



**SENADO FEDERAL**

**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**SUZANA FERREIRA GUIMARÃES**

**ANÁLISE DO MODELO DE CLASSIFICAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA  
NO ORÇAMENTO BRASILEIRO**

**Brasília**

**2017**

**SUZANA FERREIRA GUIMARÃES**

**ANÁLISE DO MODELO DE CLASSIFICAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA  
NO ORÇAMENTO BRASILEIRO**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como requisito para obtenção do título de especialista em Orçamento Público.

Orientador: Dr. Oliveira Alves Pereira Filho

**Brasília**

**2017**

**SUZANA FERREIRA GUIMARÃES**

**ANÁLISE DO MODELO DE CLASSIFICAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA  
NO ORÇAMENTO BRASILEIRO**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como requisito para obtenção do título de especialista em Orçamento Público.

Brasília, de de 2017.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Oliveira Alves Pereira Filho

---

Prof. José Paulo Araújo Mascarenhas

## RESUMO

A dívida pública do governo federal (DPF) é composta por juros, amortização e refinanciamento e é registrada no orçamento geral da união (OGU). O objetivo desta pesquisa é analisar a pertinência do registro do refinanciamento da DPF no OGU analisando a despesa como variável fluxo ou estoque. Para isso, foram discutidos temas centrais dos assuntos dívida e orçamento público avaliando os itens que compõem a dívida como variáveis estoque ou fluxo e demonstrando como opera a classificação da dívida no orçamento público. Foram realizadas pesquisa em materiais acadêmicos, em relatórios do Governo Federal e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento de Dados, o SIOP. Chegou-se à conclusão que o refinanciamento é uma variável estoque mas que seu registro no orçamento público é pertinente pois é uma despesa orçamentária. Também a pesquisa sugere modificações na classificação do orçamento público da dívida para alcançar transparência, comparabilidade internacional e eficiência como banco de dados para formuladores de políticas públicas.

**Palavras-chave:** dívida pública; orçamento público; refinanciamento.

## ABSTRACT

The Federal Government's public debt (DPF in its Brazilian acronym) comprises interest, amortization and refinancing; it is registered in the Federal Government's General Budget (OGU, in its Brazilian acronym). This study aims to analyze the relevance of the register of refinancing of the DPF in the OGU by analyzing the expense as a flow or stock variable. Core issues of the debt and public budget have therefore been discussed herein by taking into account those items that make up the debt as stock or flow variables, and showing how the classification of the debt within the public budget works. Academic materials were studied, in reports of the Federal Government and in the Integrated Data System for Planning and Budget (*Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento de Dados*—SIOP). The conclusion reached was that refinancing is a stock variable but its registration in the public budget is relevant because it is a budget expense. The study also suggests changes to be made in the classification of the public budget of the debt in order to achieve transparency, international comparability and efficiency as a database for public policy-makers.

Key words: public debt, budget, refinancing

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	6
1 CONCEITOS.....	9
1.1 Dívida e Orçamento Público .....	9
1.2 Estoque X fluxo .....	11
1.3 Diretrizes internacionais para dívida pública.....	12
1.3.1 <i>GFSM 2014</i> .....	12
1.3.2 <i>PSDS Guide</i> .....	14
2 INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA .....	16
3 MODELO BRASILEIRO DE CLASSIFICAÇÃO DA DPF NO OGU .....	22
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	34

## INTRODUÇÃO

Os instrumentos de endividamento dos Estados são utilizados para financiar os gastos públicos excedentes às arrecadações, como instrumento de política econômica ou nos momentos de guerras ou comoções internas. Assim, a dívida pública é um indicador econômico, monitorado internacionalmente, que revela dados sobre a situação econômica de um país. Os dados compõem as Estatísticas de Finanças Públicas, norteadas pelo *Government Finance Statistics Manual 2014 – GFSM 2014 – Manual de Estatísticas de Finanças Públicas* (IMF, 2014b), e, complementarmente, no assunto de dívida pública, pelo *Public Sector Debt Statistics: A Guide for Compilers and Users (PSDS Guide) – Estatísticas da Dívida do Setor Público – também confeccionado pelo Fundo Monetário Internacional (IMF, 2013).*

A dívida pública brasileira vem financiando o Estado desde a época do Brasil Colônia. Os seus índices de endividamento líquido e bruto são divulgados nas estatísticas do Banco Central do Brasil (BCB) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A STN, por delegação do Ministério da Fazenda (MF), tem a competência para administrar a Dívida Pública Federal (DPF) mobiliária e contratual, interna e externa. Além disso, a dívida pública é registrada, acompanhada e executada nos orçamentos públicos federal, estaduais e municipais.

A dívida pública é formada a partir da acumulação de déficits ao longo do tempo. Essa acumulação torna-se ainda mais acentuada na medida em que as receitas do governo são insuficientes para fazer frente às despesas, que via de regra, são incrementais. Dessa forma, para cobrir a diferença, mais recursos são captados no mercado. Isso é feito essencialmente por meio da emissão de títulos da dívida no mercado de capitais.

No Orçamento Geral da União (OGU) são três os itens importantes a serem analisados que formam a dívida pública: os juros, a amortização e o refinanciamento. Juros e amortização são variáveis que modificam o estoque da dívida, o refinanciamento não. Ou seja: os primeiros são fluxos e o terceiro, estoque. Apesar dessa diferença de tipo de despesa, entre esses elementos, todos eles são classificados no OGU da mesma forma.

Neste trabalho, avalia-se a coerência do registro do refinanciamento da DPF no OGU já que ele não modifica o estoque da dívida e polui as interpretações e análises do orçamento, acarretando julgamentos equivocados quanto a sua dimensão disponível para o gasto da União.

Assim, foi avaliada a hipótese de que a inserção da parcela da DPF que é refinanciada no OGU é imperfeita visto que os itens de gastos que compõem o orçamento constituem fluxos e não estoques como sugere ser a rolagem da dívida.

Portanto, estudar a forma como a DPF é classificada no OGU é importante para questionar o modelo, que data do ano 2000, e que apresenta pouca transparência nas análises de dimensão do orçamento descolado da realidade do espaço de gasto para a implementação de políticas públicas. Além disso, o modelo difere das diretrizes internacionais não possibilitando a comparação e o debate internacional e induzindo a erros de interpretações do OGU.

Assim sendo, o objetivo deste estudo é analisar se a sistemática vigente de classificação do refinanciamento da DPF no OGU é de natureza fluxo ou estoque. Caso seja estoque não deveria ser classificada no OGU da mesma forma que as outras despesas orçamentárias que são fluxos, tais como juros e serviço da dívida. Para isso, desdobram-se os seguintes objetivos específicos: apresentar os conceitos relevantes da dívida e do orçamento público; detalhar a classificação da DPF no OGU e avaliar se o refinanciamento constitui uma variável de fluxo ou estoque.

Para embasar essa análise foram utilizadas referências bibliográficas sobre o assunto dívida e orçamento público; os manuais internacionais de classificação das estatísticas de finanças públicas; os documentos do governo federal sobre dívida pública e os dados orçamentários extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP).

As análises mostram que a DPF no OGU apresenta uma classificação extensa e detalhada. No que tange ao refinanciamento da dívida pública, verifica-se que o seu montante de 30% da totalidade do OGU interfere negativamente nas análises econômicas, envolvendo o OGU, apesar de se configurar como uma despesa orçamentária que, pelo princípio orçamentário da universalidade, deve constar no orçamento público a despeito de apresentar peculiaridades como tipo de despesa, estoque e financiamento por operação de crédito.

Deste modo, este trabalho está dividido da seguinte forma, além desta introdução: inicia-se no capítulo 1 com os conceitos de dívida e orçamento público e seus correlatos como as diretrizes internacionais e a discussão sobre as peculiaridades das variáveis fluxo e estoque. Em seguida, no capítulo 2, discorre-se sobre os indicadores da dívida pública no Brasil, iniciando com os macros índices econômicos da dívida pública no Brasil com seus recortes e especificando a dívida pública federal no orçamento da União. O capítulo 3 expõe a descrição e análise do modelo de classificação da DPF no OGU, com especial atenção à variável do



refinanciamento com sua análise sobre variável fluxo ou estoque e pertinência para compor o OGU. Por fim, tecem-se as considerações finais da análise da classificação, trazendo também algumas sugestões para modificá-la em prol de uma maior transparência e pertinência para que o orçamento brasileiro possa servir para um sistema de gestão no qual suas informações possam embasar análises dos tomadores de decisão e de formuladores de política pública, além de promover compatibilidade internacional, apesar das peculiaridades do modelo brasileiro.

## 1 CONCEITOS

Para analisar o modelo de classificação da DPF no OGU serão apresentados, neste capítulo, os conceitos referentes à dívida e ao orçamento público e seus desdobramentos no que diz respeito às variáveis estoque e fluxo e às diretrizes internacionais.

### 1.1 Dívida e Orçamento Público

O endividamento público, conforme Silva, Lena e Carvalho (2009), apresenta a função de garantir os níveis de acesso dos cidadãos aos serviços públicos nos momentos em que a arrecadação das receitas primárias do país não seja suficiente para cobrir a totalidade dos gastos necessários ao bem estar da população e à manutenção de sua política econômica. Assim, se administrada de forma eficiente e sustentável, a dívida pública tem o papel de abrandar ciclos econômicos garantindo a oferta de serviços públicos e a distribuição de seus custos entre as gerações, para assim, não penalizar somente os contribuintes no momento presente com cortes públicos e aumento de tributação.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) conceitua a dívida pública, contraída pelo Estado com instituições financeiras ou com a sociedade, para *“financiar parte de seus gastos que não são cobertos com a arrecadação de impostos ou alcançar alguns objetivos de gestão econômica, tais como controlar o nível de atividade, o crédito e o consumo ou, ainda, captar dólares no exterior.”*<sup>1</sup>

A dívida do governo é composta por juros, amortização e refinanciamento. Estes elementos constituem despesas do Estado. Conforme Giacomoni (2012), pelo princípio orçamentário da universalidade, todas as receitas e despesas do governo deverão constar no orçamento público. Esse princípio visa fornecer, dentre outros fatores, a transparência para o orçamento, demonstrando o exato tamanho das despesas do Estado para que a arrecadação da receita pública seja auferida no tamanho necessário.

---

<sup>1</sup><http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-divida-publica>

Nesse sentido, Carvalho Jr. e Feijó (2015, p.38) conceituam receita e despesa pública conforme o ambiente em que são analisados os Resultados e as Estatísticas Fiscais. Esses ambientes, partindo do mais restrito da definição de receita e despesa para o mais amplo, são: da contabilidade patrimonial, do orçamento e do resultado fiscal. Desse modo, para os autores, no ambiente da contabilidade patrimonial, que o interesse gira em torno da variável patrimônio líquido e esses conceitos se referem ao aumento (receita) e à diminuição (despesa) daquela variável. Já no ambiente do orçamento público, receita é toda fonte de recursos arrecadada com a finalidade de autorizar a execução da despesa orçamentária e despesa consiste em execução de receita que necessariamente precisa de autorização em lei orçamentária ou em créditos adicionais, isto é, em suma *“receita orçamentária é a entrada de recursos que autoriza o gasto e despesa orçamentária é a saída autorizada em lei”*. E, finalmente, no ambiente do resultado fiscal, que tem o foco no controle do endividamento público, receita é a operação que reduz o endividamento e despesa a que aumenta.

Portanto o orçamento público, composto pelo conjunto de receitas e despesas orçamentárias, para o MP, é um plano em que o governo insere suas despesas para um ano civil em harmonia com a arrecadação de receitas sendo também um *“documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos”*<sup>2</sup>. Sendo, dessa forma, para Burkhead (1971), um guia para a economia de um país a refletir e moldar sua atividade econômica se mostrando, assim, como um instrumento econômico e político que registra as escolhas dos governos, ou seja, um instrumento de política pública.

Além disso, Giacomoni (2012) relata que o orçamento público moderno tem como função principal ser um instrumento de administração que auxilia o Poder Executivo na programação, execução e controle do seu processo administrativo inerente. Dessa forma, nele estão explícitas as escolhas e as prioridades do governo para seus usuários e a população do país.

De tal modo, para Burkhead (1971), o orçamento é muito mais que um simples plano de administração governamental, pois nele são refletidas as necessidades nacionais importantes escolhidas para a ação do Estado por meio dos tipos de programas que compõem o orçamento e mostra, também, a configuração das prioridades do poder econômico e político na sociedade. Portanto, conforme o mesmo autor, o orçamento influencia diretamente a atividade econômica

---

<sup>2</sup><http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>

do setor privado demonstrando, assim, que o orçamento não é um instrumento indiferente às mudanças políticas e sociais e que influencia e é influenciado por aquelas por meio de suas receitas e despesas públicas.

## 1.2 Estoque X fluxo

Além das definições da dívida e do orçamento público é importante para o objetivo deste trabalho a análise das peculiaridades das variáveis estoque e fluxo. Para Blanchard (2001) os conceitos de *déficit* e dívida são, em geral, confundidos. O autor lembra que o *déficit* é uma variável fluxo apurada em um ano dado e dívida é variável estoque formada pelos acúmulos de *déficits*. Assim sendo, o *déficit* orçamentário de um governo é a diferença da soma de seus gastos, incluindo juros, de sua receita. Para o autor há uma igualdade entre a variação da dívida pública em um período e o *déficit* do mesmo período, caracterizando a restrição orçamentária do governo; dessa forma quando houver *déficit* a dívida aumentará e o *superávit* diminuirá.

O *Public Sector Debt Statistics: a Guide for Compilers and Users (PSDS Guide)* – Estatísticas da Dívida do Setor Público – confeccionado pelo Fundo Monetário Internacional (IMF, 2013) escreve que todos os dados que compõem as estatísticas fiscais são ou fluxos ou saldos. Os fluxos medem a variação do nível de valor econômico, ou seja: ativos, passivos e patrimônio líquido, ao longo de um período e os saldos medem o nível de valor econômico em um determinado momento. Portanto, qualquer saldo é fruto do acúmulo de seus fluxos, sendo um sistema integrado que segue os princípios básicos da contabilidade e ajuda a entender as causas das variações dos saldos.

Ainda, os fluxos refletem a criação, transformação, troca, transferência ou extinção de valor econômico. Eles envolvem mudanças no volume, composição ou valor dos ativos, passivos e patrimônio de uma unidade. Já os estoques, ou posição de saldos, referem-se ao nível de ativos, passivos e patrimônio líquido que são registrados em um balanço referente a um determinado momento (IMF, 2013).

Blanchard (2001) discorre sobre duas possibilidades para financiar o *déficit* público: contraindo operações de crédito mediante a emissão de títulos da dívida pública; e através de política monetária expansionista, emitindo moeda. Para ele a forma mais utilizada é a da

contratação de operações de crédito. A segunda forma, expansão monetária, é utilizada nos países que perderam a credibilidade dos agentes financeiros por possuírem alta dívida com má gestão.

Em acordo, Silva e Medeiros (2009) descrevem que somente há dívida quando existe *déficit*, ou seja, despesas maiores que receitas em um período. Exemplificando: a DPF, que é uma variável estoque, é resultante dos *déficits* no OGU que são variável fluxo.

### **1.3 Diretrizes internacionais para dívida pública**

As diretrizes internacionais apontam para como as informações fiscais devem ser classificadas e consolidadas com a finalidade de proporcionar eficiência fiscal e comparabilidade entre as estatísticas dos países. Assim, a preocupação se volta para os relatórios fiscais, os registros na contabilidade pública e as estatísticas fiscais. O orçamento público, como instrumento de gestão, não é especificamente dirigido por essas normas que refletem mais a contabilidade e as estatísticas fiscais que a gestão, mas é influenciado. Assim, as diretrizes internacionais são importantes para o orçamento público porque ele também é um reflexo da situação fiscal do país e ao mesmo tempo dialoga com a contabilidade pública e, portanto, com as normas internacionais. Dessa forma, nesta seção, serão analisados os tópicos das diretrizes internacionais que se referem ao orçamento público direta ou indiretamente no tema dívida pública.

#### *1.3.1 GFSM 2014*

O *Government Finance Statistics Manual 2014 – GFSM 2014 – Manual de Estatísticas de Finanças* (IMF, 2014b), confeccionado pelo Fundo Monetário Internacional, foi idealizado para os agregadores, analistas fiscais e usuários de estatísticas de finanças públicas com diretrizes para essas estatísticas e vinculação delas com as normas internacionais de contabilidade podendo, dessa forma, também ser úteis para a contabilidade pública dos países que as observam.

O GFSM 2014(IMF, 2014b) se propõe a delinear as diretrizes para as Estatísticas de Finanças Públicas com a finalidade de embasar as análises e as avaliações fiscais dos Governos Gerais e, mais amplo, dos setores públicos dos países, com foco em *accountability* e transparência. O GFSM 2014 se mostra útil num momento em que vários países apresentam elevado déficit fiscal e crescente endividamento público, segundo a diretora do FMI Christine Lagarde, para que as estatísticas fiscais sejam confiáveis e úteis nas tomadas de decisões dos governantes. Sobre o tema dívida pública, o GFSM é complementado com os manuais: *Public Sector Debt Statistics: A Guide for Compilers and Users (PSDS Guide)* (IMF, 2013) e *External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users 2013 (EDS Guide)* (IMF, 2014a). Devido à baixa participação da dívida externa no orçamento brasileiro, conforme pode ser visto na tabela 04 no Capítulo Indicadores de Dívida Pública Brasileira, somente o *PSDS Guide* será visto neste trabalho.

O GFSM é “*composto por conceitos básicos, classificações e definições que refletem princípios econômicos que deveriam ser universalmente válidos*” (IMF, 2014b, p.2). Sobre a classificação da dívida pública em Função de Governo, o GFSM 2014 traz as seguintes (p. 148 e 149):

#### **701 Serviços públicos gerais**

- 7011 Órgãos executivos e legislativos, assuntos financeiros e fiscais, assuntos exteriores > 70112 Assuntos financeiros e fiscais: administração de assuntos e serviços financeiros e fiscais, gestão de fundos públicos e da dívida pública, funcionamento regime de tributação.

- 7017 Transações da dívida pública: pagamento de juros e despesas de subscrição e emissão de empréstimos do governo. Exclui: despesas administrativas de gestão da dívida pública (70112).

O Manual (IMF, 2014b) lembra que é importante classificar a dívida pública conforme os vencimentos de seus títulos e contratos para obter, com isso, informações sobre sua liquidez e maturidade. Dessa forma, o manual apresenta três classificações: a) dívida a curto prazo com vencimento original; b) a longo prazo com vencimento em um ano ou menos; e c) a longo prazo com vencimento em mais de um ano. O montante classificado a curto prazo com vencimento em 12 meses ou menos é utilizado para confecção do calendário de pagamento da dívida e, apesar de poder apresentar dificuldade em sua mensuração, seu cálculo pode ser feito pela medida aproximada do valor, não descontado dos pagamentos correspondentes a dívida de curto prazo com vencimento em um ano ou menos. Essas análises, conforme a maturidade da dívida, para o FMI (IMF, 2014b), podem ser combinadas para fornecer informações de avaliação de

risco de liquidez, solvência, tipo de mercado em que os títulos se encontram e facilidades para gestão da dívida.

No Brasil a STN faz o acompanhamento da DPF por maturação dos títulos. Essa divulgação é feita mensalmente e também compõe o Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública (PAF) editado anualmente pela STN que mostram as estratégias e o planejamento escolhidos pelo governo para a gestão da dívida no ano. Também os títulos que são classificados com vencimento em até 12 meses são inseridos na Lei Orçamentária Anual (LOA) referente ao ano de seus vencimentos.

O GFSM 2014 apresenta o Apêndice 3, Operações da Dívida e Afins em que orienta a operacionalização contábil de fluxos e saldos referentes à dívida pública e assinala o PSDS *Guide* como instrumento específico para o tema.

### 1.3.2 PSDS *Guide*

O *Public Sector Debt Statistics: a Guide for Compilers and Users (PSDS Guide)* – Estatísticas da Dívida do Setor Público – também confeccionado pelo Fundo Monetário Internacional (IMF, 2013) é o primeiro guia global sobre a dívida pública específico do Governo Geral e, em sentido mais amplo, do Setor Público. É um manual que complementa e especifica o GFSM em relação ao tema dívida pública e tem por objetivo melhorar a qualidade das estatísticas da dívida pública facilitando a uniformização das informações para promover a comparabilidade internacional.

O PSDS *Guide* mostra que o objetivo final da publicidade das estatísticas da dívida do setor público é ajudar as análises dos formuladores de política pública. Além disso, dentre outros aspectos, compreender essas estatísticas é fundamental para avaliar a sustentabilidade de políticas governamentais do país e para servir como elementos essenciais para a preparação do orçamento do governo, sua execução e ainda sua aprovação pelo poder legislativo (IMF, 2013).

Importante destacar o que o PSDS *Guide* revela sobre o termo refinanciamento como uma forma de reorganização da dívida. Portanto, o refinanciamento é a repactuação dos contratos da dívida, incluindo os não pagos ou atrasados, para um novo empréstimo que é utilizado no pagamento da dívida repactuada, ou seja, é uma troca de dívida antiga por dívida nova, uma rolagem da dívida vencida e não paga. Na contabilidade do devedor: o

refinanciamento tem o efeito no patrimônio líquido e no endividamento líquido que é a possibilidade de serem afetados, referente à revalorização, devido à diferença entre os montantes dos antigos e novos instrumentos de dívida na transação. O resultado no passivo do devedor é a redução da dívida antiga e o aumento da dívida no instrumento novo. A operação não mostra efeito nos ativos financeiros no devedor nem em seus ingressos e saídas (IMF, 2013).

Para se obter informações sobre a dívida de um país, o *PSDS Guide* (IMF, 2013) cita algumas possíveis fontes de dados que são: escritório da dívida, balanços contábeis, questionário e pesquisas e outras fontes. E, como sistemas de dados para o tema, o Guia indica: sistemas contábeis, de gestão financeira e de gestão, registro e declaração de dados sobre a dívida. O escritório da dívida, conforme o Guia, normalmente se situa no Ministério da Fazenda (MF), e aqui no Brasil é na STN/MF que, conforme o Guia, tem a responsabilidade de ordenar a execução do orçamento da dívida ativando os procedimentos contábeis, o que também se aplica às entradas e ao serviço da dívida, tendo igualmente a responsabilidade de informar ao escritório do orçamento, no Brasil, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), sobre os recursos disponíveis.

No tema riscos fiscais o Guia relata que, em geral, eles são definidos como eventuais diferenças entre resultados fiscais efetivos e planejados. O Guia mostra como exemplo a diferença entre saldos fiscais e dívida pública e explica que esses desvios podem ocorrer por dois motivos: “*orçamento mal dimensionado e por existência de operações realizadas fora do orçamento*” (IMF, 2013 p.152).

Com isso, o Guia recomenda que seja elaborado um Informe sobre Riscos Fiscais que deve fazer parte do Orçamento Anual do país. Esse Informe tem como principal objetivo proporcionar a análise, compreensão e gestão dos passivos para ajudar a escolha do Governo quanto aos riscos que deseja gerenciar.



## 2 INDICADORES DE DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

Após a apresentação dos conceitos inerentes à dívida e ao orçamento público, neste capítulo serão expostos os indicadores da dívida pública brasileira, sua categorização como líquida e bruta e a abrangência, em especial da DPF.

A dívida pública é um indicador importante para os Governos pois fornece informações que balizam a ação do Estado no delineamento das políticas públicas. Ela apresenta vários recortes e escopos de mensuração conforme sua abrangência e de acordo com o que se pretende avaliar.

Para Athayde e Vianna (2015) os indicadores de dívida pública mais utilizados no Brasil são: Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

A DLSP, conforme Manual de Estatísticas Fiscais do BCB (BCB, 2012, p. 9) é “*o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não-financeiro (exceto Petrobrás e Eletrobrás) e do Banco Central.*”

Segundo a STN (STN/PAF, 2017), a DLSP é computada no cálculo da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) que é a referência para a estimativa de metas fiscais do Governo Federal. Para ilustrar a composição da DSLP, com o cálculo de débitos e créditos do Governo Federal, segue Tabela 01 com valores referentes a dezembro do ano de 2016.

Tabela 01 – Dívida Líquida do Setor Público – Dezembro 2016

				R\$ milhões
ATIVOS		PASSIVOS		SALDOS
<b>TOTAL</b>	<b>3.437.538</b>	<b>TOTAL</b>	<b>6.330.451</b>	<b>2.892.913</b>
<b>Governo Federal</b>	<b>1.508.492</b>	<b>Governo Federal</b>	<b>3.755.956</b>	<b>2.247.464</b>
Arrecadação a recolher	2.571	Dívida mobiliária em mercado	2.970.104	
Depósitos a vista	581	Dívida externa líquida	119.730	
Recursos do FAT	272.602	Dívidas securitizadas e TDA	10.609	
Previdência Social	236	Dívida bancária federal	16.583	
Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e Proes)	520.414	Relacionamento com Banco Central	638.930	
Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	11.347			
Dívidas reestruturadas	5.071			
Créditos concedidos a inst. financ. oficiais	476.565			
Aplicações em fundos e programas	187.500			
Outros créditos do Governo Federal	31.606			
<b>Banco Central do Brasil</b>	<b>1.864.774</b>	<b>Banco Central do Brasil</b>	<b>1.707.443</b>	<b>-157.331</b>
Reservas internacionais	1.199.910	Base monetária	270.287	
Créditos do Bacen às inst. financeiras	25.934	Operações compromissadas	1.047.484	
Relacionamento com Governo Federal	638.930	Outros depósitos no Bacen	368.910	
		Demais contas do Bacen	20.761	
<b>Governos estaduais</b>	<b>47.050</b>	<b>Governos estaduais</b>	<b>733.073</b>	<b>686.023</b>
Arrecadação a recolher	799	Renegociação (Lei nº 9.496/1997 e Proes)	488.084	
Depósitos à vista	3.100	Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	5.671	
Outros créditos	43.151	Dívidas reestruturadas	2.965	
	0	Dívida bancária estadual	118.951	
		Dívida externa líquida	97.603	
		Outros débitos	19.800	
<b>Governos municipais</b>	<b>6.058</b>	<b>Governos municipais</b>	<b>67.538</b>	<b>61.480</b>
Arrecadação a recolher	242	Renegociação (MP nº 2.118/2000)	32.330	
Depósitos à vista	5.816	Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	329	
	0	Dívidas reestruturadas	251	
		Dívida bancária municipal	23.897	
		Dívida externa líquida	10.732	
<b>Empresas estatais</b>	<b>11.164</b>	<b>Empresas estatais</b>	<b>66.441</b>	<b>55.278</b>
<u>Federais (exceto Petrobras)</u>	<b>8.503</b>	<u>Federais (exceto Petrobras)</u>	<b>6.990</b>	
Carteira de tít. púb. das emp. estatais	5.021	Dívidas reestruturadas	987	
Depósitos à vista	25	Dívida bancária	1.829	
Outros créditos	3.457	Dívida externa líquida	343	
		Outros débitos	3.831	
<u>Estaduais</u>	<b>2.628</b>	<u>Estaduais</u>	<b>56.670</b>	<b>54.042</b>
Carteira de tít. púb. das emp. estatais	351	Dívidas reestruturadas	513	
Depósitos à vista	2.277	Dívida bancária	19.953	
	0	Dívida externa líquida	7.431	
		Debêntures	25.679	
		Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	3.095	
<u>Municipais</u>	<b>33</b>	<u>Municipais</u>	<b>2.781</b>	<b>2.748</b>
Depósitos à vista	33	Dívidas reestruturadas	72	
		Dívida bancária	458	
		Renegociação (Lei nº 8.727/1993)	2.251	

FONTE: Athayde e Vianna (2015, p.405). Modelo atualizado com dados das Séries Temporais – BCB.

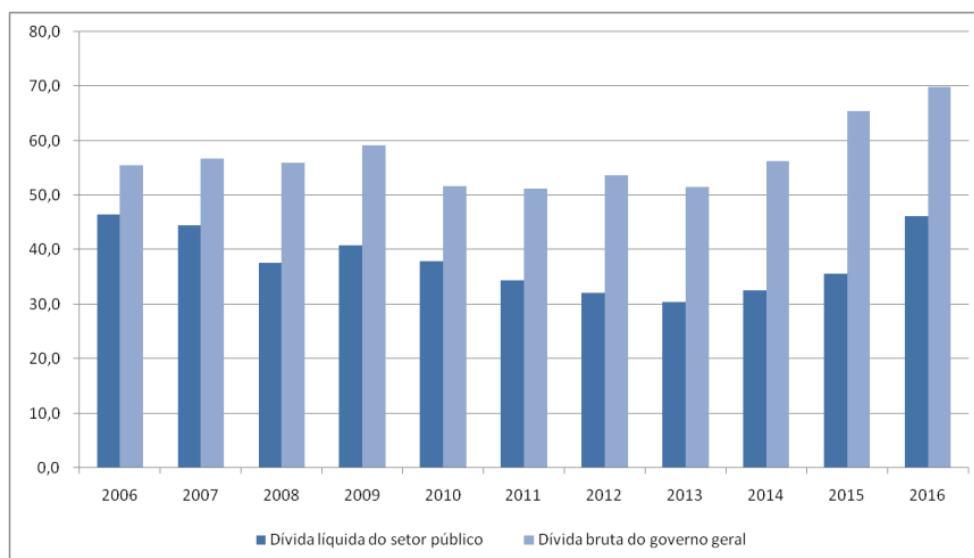
Já a DBGG, segundo o mesmo Manual de Estatísticas Fiscais do BCB (BCB, 2012) se refere apenas aos débitos, em seus valores brutos, dos Governos federal, estaduais e municipais com o setor público financeiro, setor privado e com o resto do mundo; excluindo, assim, o BCB e as empresas estatais, e incluindo, porém, as operações compromissadas do BCB. Também, com a finalidade de ilustração da composição da DBGG, ver Tabela 02.

**Tabela 02 - Dívida Bruta do Governo Geral – Dezembro 2016**

	R\$ milhões
<b>TOTAL</b>	<b>4.378.486</b>
<b>Governo Federal</b>	<b>4.127.502</b>
Dívida mobiliária em mercado	2.943.607
Operações compromissadas do Bacen	1.047.484
Dívida bancária do Governo Federal	16.608
Dívida externa	119.802
<b>Governos estaduais</b>	<b>216.553</b>
Dívida bancária	118.951
Dívida externa	97.603
<b>Governos municipais</b>	<b>34.431</b>
Dívida bancária	23.700
Dívida externa	10.732

FONTE: Athayde e Vianna (2015, p.406). Modelo atualizado com dados das Séries Temporais – BCB.

Loyola (2014) lembra que as diferenças entre os indicadores DLSP e DBGG podem ser analisadas conforme sua composição e finalidade. A DLSP leva em consideração os ativos financeiros e a DBGG não; porém a DLSP é um indicador mais abrangente já que incorpora o BCB e as empresas estatais (exceto Petrobrás e Eletrobrás). Para delinear a evolução dos dois indicadores no Brasil segue o Gráfico 1 da dívida, em percentual do Produto Interno Bruto (PIB).

**Gráfico 01 – DLSP e DBGG (%PIB)**

FONTE: Séries Temporais - BCB. Confecção própria.

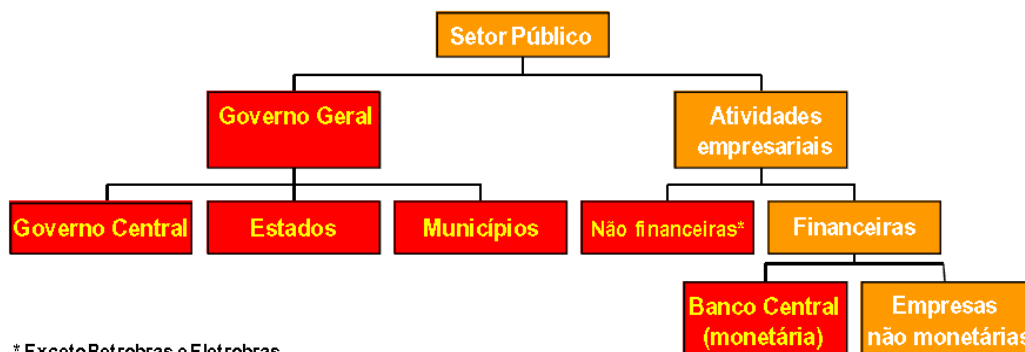
Não há que se escolher qual indicador de dívida pública deve ser utilizado para todas as circunstâncias em um país. Conforme ressalta Gobetti (2010, p.8) *“existe a necessidade dos dois indicadores DLSP e DBGG serem continuamente acompanhados para apreender o que se passou e planejar o que virá”*. O autor cita o que se diz no Monitor Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI) do ano de 2010 sobre a importância dos indicadores para a análise fiscal: *“a dívida bruta é considerada um melhor indicador de risco de rolagem, enquanto a dívida líquida seria mais apropriada para mensurar os riscos de solvência e os impactos sobre o crescimento e a taxa de juros”*.

Na mesma direção, a STN (STN/PAF 2017, p.39-40) julga que os indicadores são complementares e cita que o indicador DBGG:

(...) tem se tornado a principal referência para a elaboração de políticas econômicas e para sinalizar a solvência do Estado brasileiro” (...) e a “DLSP é uma das estatísticas mais utilizadas para análises de sustentabilidade fiscal e de capacidade de pagamento do Setor Público.

Além dessa subdivisão em dívida líquida e bruta, a dívida também é classificada de acordo com sua abrangência no Setor Público conforme Figura 01.

**Figura 01 – Abrangência do indicador dívida pública**



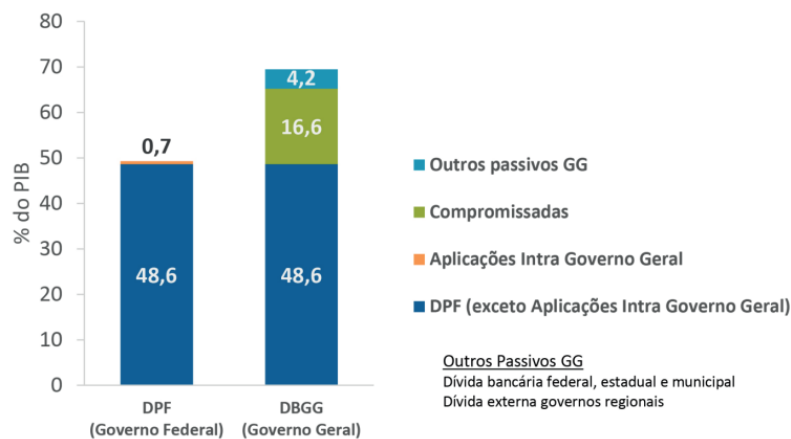
FONTE: BCB, 2012, p. 7

Dessa forma, para Silva e Medeiros (2009), o indicador Dívida Pública do Setor Público é o mais abrangente, como pode ser visto na Figura 01, incluindo o Governo Central, os Governos Estaduais e Municipais, suas empresas estatais (exceto Petrobrás e Eletrobrás)<sup>3</sup>, seus fundos, o BCB e o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Já a Dívida Pública do Governo Geral inclui o Governo Federal e os Governos Estaduais e Municipais; a Dívida Pública do Governo Central inclui o Tesouro Nacional, o INSS e o BCB; a Dívida Pública do Governo Federal inclui o Tesouro Nacional e o INSS; a Dívida Pública dos Governos Regionais inclui os Governos estaduais e municipais e a Dívida Pública das Empresas Estatais que inclui as empresas estatais federais, estaduais e municipais.

O escopo desse trabalho é a Dívida Pública do Governo Central ou Federal (DPF) pois é ela a dívida registrada no OGU. Assim sendo, a DPF, fruto dos *déficits* passados do OGU, como já descrito anteriormente, compreende a dívida do governo federal em mercado (em torno de 95% do total) e os contratos e títulos da dívida externa. Ela é de competência da STN que a controla, emite os títulos públicos e realiza seu pagamento (STN/PAF 2017).

Como pode ser analisado no Gráfico 02 a seguir a DPF compõem a maior parte da DBGG que é o somatório das dívida dos governos federal, municipais e estaduais:

<sup>3</sup>“A exclusão da Petrobrás e da Eletrobrás se deve às características específicas das empresas, seguidoras de regras de governança corporativa similares às experimentadas pelas empresas privadas de capital aberto, e com autonomia para captar recursos nos mercados interno e externo.” (BCB, 2012, p. 7)

**Gráfico 02 – Relação entre DPF e DBGG 2016**

FONTE:STN/PAF 2017, 2017, p. 40

A DPF, para Silva e Medeiros (2009), pode ser considerada pela ótica da forma em que foi contraída: mobiliária quando é captada mediante a emissão de títulos públicos; ou contratual por meio da assinatura de contratos; ou pela moeda em que foi negociada: interna (em moeda local) ou externa (em moeda estrangeira).

Hoje no Brasil, conforme informações do *site* da STN<sup>4</sup>, a totalidade da DPF interna é formada pela emissão de títulos públicos pelo Tesouro Nacional. Por esta razão a dívida pública interna é definida por Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi). A Dívida externa no Brasil é formada tanto por emissões de títulos quanto por contratos com agentes externos, sendo chamada de Dívida Pública Federal Externa (DPFe). Portanto a composição da DPF dividida em interna e externa pode ser vista na Tabela 03.

**Tabela 03 – Composição DPF**

INDICADOR	R\$ bilhões		
	ESTOQUE		
	2014	2015	2016
<b>DPF</b>	<b>2.296</b>	<b>2.793</b>	<b>3.113</b>
DPMFi	2.184	2.650	2.986
DPFe	112	143	127

FONTE: STN/RAD 2015 e 2016. Confecção própria.

<sup>4</sup> <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/o-que-e-a-divida-publica-federal/>

### 3 MODELO BRASILEIRO DE CLASSIFICAÇÃO DA DPF NO OGU

Como já descrito, o que é registrado no OGU é a DPF: a dívida contraída pelo Governo Federal que é planejada, acompanhada e executada em seu orçamento público federal. A DPF tem um estoque que é o seu valor total (visto na Tabela 03) e os valores que são executados, rolados ou negociados no ano, de acordo com seus vencimentos. Esses valores anuais são compostos de juros, amortização e refinanciamento e compõem a LOA, ou seja, os valores que são devidos naquele ano em que o orçamento se refere. Neste capítulo é analisada e criticada a classificação da DPF no OGU sobretudo quanto às particularidades do refinanciamento da dívida.

Considera-se que o modelo brasileiro de classificação da DPF no OGU apresenta dois momentos: um antes e outro após a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Anteriormente à LRF, o conjunto total das despesas com a DPF, isto é, juros, amortização e refinanciamento, eram classificadas no OGU em um único GND denominado Juros e Encargos da Dívida. Nesse modelo, para Passos e Castro (2009), o OGU não demonstrava a distinção entre as despesas que modificavam o estoque da dívida, tais como emissão de títulos novos e pagamentos de juros, das que não geram impacto no estoque que são as despesas com o refinanciamento da dívida. Essa situação, conforme os autores, causava análises distorcidas pelo fato de, naquela época, não ser separado dos custos da DPF o seu refinanciamento.

O texto da LRF apresentou o preceito da classificação do refinanciamento da dívida pública de forma apartada das outras despesas com a DPF. A finalidade foi evidenciar os valores das despesas com a DPF em si e do seu refinanciamento:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional. (BRASIL, 2000)

Para operacionalizar a separação dos gastos com o refinanciamento, preconizado pela LRF, foram criados um GND<sup>5</sup> e um Órgão Orçamentário específico. Segundo Passos e Castro (2009), foi instituído<sup>6</sup> o GND: amortização da dívida interna/externa para registro das despesas de amortização e refinanciamento da DPF; assim, as outras despesas referentes a DPF se classificam no GND: juros e encargos da dívida. O órgão específico criado foi o 75000 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal exclusivo para as despesas com o refinanciamento.

Portanto, a DPF é classificada no OGU em dois GND: a) GND 2 – juros e encargos da dívida e b) GND 6 – amortização da dívida. Segundo o MTO 2017 (SOF/MTO 2017), o GND de número 2 se refere às despesas com os juros e o de número 6 com a amortização e com o refinanciamento. Para Passos e Castro (2009) essas mudanças tiveram como consequência uma maior transparência no volume de gasto com o refinanciamento da DPF e com juros e outras despesas do OGU.

Neste capítulo serão utilizados os valores referentes à LOA do ano de 2016 (Lei nº 13.255 de 14 de janeiro de 2016) para exemplificar, analisar e criticar o modelo brasileiro de classificação e registro da DPF no OGU. O ano de 2016 foi escolhido por ser o mais recente e também por ser representativo da classificação da DPF já que o modelo utilizado é semelhante desde a edição da LRF (BRASIL, 2000). A DPF na LOA é classificada da seguinte forma: a) grupo natureza de despesa (GND); b) categoria econômica; c) função e subfunção de Governo e d) órgão orçamentário.

Quanto à classificação por GND, o Gráfico 03 ilustra a composição da LOA do ano 2016. Nele observa-se que o GND 2 juros e encargos da dívida representa 10% do OGU e o GND 6 amortização da dívida, 36%; totalizando os dois grupos demonstra-se que a despesa total com a DPF no OGU representa 46% da LOA 2016.

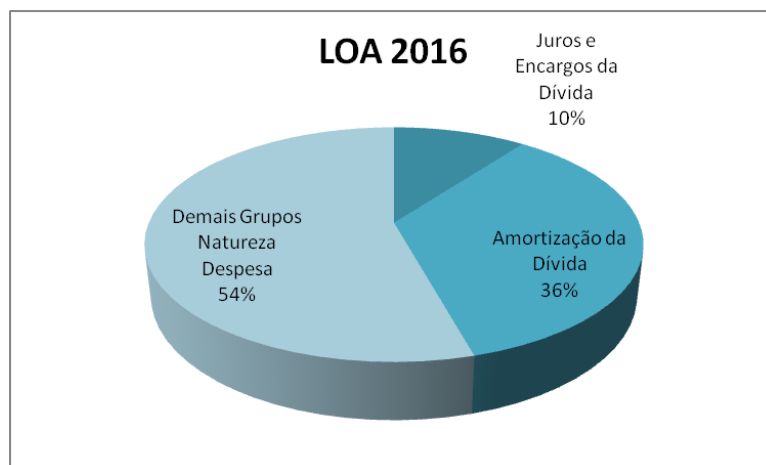
---

<sup>5</sup> “GND é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto”. SOF/MTO 2017, p.58

<sup>6</sup>Art. 2º Portaria nº 5, de 20 de maio de 1999. Esses novos grupos de despesas são conceituados como: Despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna/externa, contratual ou mobiliária. (SOF/MTO 2000, p. 179 e 130).



Gráfico 03 – GND LOA 2016



FONTE: SIOP BI. Confeção própria.

Nesse sentido, 10% do total da DPF no orçamento de 2016 foi planejado para as despesas referentes a juros e encargos da dívida, ou seja, despesas que refletem mudança no volume do estoque da dívida. Para o *PSDS Guide* (IMF, 2013), as despesas desse tipo são classificadas como ‘fluxos’, assim, despesas com a DPF que podem ser classificadas como fluxo são: emissão de novos títulos, juros e amortização da dívida.

A amortização da dívida consta no GND 6 “amortização da dívida” em que também são inseridas as despesas com o refinanciamento da dívida. Portanto, aqui avalia-se uma classificação com dois tipos diferentes de variáveis: a amortização como variável fluxo e o refinanciamento como variável estoque. Nesse sentido, o refinanciamento é uma parte do estoque total da dívida que é registrada no balanço contábil, pois para Sant’anna (1996) estoque são os títulos da dívida não vencidos e não pagos em uma determinada data.

Além disso, a denominação do GND abrangendo somente o nome “amortização” gera dificuldade de leitura do OGU e interpretações errôneas. Observando o Gráfico 3 pode ser concluído de forma equivocada que 36% do OGU foi planejado especialmente para a amortização da dívida.

Por conseguinte, para visualizar o montante de despesas dos itens amortização e refinanciamento é necessária uma pesquisa complementar. Como a LRF determinou o registro em separado do refinanciamento, e essa separação foi também operacionalizada com a criação

do órgão orçamentário específico, pode-se analisar o valor dele numa consulta no GND 6 por órgão orçamentário, conforme Tabela 04 abaixo.

**Tabela 04 – GND 6 por Órgão**

ORGÃO	LOA 2016	R\$1,00
		% DO TOTAL LOA 2016
75000 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	881.232.972.226	30
71000 - Encargos Financeiros da União	161.778.174.020	6
Outros Órgãos	1.795.638.239	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.044.806.784.485</b>	<b>36</b>

FONTE: SIOP BI. Confecção própria.

De acordo com a Tabela 04, o valor do órgão 75000 é referente ao refinanciamento da dívida e mostram, também, os outros órgãos que registram no GND 6 a amortização. Assim, dos 36% vistos no Gráfico 03 referentes ao total GND 6: 30% é referente ao refinanciamento e apenas 6% se refere a despesas planejadas para amortização da DPF. Logo, o menor volume que está classificado no GND de nome “Amortização” é referente às despesas com amortização da dívida. Isso revela uma classificação que não evidencia os dados que se pretende mostrar, acarretando interpretações distantes da realidade, e mostrando-se, dessa forma, como um sistema de classificação da natureza de despesa deficiente que não classifica o que se propõe, trazendo prejuízo para os relatórios que são gerados por meio dessa classificação.

Conforme demonstrado no Gráfico 03, seguramente, anterior à LRF, a não distinção da natureza dos gastos da dívida no orçamento de pagamento e refinanciamento causava uma carência de transparência para o montante que estava sendo pago quanto ao que era refinanciado da DPF. Sendo o orçamento público um instrumento de gestão, ele, naquela época, não conseguiria fornecer informações precisas sobre a composição das despesas da DPF. Porém, como visto no Gráfico 03 e na Tabela 04, a classificação por GND, mesmo apresentando avanço pós edição da LRF, apresenta carência, já que soma, em um único grupo, o GND 6, despesas com a amortização e com o refinanciamento da dívida. Dessa forma, o orçamento se mostra incompleto na sua função de ser um instrumento capaz de fornecer dados para os tomadores de decisão e para os formuladores de políticas públicas, diminuindo, assim, a sua finalidade de ser guia para as escolhas públicas.

Após a pesquisa adicional descrita, foi possível separar os custos da amortização e do refinanciamento que são somados no GND 6. Assim, a Tabela 5 abaixo demonstra a composição da DPF no OGU em seus grandes grupos: juros, amortização e refinanciamento.

**Tabela 05 – Composição DPF**

<b>ITENS DA DPF</b>	<b>LOA 2016</b>	R\$ 1,00
		<b>%</b>
Refinanciamento	881.232.972.226	65
Amortização	163.573.812.259	12
Juros	304.101.215.258	23
<b>TOTAL</b>	<b>1.348.907.999.743</b>	<b>100</b>

FONTE: SIOP BI. Confeção própria.

Adicionalmente, a DPF também é classificada no OGU por Categoria Econômica, conforme Tabela 06.

**Tabela 06 – DPF por categoria econômica e grupo de natureza de despesa**

<b>CATEG. ECON/GND</b>	R\$ 1,00
	<b>LOA 2016</b>
<i>3 - Despesas Correntes</i>	<i>304.101.215.258</i>
2 - Juros e Encargos da Dívida	304.101.215.258
<i>4 - Despesas de Capital</i>	<i>1.044.806.784.485</i>
6 - Amortização da Dívida	1.044.806.784.485
<b>TOTAL</b>	<b>1.348.907.999.743</b>

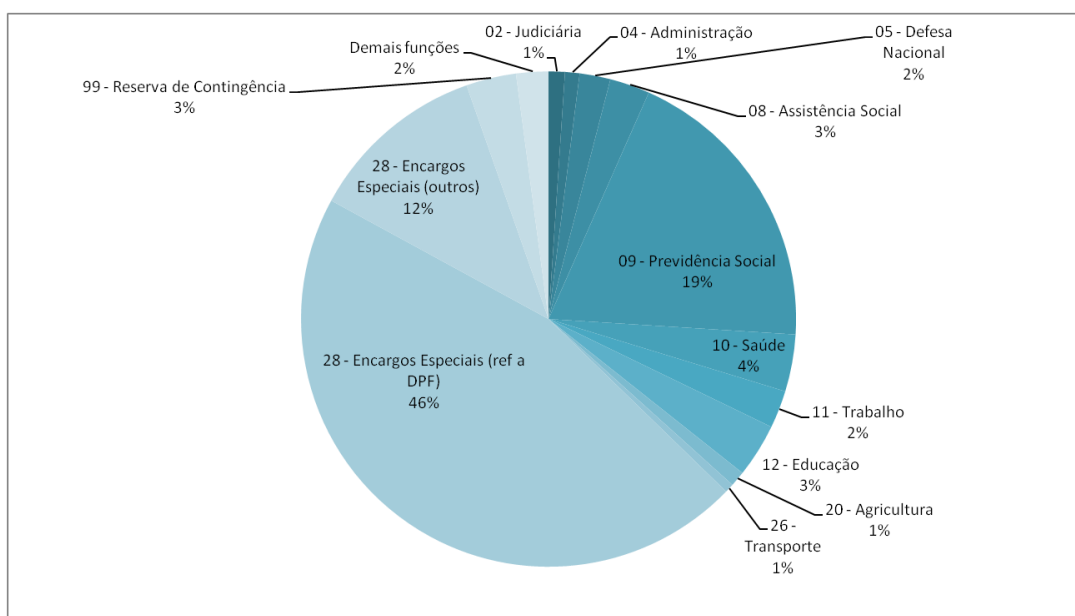
FONTE: SIOP BI. Confeção própria.

A Tabela 06 demonstra que a totalidade do GND 2 está classificada como Despesas Correntes e a do GND 6 como Despesas de Capital. Portanto, conforme MTO 2017 (SOF/MTO 2017, p.57), as despesas com juros e encargos da dívida são Despesas Corrente definidas como despesas “*que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital*”, já as despesas com amortização e refinanciamento da dívida, são despesas com seu pagamento e/ou refinanciamento e Despesas de Capital são despesas “*que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital*”. Dessa forma, conforme Sant’ana (1996), o refinanciamento da dívida tem as características de não variar o estoque nem

amortizar a dívida, assim, não constitui despesa efetiva e, apesar disso, está classificada em ‘despesa de capital’.

Outra classificação da DPU no OGU é por Função de Governo que está apresentada no Gráfico 04 abrangendo o total da LOA 2016. Considerando o Gráfico 04, apreende-se, novamente, que 46% do total da LOA de 2016 consta na função Encargos Especiais com despesas referentes ao total da DPF, que pode ser visualizada sua composição na Tabela 05.

**Gráfico 04 – Despesas por Função na LOA 2016**



FONTE: SIOP BI. Confeção própria

Portanto a DPF é registrada na Função de código 28 Encargos Especiais. Esta função, dentre outras classificações orçamentárias, foi criada pela Portaria SOF nº 42, de 14 de abril de 1999, a qual permitiu a adoção do modelo Orçamento-Programa com a flexibilização da Classificação Funcional-Programática. A Portaria foi um marco importante da chamada reforma orçamentária da época (SOF 1999).

Conforme preconiza o GFSM 2014 (IMF, 2014b) as transações, as operações e o serviço da dívida devem constar na Função 701 Serviços públicos gerais. Alerta-se para o fato de que o GFSM 2014, na sua classificação orçamentária por função de governo, não consta o tema refinanciamento da dívida. Essa conjuntura de funções desconstruídas com as diretrizes internacionais impede a comparabilidade entre os países o que facilitaria o aprendizado com

aqueles que encontram melhores práticas para lidar com questões públicas no geral e na gestão da dívida nesse caso específico.

Além disso, essa ausência de padronização inviabiliza a publicidade das estatísticas fiscais de forma internacional que forneceria a base para a análise dos formuladores de políticas públicas e avaliação da sustentabilidade da política governamental, conforme *PSDS Guide* (IMF, 2013). Para o Guia, a publicidade municia elementos essenciais para a preparação, execução e aprovação do Orçamento Público no Poder Legislativo.

A classificação por Função se subdivide em Subfunções. O GFSM 2014 (IMF, 2014b) delimita em subfunção da função que inclui a classificação da dívida, dita anteriormente: 7011 Órgão executivos e legislativos, assuntos financeiros e fiscais, assuntos exteriores e 7017 Transações da dívida pública e, como incide na função, o guia não traz o tema refinanciamento na subfunção. Já o orçamento brasileiro, ilustrado aqui pela LOA 2016, conforme Tabela 07, apresenta subfunções diversas do preconizado pelo GFSM 2014, acarretando novamente dificuldades de comparabilidade, conforme já descrito anteriormente.

**Tabela 07 – Função 28 Encargos Especiais e subfunções**

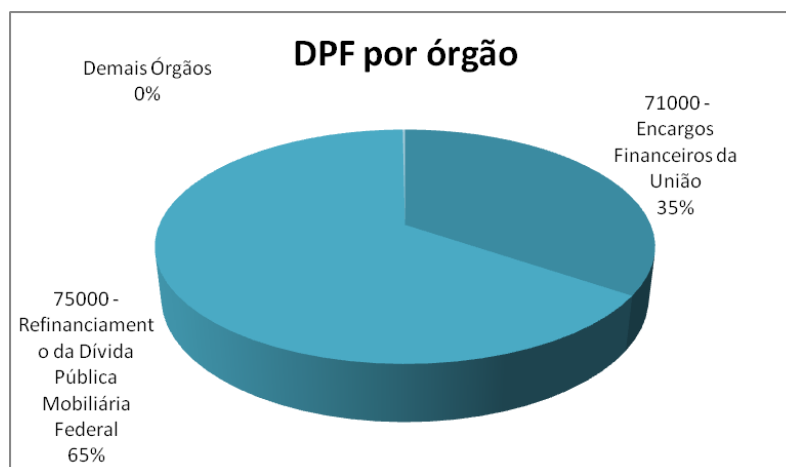
	R\$ 1,00
<b>FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO</b>	<b>LOA 2016</b>
<b>28 - Encargos Especiais</b>	<b>1.348.907.999.743</b>
841 - Refinanciamento da Dívida Interna	858.288.136.772
842 - Refinanciamento da Dívida Externa	22.944.835.454
843 - Serviço da Dívida Interna	452.583.320.769
844 - Serviço da Dívida Externa	14.691.706.748
846 - Outros Encargos Especiais	400.000.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.348.907.999.743</b>

FONTE: SIOP BI. Confeção própria.

E, por último, a DPF também é apresentada por “Órgão Orçamentário” na classificação institucional do OGU, apesar de não configurar órgão orçamentário<sup>7</sup> propriamente dito, conforme Gráfico 05.

<sup>7</sup>“Um órgão orçamentário ou uma UO não correspondem necessariamente a uma estrutura administrativa, como ocorre, por exemplo, com alguns fundos especiais e com os órgãos Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, Encargos Financeiros da União, Operações Oficiais de Crédito, Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal e Reserva de Contingência.” (SOF/MTO, 2017, p. 34-35)

**Gráfico 05 – DPF por Órgão na LOA 2016**



FONTES: SIOP BI. Confecção própria.

No órgão 71000 – Encargos Financeiros da União (EFU) na Unidade Orçamentária 71101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda – consta as despesas com a DPF quase em sua totalidade, excetuando o refinanciamento da dívida. O refinanciamento, como já descrito, por mandamento da LRF, consta exclusivamente do órgão 75000 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal na única Unidade Orçamentária que é 75101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda. Há também DPF em outros órgãos que são referentes a saldos antigos quando os órgãos contraíam dívida em seu nome.

Pelo Gráfico 05 pode ser demonstrado que a maioria da composição da DPF, 65%, (ver também Tabela 05) está registrada no Órgão 75000 – Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal. O valor do refinanciamento registrado na LOA é a parte da dívida referente à rolagem que ocorrerá naquele ano e que, em termos nominais, não aumenta o estoque da dívida, isto é, não aumenta o nível do passivo sendo, portanto, segundo *PSDS Guide* (IMF, 2013), uma variável estoque. O *PSDS Guide* (IMF, 2013) conceitua o refinanciamento como repactuação de um ou mais contratos da dívida vigente, incluindo dívida atrasada, transformando-o em empréstimo novo que reembolsa a dívida atual.

A despeito do princípio da universalidade no orçamento público, segundo Giacomoni, 2012, segundo o qual deverá constar a totalidade das receitas e das despesas, também o orçamento público é um *locus* em que são demonstradas as prioridades do governo e as necessidades nacional importantes. Nesse sentido, observando o OGU entende-se que é

prioridade do país o refinanciamento da dívida já que esse tem como montante cerca de 1/3 do orçamento total.

A SOF, no documento Orçamento Cidadão (SOF, 2015), relata que o refinanciamento da dívida somente consta do orçamento público devido determinação à legal e que para visualizar corretamente o valor do pagamento da dívida no orçamento deve-se excluir o valor do refinanciamento. Concordando com a SOF, Sant'ana (1996) escreveu que o tratamento da rolagem da dívida, compondo o orçamento, demonstra situações de interpretações pouco efetivas, como por exemplo, a estatística OGU/PIB que se mostra distorcida.

Dessa forma, sendo o refinanciamento da dívida pública uma variável estoque, infere-se que as suas operações classificadas no OGU são apartadas da lógica ordinária do orçamento como um todo. No texto da LOA, os valores do refinanciamento estão destacados, conforme prevê LRF (BRASIL, 2000). Esses montantes de receita e despesa para o fim de rolagem são idênticos. Essa forma de identificar a rolagem da dívida separada sugere um orçamento diferente, podendo ser uma extensão do orçamento fiscal e do da seguridade social. Caso fosse dessa maneira, não seria uma afronta ao princípio orçamentário da Unidade já que o Brasil possui orçamentos diferentes que se unem numa única peça orçamentária legal – a LOA.

Portanto, apesar de a natureza da despesa do refinanciamento da dívida pública ser notavelmente estoque ele constituiu uma despesa orçamentária no sentido em que é executado no orçamento mesmo que sua fonte de execução seja uma contração de operação de crédito, ou seja, nova emissão de título para pagar dívida não paga e vencida, ou seja, rolagem da dívida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentou os conceitos aderentes ao orçamento e à dívida pública, delineou a classificação da DPF no OGU e analisou o item refinanciamento da dívida pública, concluindo que é uma variável estoque. Para essa pesquisa, as fontes acadêmicas sobre o estudo da dívida no orçamento público se mostraram escassas já que as pesquisas sobre a dívida são, em sua maioria, sobre os seus *macro* índices como um estoque contábil ou como uma variável econômica. Assim, esta pesquisa demonstrou que a classificação dos elementos que compõem a DPF no OGU se mostra extensa e pouco transparente. Além disso, os juros, a amortização e o refinanciamento da dívida se revelam variáveis de natureza diferentes: os dois primeiros são variáveis fluxo e o último variável estoque.

As variáveis que compõem a DPF – juros, amortização e refinanciamento – são de difícil visualização no OGU. O refinanciamento, por força de lei, é o item de mais fácil e rápida visualização pois se apresenta no texto da LOA. De tal modo, a classificação da DPF no OGU se mostrou ampla, composta de vários itens e sendo pouco transparente. Além disso, o OGU também não apresenta um anexo com o planejamento da dívida para o ano referente ao orçamento e para os futuros, como preconiza o *PSDS Guide* (IMF, 2013).

O item juros apresenta simples visualização no OGU pois apresenta-se em um GND próprio e específico de fácil pesquisa. Esse item é normalmente classificado no OGU já que é uma variável fluxo, ou seja, não é estática e modifica o estoque da DPF.

Já a amortização da dívida é de difícil análise e pode promover interpretações tortuosas no OGU. Na classificação do OGU há um GND chamado amortização da dívida que poderia, em primeira análise, julgar de fácil acesso seus valores, como no caso dos juros. Porém os valores referentes ao refinanciamento também são classificados nesse mesmo GND. Apesar disso, a amortização também é de classificação ordinária no OGU uma vez que é uma variável fluxo, ou seja, promove mudanças no volume total da dívida.

Porém, o refinanciamento da dívida, objetivo deste trabalho, se mostrou como variável estoque pois não modifica o valor total da dívida sendo, apenas uma troca de instrumentos vencidos por novos, isto é, uma rolagem da dívida. Mas a sua visualização no OGU é facilitada já que o seu valor é destacado no texto da LOA e também possui um Órgão Orçamentário exclusivo para a sua classificação. Apesar dessa facilidade, ele compõem o GND amortização



da dívida juntamente com os valores de amortização, como dito acima, o que enfraquece sua transparência.

Apesar disso, o refinanciamento é uma despesa orçamentária pois, concordando com Carvalho Jr e Feijó (2015), para ser despesa orçamentária basta ser uma aplicação que necessita estar autorizada na LOA ou em seus créditos adicionais, ou seja, estando na lei do orçamento é configurada como despesa orçamentária. Nesse caso, a rolagem da dívida seria uma despesa orçamentária já que consta da LOA. E também, para os autores, seria receita orçamentária já que essa é conceituada como fonte de recurso com a finalidade de autorizar despesa orçamentária. Pois, mesmo o refinanciamento sendo uma variável estoque é uma despesa orçamentária porque é executada como as outras despesas ainda que a sua fonte de receita seja operação de crédito. Além disso, o *PSDS Guide* (IMF, 2013) relata que um sistema de gestão é uma fonte de dados sobre a dívida pública e, vendo o orçamento como um sistema de gestão, o refinanciamento estando nele ajudaria a fornecer dados sobre a dívida.

Com a finalidade de alcançar mais transparência para o refinanciamento da dívida propõe-se então algumas modificações na peça orçamentária. A mais abrangente é a criação de um novo orçamento chamado de Orçamento do Refinanciamento da Dívida Pública que, juntamente com os orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, formariam a LOA; além disso, também uma criação de um novo GND para o refinanciamento apartado das despesas com a amortização. Do mesmo modo é importante promover uma modificação da Função de Governo da dívida para acompanhar o GFSM 2014 (IMF, 2014b). Por fim, a inclusão de um Informe sobre a Dívida anexo à LOA, conforme preconiza o *PSDS Guide* (IMF, 2013).

O novo orçamento proposto criaria uma nova Esfera Orçamentária na qual seriam incluídas todas as despesas com o refinanciamento. Com isso, os dados de refinanciamento estariam evidenciados e apartados das outras despesas com a dívida que variam o estoque e que são os juros e a amortização que continuariam a compor o Orçamento Fiscal devido à sua natureza de influenciar o cenário econômico no curto prazo.

Outra modificação importante proposta é a criação de um GND específico para o refinanciamento pois no modelo atual as despesas dele se somam com as de amortização no GND de nome Amortização da Dívida. Essa situação leva à extração de relatórios com interpretações equivocadas do montante de despesas destinadas à amortização tendo em vista que, como visto no capítulo anterior, apesar do nome do GND, a grande maioria das despesas é destinada ao refinanciamento. Além disso, há um erro de conceituação tendo em vista que o

refinanciamento não promove a amortização da dívida pública pois se constitui apenas como rolagem da dívida.

Outro ponto importante da sugestão de modificação da classificação da dívida pública no OGU é a Função de Governo diferente do que traz o GFSM 2014 (IMF, 2014b). Sabe-se que o item dívida não é o único que consta em Função diferente da norma internacional, porém aqui se trata apenas desse assunto. Seria necessário aderir ao modelo do GFSM 2014 de Função e Subfunção para as despesas com juros e amortização da dívida. No que se refere ao refinanciamento, que, como visto, não consta da referida classificação do GFSM 2014, propõe-se que ele seja classificado na mesma função dos outros itens que compõem a dívida, e, assim, continuaria na subfunção já existente que é específica.

Por fim propõe-se que seja criado um Informe sobre a Dívida Pública na forma de um anexo à LOA. O *PSDS Guide* (IMF, 2013) sugere que esse informe seja em conjunto com o Anexo de Metas Fiscais. Nele trariam-se as projeções da dívida pública para o ano da LOA e para dois ou mais anos subsequentes, semelhante à forma das metas fiscais que traz a LDO brasileira. Esse anexo é importante para avaliar a trajetória do endividamento no orçamento público e planejar o seu desenvolvimento em conjunto com as metas de conjuntura econômica já que a dívida delinea o espaço fiscal do orçamento.

Em suma, para se alcançar mais transparência no tratamento do refinanciamento da dívida dentro do orçamento brasileiro são propostas algumas modificações para se alcançar comparabilidade internacional e melhor tratamento a esse item de despesa que hoje participa com 30% do total do orçamento e que obscurece, mesmo com as modificações promovidas pela LRF, a clareza do tamanho do orçamento brasileiro e de sua rolagem da dívida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M.; LAGO, L. A economia brasileira no império, 1822-1889. In: ABREU, M.A **ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 1-28.

ABREU, M.; WERNECK, R. Estabilização, abertura e privatização, 1990-1994. In: ABREU, M. **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 313-330.

ATHAYDE, D; VIANNA, A. **Dívida pública brasileira**: uma análise comparativa dos três principais indicadores de esforço fiscal. Nova economia. Belo Horizonte, vol.25, nº .2, 2015. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512015000200403](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512015000200403)> Acesso em: 10 jan. 2017. 10:30.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**: teoria e política econômica. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Manual de estatísticas Fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil**. Brasília, abril, 2012. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?MANESTFIS>> Acesso em: 15 jan. 2017. 10:00.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Séries temporais**. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>> Acesso em: 15 jan. 2017. 12:00.

BRASIL. **Lei nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 maio 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 03 jan. 2017. 14:30.

CARVALHO JR; FEIJO, P. **Entendendo resultados fiscais**: teoria e prática de resultados primário e nominal. Brasília: Gestão Pública, 2015.

FILHO, M. Prefácio. In: SILVA, A.; CARVALHO, L.; MEDEIROS, O. (org). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. 13-15.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOBETTI, S.; W. **Dívida líquida e dívida bruta**: o efeito da estrutura patrimonial sobre a taxa de juros implícita e a trajetória do endividamento. Brasília: XV Prêmio Tesouro Nacional, 2010. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio/stn2010/assets/pdf/tema1/Tema%201%20-%201%20lugar%20-%20Sergio%20Gobetti.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017. 15:00

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **External debt statistics** :guide for compilersandusers / Inter-AgencyTask Force onFinanceStatistics. Washington, D.C.: 2014a. Acessado em maio de 2017> <http://www.tffs.org/pdf/edsg/ft2014.pdf>

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Government financ estatistics manual 2014** (GFSM 2014). Washington, D.C.: 2014b. Acessado em maio de 2017> <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Public sector debtstatistics** :guide for compilersandusers. Washington, DC: 2013. 2ed. Acessado em maio de 2017> <http://www.tffs.org/pdf/method/2013/psds2013.pdf>

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Revised Guidelines for PublicDebt Management**: preparedbythe staffs oftheInternationalMonetaryFundandthe World Bank. 2014c. Acessado em maio/2017> <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040114.pdf>

LOYOLA, G. As relações entre a política fiscal e a política monetária no Brasil – diagnóstico e proposta. In: ALMEIDA, M.; SALTO, F. (org). **Finanças públicas**.2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. 219-254.

MESQUITA, M. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964. In: ABREU, M.A **ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 179-196.

PASSOS, A.; CASTRO P.O orçamento e a dívida pública federal. In: SILVA, A.; CARVALHO, L.; MEDEIROS, O. (org). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. 219-241.

PEDRAS, G. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, A.; CARVALHO, L.; MEDEIROS, O. (org). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. 57-80.

SANT'ANA, Wilma Luiza. **Orçamento da dívida pública**: um novo enfoque. Brasília: IV Prêmio Tesouro Nacional, 1996. Disponível em

<[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/IPremio/divida/MHafdpIVPTN/SANTANA\\_Wilma\\_Luiza.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IPremio/divida/MHafdpIVPTN/SANTANA_Wilma_Luiza.pdf)> Acesso em: 05 maio 2017. 15:00

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (SOF). **Manual técnico do orçamento 2000** (MTO 2000). Brasília, 1999. Disponível em <[http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2000.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2000.pdf)> Acesso em: 10 maio 2017. 09:00.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (SOF). **Manual técnico do orçamento 2017** (MTO 2017). Brasília, 2017. Acessado em maio/2017> [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf)

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (SOF). **Orçamento Cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2016. Brasília, 2015. Acessado em junho 2017> [http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamento-cidadao/mp\\_orcamento-cidadao-2016\\_a4\\_31-08-15\\_d\\_12h29.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsf/portalsf/orcamento-cidadao/mp_orcamento-cidadao-2016_a4_31-08-15_d_12h29.pdf)

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Dívida Pública Federal**: relatório anual 2016 (STN/RAD 2016). Brasília, 2017. Acessado em abril/2017> [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD\\_2016\\_pt-br.pdf/ec1dfc42-8088-49ad-9bb7-535a220307e6](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_2016_pt-br.pdf/ec1dfc42-8088-49ad-9bb7-535a220307e6)

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Dívida Pública Federal**: relatório anual 2015 (STN/RAD 2015). Brasília, 2016. Acessado em abril/2017> [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD\\_Relat%C3%B3rio\\_Anual\\_2015\\_.pdf/b95e87d0-1546-45e3-b01c-a10d48ec97d8](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_Relat%C3%B3rio_Anual_2015_.pdf/b95e87d0-1546-45e3-b01c-a10d48ec97d8)

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Dívida Pública Federal**: plano anual de financiamento 2017 (STN/PAF 2017). Brasília, 2017. Acessado em abril/2017> [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269391/PAF\\_2017\\_pt-br.pdf/2271dcc2-079b-406b-acf7-5dd29f3abd3d](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269391/PAF_2017_pt-br.pdf/2271dcc2-079b-406b-acf7-5dd29f3abd3d)

SILVA, A.; CARVALHO, L.; MEDEIROS, O. (org). Anexo estatístico. In: SILVA, A.; CARVALHO, L.; MEDEIROS, O. (org). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

SILVA, A.; CARVALHO, L.; MEDEIROS, O. (org). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009.

SILVA, A.; MEDEIROS, O. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, A.; CARVALHO, L.; MEDEIROS, O. (org). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. 101-128.

SILVA, A. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. In: SILVA, A.; CARVALHO, L.; MEDEIROS, O. **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. 33-56.