

Como o governo para a Dívida Pública – parte 2

O orçamento público é um instrumento, que possui uma lei anual, na qual o governo federal fixa suas despesas e estima suas receitas para um determinado exercício financeiro, e que no Brasil coincide com o ano civil.

É por meio de um Projeto de Lei Orçamentária que o Poder Legislativo confere ao Executivo a autorização para realizar somente as despesas nela contidas. Deve-se destacar que ao contrário das despesas, que são fixadas e, portanto, limitadas, as receitas são estimadas. Isto porque a arrecadação pode apresentar, durante o exercício, um comportamento diferente do previsto.

Caso as receitas arrecadadas com impostos, tarifas públicas, contribuições, etc (ou seja, as receitas primárias) sejam superiores às despesas primárias, teremos um *superávit* primário. Dessa forma, esse resultado positivo poderá ser direcionado para o pagamento de juros da Dívida Pública Federal - DPF. Caso as despesas primárias (gastos com saúde, educação, salários, investimentos, e outros) sejam maiores que as receitas primárias, teremos um *déficit* primário. Nesse contexto, o governo pode incorrer em dívida para honrar os seus compromissos. Assim, ele pode emitir títulos públicos para pagar o resultado negativo do período (déficit primário) e as obrigações decorrentes de dívidas contraídas em períodos anteriores (juros).

Assim como em um empréstimo bancário, a dívida incorrida com a emissão de títulos públicos precisa ser paga. Caso não existam recursos disponíveis para este pagamento, o governo pode contrair um novo empréstimo para garantir a quitação desses compromissos. Com isso, ele estará trocando uma dívida velha por outra nova, o que é conhecido como refinanciamento ou rolagem da dívida pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal define refinanciamento (rolagem) como a emissão de títulos da dívida pública para pagamento de principal acrescido de atualização monetária.

Além dos recursos advindos da emissão de títulos, principal fonte para pagamento da dívida, existem outras fontes de receitas destinadas ao pagamento das obrigações decorrentes da dívida pública (juros e principal).

Essas outras fontes são as chamadas receitas “de não emissão”. De uma forma geral, são receitas que não vêm da cobrança de tributos, mas sim de bens e direitos financeiros da União. São receitas como rendimentos de aplicações financeiras, recebimentos de empréstimos concedidos pela União, dividendos de empresas estatais, resultado positivo do Banco Central, etc. A aplicação dessas receitas no pagamento da dívida reduz a necessidade de se tomar novos empréstimos para honrar as obrigações que estão vencendo no exercício.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define que os resultados positivos do Banco Central são transferidos ao Tesouro Nacional como receitas (que devem ser usadas obrigatoriamente para pagamento de dívida), e os resultados negativos são cobertos pelo Tesouro Nacional como despesas.

O Governo Federal não é apenas devedor, ele também é credor, por ter emprestado recursos a estados, municípios e empresas estatais. Quando essas entidades pagam suas dívidas junto ao Governo Federal, os recursos obtidos são considerados receitas (receitas financeiras, em particular) que podem (e, na maior parte dos casos, devem, por força de lei) ser utilizados para o pagamento da dívida da União. Esses recursos são chamados no orçamento de “Retorno de Operações Oficiais de Crédito”, que estamos chamando aqui de “Recebimentos de Empréstimos Concedidos pela União”. A título de exemplificação, na década de 90 foi realizada uma reestruturação das dívidas

dos estados que estavam com dificuldades financeiras. Nessa reestruturação, a União assumiu as dívidas dos estados junto aos credores privados e concedeu um novo prazo para que os entes subnacionais pagassem à União.

Já as receitas decorrentes de dividendos recebidos pela União se deve ao fato de o Governo ser acionista de diversas empresas estatais, recebendo, por isso, pagamentos de dividendos dessas empresas. Por força da Lei nº 9.530, de 1997, esses recursos devem ser destinados à amortização da dívida.

Assim, a dívida é paga, em grande parte, com recursos provenientes de emissões de títulos (refinanciamento) e com outras fontes financeiras vinculadas à dívida (resultado do Banco Central, retorno dos empréstimos concedidos à Estados e Municípios, etc).

A título de ilustração, vamos observar o orçamento de 2017. Para este ano, as despesas para pagamento da dívida, juros e amortização, estão fixadas em R\$ 1,7 trilhão de reais, o que representa 50% do Orçamento da União (despesas totais do orçamento são de R\$ 3,4 trilhão de reais). No entanto, o próprio orçamento prevê que 84% dessas despesas (que na prática significam pagamentos de empréstimos tomados no passado) serão pagas com recursos provenientes de novos empréstimos (recursos de emissões). O restante será financiado com uma parcela das chamadas receitas financeiras, notadamente receitas legalmente vinculadas ao pagamento da dívida.

Quando comparamos as despesas da dívida pública com os gastos de outros setores, como saúde e educação, podemos ter a falsa impressão de que os pagamentos da dívida consomem a maior parte da arrecadação de tributos.

No entanto, como vimos ao longo deste texto, as despesas com juros e amortização no orçamento terão como contrapartida, na maioria das vezes, os recursos levantados por meio da rolagem da dívida, ou seja, via refinanciamento, e os recursos oriundos de receitas financeiras.

Assim, analisar o orçamento do governo olhando apenas para as despesas com a dívida, pode enganar. Para uma análise correta, devemos não só olhar o lado das despesas, mas também a origem dos recursos que cobrem essas despesas.