

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Francisco Gaetani

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância

Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudista

Sérgio Ricardo de Brito Gadelha

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.



Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

© Enap, 2017

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 - Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. Dívida Pública: conceito introdutório	5
3. Superávit e Déficit primários	6
3.1 Entendendo na prática	8
3.2 Resultados primário e nominal	9
3.3 Endividamento público.....	11
3.4 Entendendo na prática	12
4. Medidas de Déficit Público	13
5. Definição da meta de Superávit Primário	14
5.1 Anexo de metas fiscais	16
6. A dívida Pública Brasileira	17
6.1 As dívidas públicas interna e externa	18
7. Financiamento orçamentário	19
7.1 Formas de financiamento.....	20
7.2 Refinanciamento da dívida pública	21
8. Impactos no Orçamento	22
9. Revisando o módulo	23
Referências	24

**Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap**

Enap

**Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap**

Módulo **3** A Dívida Pública e o Financiamento Orçamentário

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

1. Introdução

Neste módulo apresentaremos os conceitos relacionados ao processo de endividamento do setor público.

Veremos que temos uma situação de déficit público quando o governo gasta mais do que arrecada. Para cobrir esse déficit, o governo recorre ao mercado financeiro, seja por meio da emissão de títulos públicos, seja por meio de empréstimos. Com isso, há criação ou aumento da dívida pública. Logo, os países, assim como as famílias e as empresas, também precisam, algumas vezes, recorrer a empréstimos ou financiamentos e, conseqüentemente, se endividam.

Entre outros temas, vamos entender ainda os mecanismos de financiamento dos gastos públicos que contribuem para aumentar o estoque dessa dívida.

2. Dívida Pública: conceito introdutório

Muitas pessoas têm dificuldades de entender a relação entre os conceitos de déficit público e de dívida pública. Vamos, então, melhorar esse entendimento!



O orçamento do governo é composto por receitas públicas e por despesas públicas. As **receitas públicas** são provenientes de impostos, taxas e contribuições de melhorias. Já as **despesas públicas** estão relacionadas aos gastos com a manutenção da máquina pública e com gastos sociais (escolas, hospitais, saneamento básico, etc.), entre outros exemplos. Observe esse conceito na imagem à esquerda.

Quando as despesas públicas são maiores do que a receita pública em um determinado período (por exemplo, um ano), tem-se um **déficit orçamentário**. Esse conceito está representado na imagem à direita.



Nessa situação de déficit orçamentário, o governo precisa obter empréstimos para cobrir essa diferença. O conjunto desses empréstimos constitui a dívida pública. Em outras palavras, quando os recursos arrecadados pelo governo, por meio dos tributos, não são suficientes para cobrir todos os seus gastos, **o governo toma dinheiro emprestado para financiar parte dos seus gastos** que não são cobertos com a arrecadação de tributos. Veja esse conceito na imagem à esquerda.

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap



Para pagar essa dívida pública, o governo paga encargos sob a forma de juros. Mas a dívida é elevada, as despesas aumentam e os déficits ficam maiores.



A partir de certo limite de endividamento, a dívida pública fica fora de controle por parte das autoridades monetárias! Para reduzir a dívida pública, o Estado precisa equilibrar suas contas públicas. Para atingir o equilíbrio orçamentário, por um lado, o Estado precisa gastar menos os recursos públicos disponíveis, mas com eficiência. Por outro lado, precisa aumentar sua arrecadação tributária.

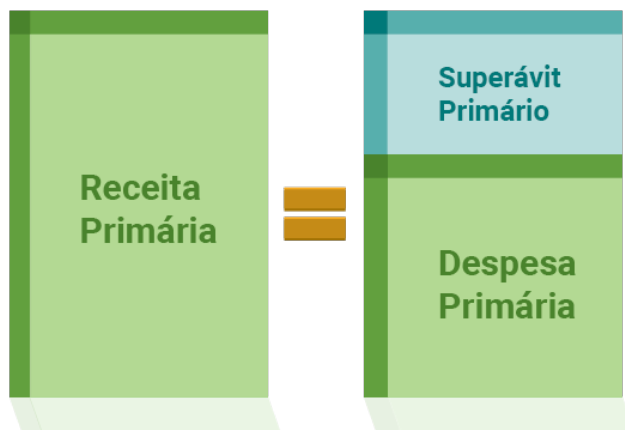
3. Superávit e Déficit primários

O **superávit** e o **déficit primário** indicam se as finanças públicas estão em ordem, ou seja, se o governo está gastando ou não de acordo com suas receitas. Por isso, esse indicador é conhecido como “esforço fiscal”.

As receitas não financeiras e as despesas não financeiras são aquelas que não envolvem juros, correções e amortizações de empréstimos ou dívidas do passado. Então, quando as receitas não financeiras são maiores que as despesas não financeiras, dizemos que ocorreu um superávit primário.

Por outro lado, se as despesas não financeiras forem maiores que as receitas não financeiras, dizemos que houve um déficit primário. Dito de outro modo, receitas não financeiras são também conhecidas como receitas primárias, ao passo que despesas não financeiras também são conhecidas como despesas primárias.

Enap



Mas nem sempre o superávit primário é suficiente para cobrir todas as despesas com dívidas contraídas no passado, por exemplo, pagamento de títulos públicos, juros e atualização monetária. Dessa forma, é necessário entendermos os conceitos de superávit ou déficit operacional, assim como superávit ou déficit nominal.

O **superávit** e o **déficit operacional** são iguais ao resultado primário, mais as despesas com o pagamento de juros reais; ou seja, juros nominais, descontada a inflação. O **superávit** e o **déficit nominal** são iguais ao saldo operacional, mais a correção monetária e cambial.

3.1 Entendendo na prática

Agora vamos entender as contas públicas na prática! Mas, para que você entenda um pouco mais sobre os significados de termos como superávit primário ou déficit primário, o quadro abaixo apresenta um exemplo meramente didático de comparação entre o desempenho das contas do governo com os gastos de uma fictícia família brasileira de classe média.

Família brasileira de classe média	Governo
Suponha uma família brasileira. O pai é economista. A mãe é advogada. Esse casal tem 4 filhos, sendo dois adolescentes e duas crianças, além de um animal de estimação. A renda familiar é fruto apenas do salário mensal do pai e da mãe.	O salário do governo é fruto da arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria), além de outras receitas.
As despesas dessa família compreendem as mensalidades escolares dos filhos, a prestação do carro, o salário da empregada doméstica, a prestação do financiamento da casa própria, a conta de luz, a conta de água, a conta de supermercado, a creche das duas crianças, plano de saúde, veterinário e outras despesas familiares.	As despesas do governo compreendem os salários dos funcionários públicos, a manutenção da máquina pública, além dos gastos com educação, saúde, transporte, infraestrutura, previdência social, segurança pública, etc.
Se esse casal consegue pagar todas as despesas mensais e ainda sobra algum dinheiro, podemos dizer que esse casal possui um superávit primário .	No caso do governo, o superávit primário é definido, basicamente, pelo resultado positivo obtido pela diferença entre a arrecadação tributária e despesas governamentais.
Por apresentar uma disciplina fiscal, esse casal pode realizar compras a prazo, ter acesso a crédito bancário, etc.	Se o governo brasileiro mantém um controle das contas públicas, isto é, apresenta uma disciplina fiscal, então o mercado financeiro internacional considera que o Brasil tem capacidade de pagamento e oferece baixo risco aos investidores internacionais, dentre outros aspectos.
Mas, se o casal gasta mais do que recebe de salário mensal, então possui um déficit primário .	No caso do governo brasileiro, a ideia é análoga. Se o governo gasta mais do que arrecada em um determinado período, então, teremos um déficit primário .
Esse casal possui empréstimos em banco devido aos financiamentos da casa onde moram e do carro que utilizam.	No caso do governo brasileiro, se há déficit primário, para financiar os gastos, o governo pode emitir títulos da dívida pública, ou seja, o governo pega dinheiro no mercado.
Ao final do mês, se esse casal conseguiu pagar todas as despesas familiares, isto é, apresentou superávit primário, e, com o dinheiro que sobrou, eles pagaram juros e mais uma parte do empréstimo que eles tomaram para financiar a casa e o carro, então esse casal possui um superávit nominal .	De maneira análoga, quando o governo consegue fazer superávit primário, pagar juros da dívida e ainda reduzir o estoque da dívida pública, o governo apresenta um superávit nominal .

Com a sobra de dinheiro, esse casal pode investir na reforma da casa, na troca de eletrodomésticos, na viagem de férias da família, etc.	Com a sobra de dinheiro, o governo pode investir em investimentos de infraestrutura, ou então destinar recursos adicionais para a educação e a saúde, por exemplo.
Ao contrário, se esse casal apresentou superávit primário bastante reduzido e, por essa razão, conseguiu pagar apenas parte dos juros dos empréstimos relacionados à casa e ao carro, não sendo possível pagar parte de suas dívidas, então, esse casal se encontra em déficit nominal .	De maneira análoga, se o superávit primário em proporção do produto interno bruto (PIB) for baixo, comprometendo o pagamento dos juros e do principal da dívida pública, o governo apresenta um déficit nominal .

Quadro 1: Comparativo entre o desempenho das contas do governo e os gastos de uma fictícia família brasileira de classe média.

Muitas pessoas fazem orçamentos com a intenção de reduzir seus gastos. Tudo bem que essa é uma das funções de um orçamento, mas não é a única. Um orçamento é um instrumento para que cada pessoa possa ter maior controle sobre sua vida financeira e, a partir daí, planejar para alcançar suas metas. Assim também age o governo no que se refere ao orçamento público!



Lembre-se que, em um orçamento doméstico, sempre haverá uma tabela na qual um dos lados mostra quanto a família ganha (receitas) e, do outro lado, quanto a família gasta (despesas). Qualquer administrador das finanças do lar compreende que não é possível gastar mais do que ganha indefinidamente. Por exemplo, o superávit primário nada mais é do que poupar uma parte das receitas para ter condições de pagar o custo da dívida acumulada nos anos anteriores, seja em uma família, uma empresa privada ou um governo.



Espera-se que um governo tenha um saldo positivo nas contas públicas, o que significaria que o governo consegue pagar todas as suas despesas, incluindo a de juros, e ainda amortizar um pouco do estoque de dívida.

3.2 Resultados primário e nominal

No Brasil, a política fiscal é conduzida com alto grau de responsabilidade fiscal. O uso equilibrado dos recursos públicos visa à redução gradual da dívida líquida como percentual do PIB, de forma a contribuir com a estabilidade, o crescimento e o desenvolvimento econômico do país. Mais especificamente, a política fiscal busca a criação de empregos, o aumento dos investimentos públicos e a ampliação da rede de seguridade social, com ênfase na redução da pobreza e da desigualdade.

Os resultados da política fiscal podem ser avaliados sob diferentes ângulos, que podem focar na mensuração da qualidade do gasto público bem como identificar os impactos da política fiscal no bem-estar dos cidadãos. Para tanto, podem ser utilizados diversos indicadores para análise fiscal, em particular os de fluxos (resultados primário e nominal) e estoques (dívidas líquida e bruta). Esses indicadores se relacionam entre si, pois os estoques são formados por meio dos fluxos. Assim, por exemplo, o resultado nominal apurado em certo período afeta o estoque de dívida bruta. O resultado fiscal primário é a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias durante determinado período. O resultado fiscal nominal, por sua vez, é o resultado primário acrescido do pagamento líquido de juros. Dessa forma, fala-se que o

Note que agora você tem condições de ler e entender as informações contidas na referida Nota para Imprensa sobre os principais conceitos relacionados à política fiscal brasileira.

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Curiosidade

Certa vez, o economista Kenneth Arrow, Prêmio Nobel de Economia, disse que “os governos nunca quebram. Por causa disso, eles quebram as nações”. Fazendo novamente o paralelo entre governo e uma família, nota-se que, quando uma família perdulária gasta sistematicamente mais do que ganha, fica em uma situação crítica (literalmente, “mergulha no vermelho”) de forma perigosa, adere ao cheque especial e, eventualmente, recorre a algum empréstimo, pagando juros altíssimos e correndo o risco de ter que declarar falência e perder todos os seus bens remanescentes (casa, carro, etc.). Mas, quando o governo gasta cada vez mais, sem a contrapartida na receita, ele pode sempre emitir mais moeda e gerar inflação, emitir títulos públicos e gerar dívida pública, ou decretar aumento de impostos e correr o risco de provocar insatisfação junto à sociedade. Daí o argumento de Kenneth Arrow de que o governo, que é o administrador dos recursos públicos em nome de todas as famílias, não quebra como uma família, mas o governo pode falir (“quebrar”) uma nação!



DICA

Assista ao vídeo de reportagem sobre o tema divulgado na televisão pela Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) em 04/01/2014 (BRASIL, 2014), disponível no seguinte sítio eletrônico: <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/galeria/videos/2014/01/brasil-cumpre-meta-de-superavit-fiscal-em-2013>>.

Enap

4. Medidas de Déficit Público

Quando se mede o déficit público com base na execução orçamentária das entidades que o geram, isto é, diretamente das receitas e despesas, usa-se o critério “**acima da linha**”. Nesse critério de cálculo, são explicitados os principais fluxos de receita e despesas. As estatísticas fiscais desagregadas, que apresentam as variáveis de receita e despesa, são chamadas “acima da linha”.

Por outro lado, em virtude de problemas de controle dos gastos e de contabilização, tem-se o critério “**abaixo da linha**”, que mede o tamanho do déficit público pelo lado do financiamento, isto é, pela forma como foi financiado, e não pela forma como foi gerado. A variável que mede a dimensão do desequilíbrio através da variação do endividamento público – sem que se saiba ao certo se este mudou por motivos ligados à receita ou à despesa – é denominada de estatística “abaixo da linha”. Nesse sentido, toda a variação da dívida pública deve-se à ocorrência de um déficit. Pelo critério “abaixo da linha”, observa-se o déficit com base na variação da dívida pública, pela ótica de seu financiamento, conhecido como Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). O conceito de NFSP engloba os gastos dos governos federal, estaduais e municipais, empresas estatais e agências descentralizadas. O Banco Central do Brasil (Bacen) monitora o valor das NFSP com muito maior precisão do que o Governo monitora suas receitas e despesas.

O critério “**acima da linha**” se refere à ótica das receitas e despesas, e mede o déficit público a partir de sua geração. O órgão responsável por essa metodologia de cálculo é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

O critério **“abaixo da linha”** se refere à ótica do financiamento, que analisa o déficit público com base na variação da dívida pública, sendo conhecido também como Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). O órgão responsável por essa metodologia de cálculo é o Bacen.



Na ótica **“acima da linha”**, o saldo negativo indica déficit, ao passo que o saldo positivo indica superávit. Por outro lado, sob a ótica **“abaixo da linha”**, o saldo negativo indica superávit, ao passo que o saldo positivo indica déficit.



SAIBA MAIS

Resultado do Tesouro Nacional

O Tesouro Nacional, órgão do Ministério da Fazenda, é responsável pela consolidação e divulgação das estatísticas do Governo Central. O principal veículo de comunicação dessas estatísticas é o relatório intitulado Resultado do Tesouro Nacional, que é uma publicação mensal, editada desde 1995, e que apresenta o resultado primário do Governo Central composto pelo Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central, além de uma descrição de receitas e despesas primárias, assim como a evolução da dívida líquida do Tesouro Nacional.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apura o resultado a partir da mensuração dos fluxos de ingressos (receitas) e saídas (despesas), conforme metodologia conhecida como "acima da linha". A estatística fiscal "acima da linha" permite ao gestor público avaliar os resultados da política fiscal corrente por meio de um retrato amplo e detalhado da atual situação fiscal do país. Esse conjunto de informações constitui uma ferramenta essencial para as tomadas de decisões em termos de políticas públicas. Essa avaliação possibilita, adicionalmente, a elaboração de cenários para as contas públicas, baseados em estimativas de receitas e despesas projetadas a partir de parâmetros macroeconômicos, viabilizando, dessa forma, a estatística como uma importante ferramenta, seja na etapa de formulação do orçamento público ou durante sua execução. Adicionalmente, serve como instrumento analítico para a tomada de decisões relativas à condução de políticas públicas.

No Brasil, o resultado primário adotado para fins de verificação do cumprimento da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é mensurado por meio da metodologia conhecida como **“abaixo da linha”**, apurada pelo Banco Central do Brasil.

O Relatório do Tesouro Nacional pode ser obtido no seguinte endereço eletrônico: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>.

5. Definição da meta de Superávit Primário

O primeiro passo na elaboração do orçamento para o próximo ano consiste na definição da meta de resultado primário: é o resultado de tudo aquilo que o governo arrecada menos aquilo que ele gasta. Para entender melhor, façamos a comparação com o seu orçamento: o resultado primário é o que sobra da sua renda familiar depois que você paga todas as despesas

5.1 Anexo de metas fiscais

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) traz, todo ano, o Anexo de Metas Fiscais, no qual é apresentada a meta de resultado primário para o exercício a que se refere para os dois anos seguintes. Por exemplo, a LDO 2016 estabelece a meta de resultado primário do setor público consolidado para o exercício de 2016 e indica as metas de 2017 e 2018.

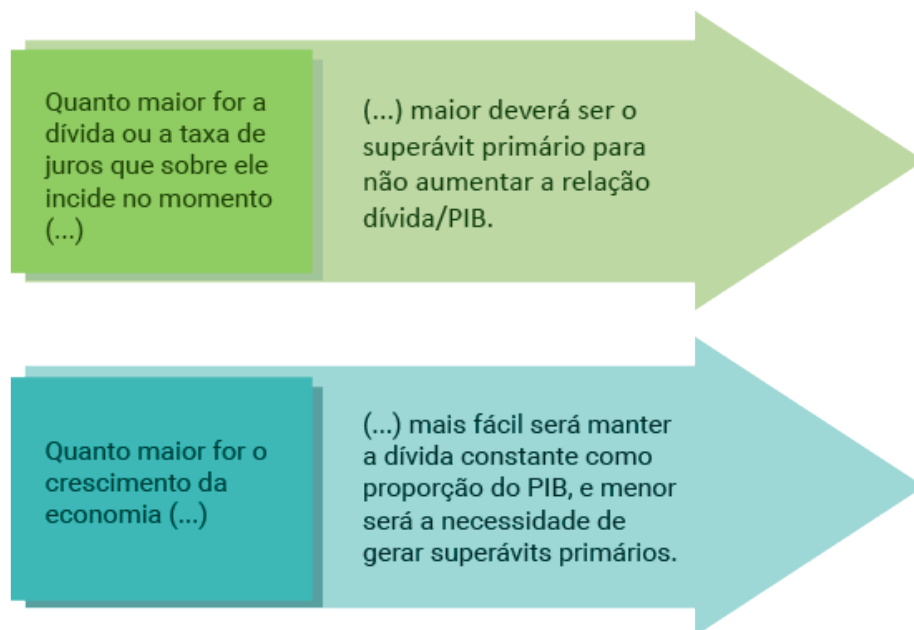


Figura 3: superávit primário e relação dívida/PIB

Com a receita estimada, descontando a meta fiscal, chega-se ao volume de recursos que poderão ser aplicados nas despesas do governo. A maior parte delas são despesas obrigatórias, cujo pagamento é determinado pela Constituição Federal ou pela legislação, como: as transferências constitucionais para os estados e municípios; o pagamento do funcionalismo público; os gastos com a dívida pública; as emendas individuais dos parlamentares, etc.

Depois de separado os recursos para as despesas obrigatórias, devem ser considerados os valores correspondentes às despesas prioritárias, as quais são indicadas na LDO como “preferenciais”, ou seja, essas despesas terão precedência sobre as demais, ficando mais preservadas diante de possíveis cortes de gastos.

Tirando as despesas obrigatórias e as despesas prioritárias, restam as chamadas despesas discricionárias, que são as mais afetadas quando o governo é forçado a economizar.

A indicação dos quantitativos das receitas para cada órgão, a fim de atender às despesas obrigatórias, prioritárias e discricionárias de sua responsabilidade, é feita pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e com a Casa Civil da Presidência da República.

Com base nesse montante autorizado, os órgãos e entidades dos Poderes (ministérios, agências reguladoras, casas legislativas, tribunais, Ministério Público da União, etc.) elaboram seus orçamentos individuais para o exercício seguinte e os encaminham para a SOF. Feito isso, a SOF se encarrega de consolidar todas essas propostas e de submetê-las em conjunto, na forma de projeto de LOA, à Presidência da República.



Deve-se lembrar que o orçamento se baseia em estimativas, especialmente na estimativa de arrecadação das receitas. Por essa razão, na prática, sua execução é uma possibilidade, não uma obrigatoriedade. A realização do gasto depende da efetiva arrecadação da receita, das prioridades do governo e do atendimento das metas fiscais. Logo, mudanças no quadro econômico e fiscal podem levar a alterações nas previsões do orçamento, inclusive forçando o governo a deixar de executar algumas despesas.



No que se refere à dívida pública, um nível crescente poderá provocar dificuldades macroeconômicas e criar desequilíbrios. Uma dívida externa elevada aumenta a vulnerabilidade da posição fiscal (e da taxa de câmbio) aos acontecimentos nos mercados internacionais de capitais.

As expectativas em torno das consequências futuras do serviço de uma dívida vultosa (aumento da carga tributária ou criação de moeda para pagamento da dívida) poderão provocar a perda de confiança na capacidade do governo em administrar suas finanças, podendo acarretar resultados desastrosos para a administração pública e para a economia do país.

Entra-se, assim, na questão mais ampla da credibilidade e da importância da gestão da dívida e do resultado fiscal, como indicadores do desempenho dos responsáveis pela condução da política econômica e de sua capacidade de manter o poder aquisitivo da moeda.

A dívida pública é considerada insustentável quando, projetada para o futuro, não se vislumbra condições favoráveis para que sua trajetória seja mantida pelo governo. Tal situação significa que os mecanismos usuais de administração da dívida terão que ser modificados no presente ou no futuro, para evitar o estreitamento nas contas públicas.

A sustentabilidade da dívida pública passa a constituir um problema grave especialmente quando o aumento dos pagamentos de juros pelo governo ultrapassa a capacidade de aumento da receita pública.

6. A dívida Pública Brasileira

A dívida pública brasileira é composta por empréstimos contraídos pelo Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, no mercado financeiro interno ou externo, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas ou outros governos. Em sentido amplo, a dívida pública brasileira compreende as dívidas interna e externa, incluindo as administrações: direta e indireta; federal; estadual e municipal. Essa dívida pode ser expressa em forma monetária (financeira), mobiliária (em títulos emitidos) e contratual (empréstimos mediante contrato).



Para quem o governo deve? A dívida do governo pode ser interna (quando o credor está dentro do país), ou externa (quando o credor está fora do país), para bancos públicos ou privados, investidores privados, instituições financeiras internacionais e governos de outros países.



Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Existe limite aceitável para a dívida pública?

Os credores da dívida que compram os títulos públicos se preocupam com a capacidade estimada do governo de arcar com seus compromissos. Quanto maior for a capacidade do governo de pagar a dívida, menor serão os juros pagos pelo governo. Uma das formas de avaliar o risco da dívida é compará-la ao PIB (produto interno bruto). Por exemplo, no ano de implantação do Plano Real (1994), a relação dívida líquida/PIB era de 32,5%. Em janeiro de 2017, essa relação dívida líquida/PIB correspondia a 46,4% do PIB brasileiro, conforme informações divulgadas pelo Banco Central do Brasil³.

Sendo assim, você já se perguntou quem são os credores da dívida pública brasileira?

Os maiores credores da dívida pública são os bancos brasileiros, que têm suas carteiras compostas por títulos da dívida. Investidores individuais, que têm o dinheiro em fundos de investimentos, também são credores do governo. Além disso, podemos citar os organismos internacionais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional), o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e Banco Mundial, além de fundos de pensão.

Mas, e os juros? Qual a relação da dívida com os juros?

As taxas utilizadas para remunerar os investidores dos títulos da dívida pública variam de acordo com cada papel, assim como os prazos para o pagamento da dívida. Boa parcela dos títulos públicos estão atrelados à taxa básica de juros da economia brasileira (Taxa Selic). Por isso, sempre que o Copom (Comitê de Política Monetária do Banco Central) eleva a Taxa Selic, crescem os juros pagos aos investidores que compraram esses títulos. Somando a chamada dívida “interna” com a “externa”, temos o total da dívida pública brasileira.



IMPORTANTE

A dívida pública é a soma de tudo aquilo que todos os órgãos do Estado brasileiro devem, incluindo o governo federal, Estados, Municípios e empresas estatais.

6.1 As dívidas públicas interna e externa

A **dívida pública interna** decorre basicamente da necessidade de financiamento de novos gastos públicos em bens e serviços (despesas com educação, construção de novas obras, etc.), em qualquer nível de governo ou entidade pública, além dos gastos com juros sobre as dívidas já contraídas.

No Brasil, no período pós Plano Real, a **dívida pública externa** decresceu, mas houve um crescimento significativo da dívida pública interna, principalmente a dívida do governo federal. Um fator preponderante para esse crescimento foram as taxas de juros e os custos da política monetária.

Objetivando restabelecer o equilíbrio das contas, o país precisou atrair capitais externos de curto prazo, oferecendo taxas de juros altíssimas. A entrada dessas reservas cambiais contribuiu para valorização do real frente ao dólar. Esse mecanismo criou um círculo vicioso que fez a dívida pública interna aumentar significativamente. A política de juros altos também mostrou efeitos adversos sobre as finanças públicas estaduais e municipais.

³. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/notecon3-p.asp>>.

Por diversos motivos, há situações em que os agentes econômicos (sejam as famílias, as empresas ou o governo) precisam gastar mais do que recebem. Nessas situações, para conseguirem realizar seus gastos, esses agentes econômicos recorrem ao mercado financeiro a fim de obter empréstimos ou financiamentos.



SAIBA MAIS

Se não houvesse um sistema de crédito, diversas famílias brasileiras precisariam economizar dinheiro durante vários anos para adquirir um imóvel. Porém, por meio do financiamento imobiliário, essas mesmas famílias podem antecipar a compra da casa própria, sair do aluguel e pagar o imóvel em prestações que sejam compatíveis com a renda familiar.

A dívida pública pode ser fator de incentivo à atividade econômica, ao passo que significa mais recursos para investimentos em infraestrutura, como financiamentos para construção de rodovias ou implementação de saneamento básico.

Porém, no longo prazo, se houver crescimento descontrolado da dívida pública, o seu pagamento pode retirar recursos do orçamento público que deveriam ser utilizados para produção de bens e serviços à população brasileira, resultando em um menor crescimento econômico. Logo, para evitar esses efeitos negativos, há a necessidade de se controlar o crescimento da dívida pública e deixá-la em um patamar compatível com a capacidade de pagamento do país. Desse modo, é preciso que se avalie a capacidade de endividamento do governo.

Para qualquer agente econômico, uma das formas de se avaliar sua capacidade de endividamento é pela proporção da dívida em relação a sua riqueza. No caso do Brasil, mais importante do que o valor absoluto ou o montante da dívida, é a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto, isto é, a relação dívida/PIB. Além disso, é importante que se avalie também a qualidade da dívida, que será tanto melhor quanto mais longo for o prazo de vencimento e menor for o seu custo (taxa de juros).



DICA

Recomendamos a Leitura Complementar 3, que trata sobre a dívida pública no Brasil (disponível na Biblioteca do curso).

Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional, em parceria com o Banco Mundial, lançou, em 17 de maio de 2009, o livro “Dívida Pública: A experiência brasileira”, o qual explora a experiência do país no gerenciamento da dívida pública. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/pt/web/stn/-/livro-divida-publica-a-experiencia-brasileira>.

7. Financiamento orçamentário

O **financiamento orçamentário da dívida pública** representa a parcela do orçamento que o governo não consegue cobrir com recursos provenientes da receita tributária. Considerando que algumas despesas têm caráter obrigatório, essa parcela do orçamento será financiada com recursos de terceiros, ou seja, com endividamento.

Após a Constituição Federal de 1988, acompanhada pelo processo de estabilização de preços proporcionado pelo Plano Real em 1994, tem-se verificado no Brasil um aumento considerável de despesas obrigatórias, sobretudo na área social.

Essa elevação de gastos veio acompanhada por um forte crescimento da carga tributária, em virtude, principalmente, da instituição de uma série de receitas destinadas ao financiamento dessas despesas, proveniente de contribuições não compartilhadas com estados e municípios.

O aumento das despesas obrigatórias, das transferências constitucionais e legais, da obrigação de aplicação mínima de recursos em alguns setores e a criação de uma série de receitas vinculadas a determinados gastos geraram um aumento da rigidez orçamentária no Brasil, acarretando um forte engessamento da política fiscal.

Nesse contexto, enquadram-se, dentre outras, as seguintes despesas: pessoal e encargos sociais; juros, encargos e amortização da dívida pública; sentenças judiciais; seguro-desemprego; benefícios previdenciários (cujo aumento se deve principalmente ao crescimento vegetativo da massa de benefícios, em função do envelhecimento da população brasileira, aos reajustes reais do salário mínimo e à explosão do número de concessões de auxílios-doença); e despesas com assistência social, destacando a criação, em 1993, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que garante um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida pela família.

7.1 Formas de financiamento

Nas últimas décadas, observou-se que a economia brasileira apresentou uma trajetória crescente em suas despesas obrigatórias. Diante dessa constatação, podemos perceber que, no momento em que o governo gastou mais do que arrecadou, ocorreu um déficit público. Para cobrir esse déficit, o governo recorre ao mercado financeiro, seja por meio da emissão de títulos públicos, seja por meio de empréstimos. Com isso, ocorre um aumento da dívida pública.

Estas são as principais formas de financiamento do déficit orçamentário:

- **Refinanciamento da dívida pública:** Trata-se de emissão de títulos para pagamento do principal da dívida, acrescido da atualização monetária. Em outras palavras, trata-se da substituição de títulos públicos (anteriormente emitidos) por títulos novos, com vencimento posterior, conhecido como “rolagem da dívida”.
- **Operações oficiais de crédito:** Representam novos empréstimos contraídos pelo governo.
- **Emissão de títulos:** Também representam uma forma de o governo obter recursos para custear suas despesas. Esses títulos podem ser adquiridos por pessoas físicas, empresas, bancos e até mesmo por países.

Os títulos públicos são emitidos pelo governo federal com o objetivo de captar recursos para o financiamento da dívida pública e das atividades governamentais (educação, saúde, infraestrutura, etc.). Quando uma pessoa compra um título público, ela está emprestando dinheiro ao governo. O órgão responsável pela emissão e controle dos títulos e pela administração da dívida mobiliária federal é a Secretaria do Tesouro Nacional.

SAIBA MAIS

Há uma grande variedade de títulos públicos, cada um com características próprias em termos de prazos (vencimentos) e rentabilidade. Atualmente, o investidor conta com o serviço Tesouro Direto, através do qual é possível comprar, diretamente pela internet, títulos públicos federais do Tesouro Nacional. Basta ser residente no Brasil, possuir Cadastro de Pessoa Física (CPF) e estar cadastrado em alguma das instituições financeiras habilitadas a operar no Tesouro Direto.

Curiosidade

A operação de crédito de curto prazo, enquadrada nos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal, é a operação por Antecipação de Receitas Orçamentárias, conhecida como operação de ARO, destinada a atender eventuais insuficiências de caixa durante o exercício financeiro.

As operações de longo prazo destinam-se a cobrir desequilíbrios orçamentários ou a financiar obras e serviços públicos, mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública. Essas operações são classificadas como **operações de crédito interno**, quando contratada com credores situados no país e em moeda nacional, e **operações de crédito externo**, quando contratadas com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras, em moeda estrangeira.

7.2 Refinanciamento da dívida pública

Por ser um tema muito importante, agora vamos estudar o refinanciamento da dívida pública, com base no exemplo da nossa família brasileira:



exemplo

Considere novamente o exemplo da nossa família brasileira. O casal pretende realizar obras, visando ampliar a residência onde vivem. E, para tal finalidade, esse casal tomou um empréstimo no banco, significando que eles contraíram uma dívida. Eles receberam o dinheiro que precisavam para realizar a obra, mas agora devem pagar de volta ao banco nas datas de vencimento e, em cada vencimento, esse casal paga uma parcela do empréstimo. Boa parte desse pagamento é devido aos juros do empréstimo, ao passo que outra parte menor é relativa ao valor contratado, que chamamos

também de “principal da dívida”. Mas, apesar do cuidado em relação aos gastos familiares, essa família foi surpreendida com novos gastos, de modo que ficaram com dificuldades de pagar a dívida. Esse casal estava tão preocupado que decidiu voltar ao banco a fim de buscar uma solução. O gerente bancário sugeriu que esse casal fizesse um novo empréstimo, assim, ganhariam mais prazos para pagar os juros e o principal da dívida (que vocês já sabem, trata-se do valor contratado propriamente dito!). No entanto, o gerente bancário alertou que o novo empréstimo não significaria mais dinheiro à disposição para gastar, pelo contrário, seria uma troca de dívida (conhecida também por refinanciamento ou “rolagem” da dívida) que teria, como consequência, o aumento do pagamento de juros e da dívida pública como um todo.

9. Revisando o módulo

Que bom! Chegamos ao final do módulo 3 do nosso curso.

Esperamos que você tenha compreendido a dívida pública e o financiamento orçamentário.

Neste módulo entendemos a relação entre os conceitos de déficit público e de dívida pública e aqueles relacionados ao superávit e déficit primários e seus resultados. Também foram apresentadas as medidas de déficit público por meio dos critérios “acima da linha” e “abaixo da linha”, bem como a importância da definição de resultado primário.

Além disso, foi verificado que a dívida pública brasileira pode ser formalizada por meio de contratos celebrados entre as partes, ou por meio da oferta de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional. E que, teoricamente, a dívida pública é classificada como dívida interna ou dívida externa, de acordo com a localização dos seus credores e com a moeda envolvida nas operações.

No próximo módulo vamos estudar a política econômica e a programação financeira. Continuemos em frente!

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Referências

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão das finanças públicas – fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2ª edição.** Brasília: 2008.

BECK, M.; VALENTE, G. **Contas públicas têm déficit recorde.** O Globo, Rio de Janeiro, 1º out. 2014. Primeira Página.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Entenda o Orçamento.** Brasília. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal. **Receitas Públicas: Manual de Procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios – 4ª edição.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. Disponível em: < <http://anexos.datalegis.inf.br/arquivos/1235321.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios – 5ª edição.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2015.** Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao/ofat-2015/mp_ofat-2015_web.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2016.** Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/Arquivos-ploa/orcamento-cidadao-2016.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

_____. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Fazenda e Planejamento. Secretaria de Educação. **Educação fiscal: livro do professor. Tema Transversal. Ensino fundamental 5ª a 8ª série.** Brasília: Secretaria de Educação, Secretaria de Fazenda e Planejamento, 2002.

_____. Empresa Brasileira de Comunicação (EBC). **Brasil cumpre meta de superávit fiscal em 2013.** Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/galeria/videos/2014/01/brasil-cumprer-meta-de-superavit-fiscal-em-2013>>. Acesso em: 03 out. 2014.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Banco Central do Brasil. **Resultado Fiscal do Governo: Dados Abaixo da Linha (BACEN).** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Setembro de 2014, 17 slides, color.

_____. Secretaria de Orçamento Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão Fiscal Responsável: Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/lrf/080807_PUB_LRF_Cartilha_port.pdf>. Acesso em 03 fev. 2015.

CARVALHO, D. LRF Doutrina e Jurisprudência – abordagem completa, incluindo a Lei de Crimes Fiscais e Resoluções do Senado Federal. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

REZENDE, F. **Finanças Públicas – 2ª edição**. São Paulo: Atlas, 2001.

VIGNOLI, F. H.; FUNCIA, F. R. **Planejamento e orçamento público**. Série Gestão Pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap

Enap

Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap
Enap