distintas.

4. Conclusão

Esta Nota Técnica apresentou os principais critérios e princípios metodológicos para compilação das estatísticas fiscais previstas no GFSM 2014 do FMI, incluindo a classificação e a descrição dos instrumentos financeiros que compõem o PFLGG, estatística que o BCB passa a divulgar como parte de seu esforço contínuo de aperfeiçoar e ampliar as estatísticas oficiais.

A apuração do PFLGG requer a inclusão de ativos e passivos financeiros que não fazem parte do escopo das estatísticas divulgadas de DLSP e DBGG. Essa ampliação do escopo das estatísticas permitirá, por um lado, o acompanhamento de importantes instrumentos de financiamento público, a exemplo das contas a pagar, e por outro, contribuirá para alinhar ainda mais o país às melhores práticas internacionais. Nesse sentido, deve-se ponderar que a nova estatística tem caráter complementar àquelas já divulgadas, as quais seguirão sendo relevantes para o acompanhamento da situação financeira e das metas de resultado do setor público.

22 Nas bases de dados do FMI, relativas à posição de 2016, 33 países apresentam estatísticas compatíveis com o nível D2 (que é o caso da DLSP e da DBGG); 51 com o nível D3 (que é o caso do PFLGG); e cinco com o nível D4. Dezoito países apresentam algum nível de informação sobre ativos não financeiros. Não estão disponíveis, naquela base de dados, estatísticas que englobem posições e fluxos relativos a corporações públicas financeiras e não financeiras.

23 Quando da eventual inclusão dos passivos atuariais, esses também passariam a compor a DBGG-Estendida.