

Parte 2

Capítulo 4

O Orçamento e a Dívida Pública Federal

Antônio de Pádua Ferreira Passos
Priscila de Souza Cavalcante Castro

1 Introdução

O Orçamento Público é um instrumento que reflete a estratégia de alocação das despesas do governo, bem como as expectativas de receitas que permitirão seu atendimento, ambos alinhados ao planejamento em cada exercício financeiro. Um sistema moderno de orçamento deve atender a três requisitos básicos:

- controle, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos;
- manutenção da estabilidade econômica, por meio dos ajustes fiscais;
- qualidade do gasto público, associada às prioridades e ao planejamento de curto e médio prazos do governo.

No âmbito da Dívida Pública Federal (DPF), em particular, adicionalmente ao orçamento anual enviado ao Congresso no início do segundo semestre de cada ano, para aprovação até dezembro, o governo federal divulga em janeiro do ano seguinte o seu Plano Anual de Financiamento (PAF). Tal documento, de periodicidade anual, divulga os objetivos, as diretrizes, as estratégias e as metas para a gestão da DPF, de forma estruturada e pública, sendo um instrumento de transparência no gerenciamento dessa dívida.

Dessa forma, durante o exercício financeiro em que o Orçamento está vigente, há um acompanhamento da execução orçamentária com o objetivo de alinhá-la ao planejamento estratégico da DPF divulgado no PAF. De um lado, a análise da execução orçamentária e financeira permite acompanhar a necessidade de geração de receitas decorrente da emissão de títulos, levando em consideração o comportamento de variáveis estratégicas, tais como o total das despesas da DPF do mês e a parcela da receita fiscal direcionada para pagamento dessa dívida. De outro lado, a análise da necessidade líquida de financiamento, com base nas despesas e nas receitas, e a estratégia do gerenciamento da dívida pública de curto e médio prazos, apresentada no PAF, permitem a definição das emissões de títulos que ocorrerão mês a mês.

Nesse contexto, apresentamos a estrutura orçamentária brasileira, descrevendo o processo orçamentário, as instituições participantes do sistema, os normativos que norteiam toda a execução orçamentária e financeira, destacando os aspectos que impactam diretamente a gestão da DPF.

O objetivo deste capítulo, portanto, é propiciar um entendimento sobre o orçamento brasileiro como ferramenta essencial na administração financeira dos recursos públicos e, especificamente, no que se refere à Dívida Pública Federal. Além desta Introdução, este capítulo está dividido em quatro seções. A seção 2 introduz os principais conceitos de orçamento público, bem como os processos e as entidades envolvidas. A seção 3 apresenta a estrutura institucional da administração financeira e orçamentária brasileira. A seção 4 aborda o orçamento sob a ótica da DPF, tendo em vista que, além das regras gerais às quais toda gestão de recursos

está subordinada, a dívida tem um tratamento especial, sendo impactada por um lado pelos controles legais sobre o endividamento público, aliado à transparência das informações, e por outro buscando a flexibilidade necessária para uma gestão eficiente dessa dívida, minimizando o risco orçamentário. Por fim, a seção 5 traz algumas considerações finais sobre o orçamento da Dívida Pública Federal.

2 Orçamento

O Orçamento Público é um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho como um todo e de cada um de seus órgãos em particular para determinado período. Dessa forma, o orçamento exprime em termos financeiros e técnicos, as decisões políticas na alocação dos recursos públicos, estabelecendo as ações e os programas prioritários para atender às demandas da sociedade, além de permitir o controle das finanças públicas, evitando que sejam realizados gastos não previstos.

Juridicamente, o orçamento de um ente público no Brasil, seja ele o governo federal, os estados ou os municípios, materializa-se por meio de uma lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, de validade anual, em que se estima a receita e se fixa a despesa da administração pública, e é elaborado em um exercício para execução no exercício seguinte, após aprovação pelo Poder Legislativo. Ele é estabelecido com base nos seguintes princípios fundamentais:

- **Unidade do documento:** o conjunto das despesas e das receitas deve estar reunido em um documento único. Cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente. Assim, existe o orçamento da União, o de cada estado e o de cada município.
- **Universalidade:** princípio segundo o qual a lei orçamentária deve compreender todas as receitas e todas as despesas pelos seus totais.
- **Anualidade:** o orçamento corresponde a um exercício anual.
- **Princípio do equilíbrio:** as receitas estimadas do exercício devem ser iguais às despesas fixadas.
- **Noção de especificação:** cada dotação deve ter um destino determinado e estar associada a uma ação específica.

As receitas no orçamento são estimadas pelo governo para o exercício seguinte, tendo por base previsões de indicadores da economia, tais como o Produto Interno Bruto (PIB) e a inflação, e de cada uma das receitas, tais como a arrecadação de impostos e contribuições. Com base na receita prevista, são fixadas as despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Tabela 1. Receita e despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por categoria econômica do Orçamento 2009 – princípio do equilíbrio

Recursos de todas as fontes
R\$ milhões

Receita		Despesa	
Especificação	Valor	Especificação	Valor
Receitas Correntes	839.902	Despesas Correntes	834.264
Receita Tributária	289.839	Pessoal e Encargos Sociais	168.798
Receita de Contribuições	431.990	Juros e Encargos da Dívida	124.711
Receita Patrimonial	51.636	Outras Despesas Correntes	540.756
Receita Agropecuária	23		
Receita Industrial	654		
Receita de Serviços	33.661		
Transferências Correntes	305		
Outras Receitas Correntes	31.794		
Receita Intraorçamentária	12.349		
Receita de Contribuição/Intraorçamentária	12.167		
Receita Patrimonial/Intraorçamentária	2		
Receita Industrial/Intraorçamentária	135		
Receita de Serviços/Intraorçamentária	43		
Outras Receitas – Operações Intraorçamentárias	3	Superávit do Orçamento Corrente	17.988
Total	852.252	Total	852.252
Superávit do Orçamento Corrente	17.988		
Receitas de Capital	729.195	Despesa de Capital	721.254
Operações de Crédito	644.611	Investimentos	47.617
Alienação de Bens	5.070	Inversões Financeiras	41.960
Amortização e Empréstimos	22.262	Amortização da Dívida	631.678
Transferências de Capital	150		
Outras Receitas de Capital	57.102		
		Reservas	25.929
		Contingência	8.423
		Outras	17.506
Total	747.183	Total	747.183
Resumo			
Receitas Correntes	839.902	Despesas Correntes	834.264
Receitas de Capital	729.195	Despesas de Capital	721.254
Receita Intraorçamentária	12.349	Reservas	25.929
Total	1.581.447	Total	1.581.447

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2009, v. I, Quadro 1C¹

A Constituição Federal brasileira estabelece que os orçamentos e suas respectivas leis sejam iniciativas do Poder Executivo, mas apreciadas pelo Poder Legislativo. Dessa forma, o projeto de lei orçamentária é levado ao Congresso, onde deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta enviada pelo Executivo. Ao Congresso é permitido remanejar os investimentos para projetos, áreas e regiões considerados prioritários, realizando tais alterações por meio de emendas parlamentares.

¹ Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008.

O Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada legislatura. Depois de aprovado, é sancionado pelo presidente da República e se transforma em lei. Caso, durante o exercício financeiro, seja necessária a realização de despesas acima do limite autorizado na lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional.²

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o modelo orçamentário brasileiro e instituiu instrumentos com o objetivo de vincular o planejamento ao Orçamento. São leis interdependentes: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital³ e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a LOA. É de iniciativa do Poder Executivo e coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG). Aprovado no primeiro ano de mandato presidencial, o PPA tem validade a partir do segundo ano presidencial e encerra-se no primeiro ano do mandato presidencial subsequente.

A LDO, por sua vez, prioriza as metas do PPA e orienta a elaboração do Orçamento Geral da União, que terá validade para o ano seguinte. O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo e precisa ser encaminhado ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro. O projeto da LDO tem como base o PPA e deve ser aprovado pelo Congresso Nacional e enviado para sanção do presidente da República até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, em julho.

Com base na LDO aprovada pelo Congresso Nacional, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Ou seja, os órgãos setoriais⁴ (Ministérios da Educação, Saúde, Agricultura etc.) fazem o levantamento das necessidades de gastos das áreas (Unidades Gestoras⁵) que compõem cada ministério, de acordo com os parâmetros fixados pela LDO, e apresentam suas propostas à SOF, a quem compete compatibilizar as expectativas de gastos com o nível de receita que o governo espera arrecadar.

Após a consolidação da proposta orçamentária pela SOF, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a encaminha ao presidente da República para apreciação, juntamente com uma Exposição de Motivos, na qual é realizado diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o projeto de lei do Orçamento ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro.

² Crédito Adicional: instrumento de ajuste orçamentário para corrigir distorções durante a execução do orçamento, por meio da autorização de despesa não prevista quando da elaboração da LOA ou aumento de dotação considerada insuficiente. O Crédito Adicional classifica-se em suplementar, especial e extraordinário, tendo cada um deles limites financeiros e de prazo, regras de tramitação e ritos de aprovação diferenciados.

³ Despesa de Capital: despesas relacionadas com aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis e concessão de empréstimos para investimento. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão público.

⁴ Órgão Setorial: órgão articulador entre o órgão central e os órgãos executores, dentro de um sistema, sendo responsável pela coordenação das ações na sua esfera de atuação.

⁵ Unidade Gestora: unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.

No Congresso, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos⁶ a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias, por meio de emendas, e votam o projeto. Cabe ressaltar que a Constituição Federal estabelece diversas regras em relação às emendas parlamentares:

- as emendas não podem ocasionar aumento na despesa total do Orçamento, a menos que sejam identificados omissões ou erros nas receitas, devidamente comprovados;
- o aumento das dotações orçamentárias será permitido, desde que obrigatoriamente as emendas indiquem quais as dotações que serão canceladas para utilização dos respectivos recursos;
- não podem ser objeto de cancelamento as despesas com: pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida pública;
- é obrigatória a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do PPA e da LDO.

A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada legislatura, que ocorre em dezembro. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo presidente da República e se transforma em lei. Cabe destacar que, após a sanção presidencial à Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo, mediante decreto presidencial, estabelece, em até trinta dias, a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal por órgãos, observadas as metas de resultados fiscais dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em 2000, o modelo orçamentário foi aprimorado considerando-se os efeitos provocados pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei complementar⁷ que assinalou um marco nas finanças públicas brasileiras, ao representar a institucionalização do compromisso com a gestão fiscal responsável e com o equilíbrio das contas públicas.

Sua finalidade principal foi formular regras de finanças públicas para a responsabilidade da gestão fiscal, instituindo o planejamento e a transparência como seus pilares. Os gastos públicos, portanto, passam a ser vistos sob uma nova perspectiva, que engloba não somente a análise de aspectos financeiros e orçamentários, como também exige a demonstração dos resultados obtidos em prol da sociedade. Entre suas principais características, cabe destacar que, por se tratar de uma lei complementar, os requisitos necessários para a modificação dos seus dispositivos são mais rígidos.⁸ É importante ressaltar também que a abrangência da lei é nacional e extensiva a todos os poderes da nação.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a conter dois anexos de grande importância para orientar o governo e a sociedade sobre a condução da política fiscal. Trata-se do Anexo de Metas Fiscais, no qual são estabelecidos os resultados primários esperados para os próximos exercícios e que dão uma dimensão da austeridade dessa política; e o Anexo de Riscos Fiscais, no qual são enumerados os chamados passivos contingentes, ou seja, aquelas dívidas que ainda não estão contabilizadas como tal, mas que, por decisão judicial ou legal, poderão vir a aumentar a dívida pública.

⁶ Os projetos relativos ao PPA, à LDO e à LOA são apreciados conjuntamente pelas duas Casas do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), cabendo à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre os referidos projetos, também em sessão conjunta.

⁷ Lei Complementar: ato normativo que visa a regulamentar preceito da Constituição que não seja autoaplicável.

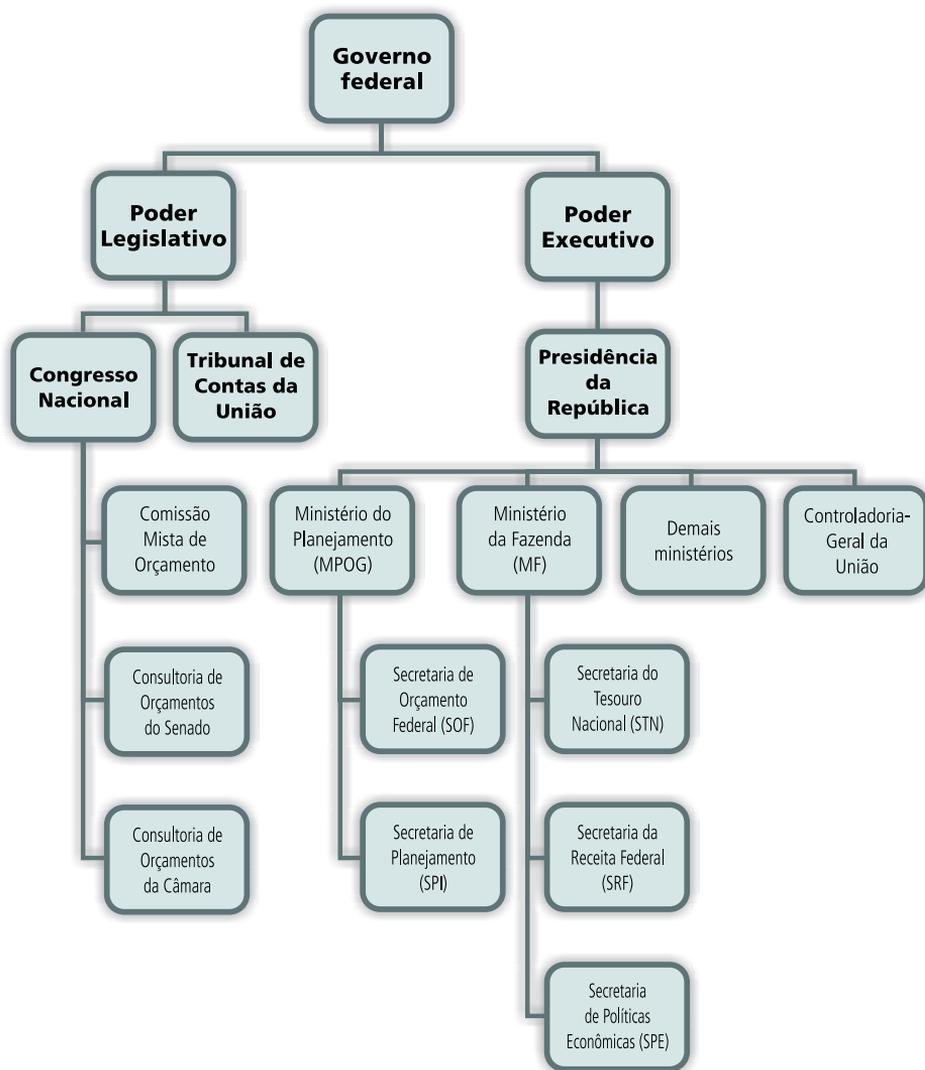
⁸ Tanto para sua aprovação quanto modificação, uma lei complementar necessita dos votos favoráveis da maioria absoluta (metade mais um dos parlamentares) em cada uma das Casas em dois turnos. Já uma lei ordinária necessita de maioria simples (metade mais um dos parlamentares presentes à sessão), sendo o quórum de presença metade mais um dos parlamentares da Casa.

3 Estrutura institucional

A administração financeira e orçamentária do Brasil é descentralizada em quatro grandes sistemas federais, amparados em instrumentos legais bem definidos que proporcionam um processo orçamentário e financeiro transparente e organizado, objetivando aliar o planejamento ao Orçamento de forma responsável na gestão dos recursos públicos:

- **Sistema Federal de Planejamento e Orçamento**, administrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – tem como principal função coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Proposta Orçamentária da União, compreendendo o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Tem como órgão central a Secretaria de Orçamento Federal (SOF).
- **Sistema Federal de Administração Financeira**, administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – visa ao equilíbrio econômico-financeiro do governo federal, dentro dos limites da receita e da despesa públicas. Compreende atividades de programação financeira da União, de administração de direitos e haveres, de garantias e obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional e de orientação técnico-normativa referente à execução orçamentária e financeira.
- **Sistema Federal de Contabilidade**, administrado pela STN – visa a evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União. Define também que “as atividades de contabilidade compreendem a formulação de diretrizes para orientação adequada, mediante o estabelecimento de normas e procedimentos que assegurem consistência e padronização das informações produzidas pelas unidades gestoras”.
- **Sistema Federal de Controle Interno**, administrado pela Secretaria Federal de Controle (SFC) – compreende o conjunto das atividades relacionadas à avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e à avaliação da gestão dos administradores públicos federais, bem como o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União. A SFC reporta-se ao presidente da República. Além desta secretaria, a União também conta com o Tribunal de Contas da União (TCU), instituição de auditoria externa que se reporta ao Congresso Nacional.

Figura 1. Organograma dos órgãos que participam do processo orçamentário federal



O modelo brasileiro de administração financeira e orçamentária é complexo, sendo caracterizado pela descentralização da gestão dos recursos públicos. São diversas unidades gestoras coordenadas por órgãos setoriais e centralizadas nos órgãos centrais de programação financeira e orçamentária. A Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento é órgão central de orçamento e responsável pelo Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), e a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda é o órgão central de programação financeira e responsável pela administração da Conta Única do Governo Federal e pelo Sistema Integrado de Administração Financeira e Orçamentária (Siafi).

Nesse contexto, compete ao Tesouro Nacional estabelecer as diretrizes para a elaboração e a formulação da programação financeira mensal e anual, bem como a adoção dos procedimentos necessários à sua execução. Aos órgãos setoriais competem a consolidação das propostas de programação financeira dos órgãos vinculados

(Unidades Gestoras) e a descentralização dos recursos financeiros recebidos do órgão central, e às Unidades Gestoras, a realização da despesa pública nas suas três fases:⁹ o empenho, a liquidação e o pagamento.

A execução orçamentária e a financeira ocorrem concomitantemente, pois estão diretamente ligadas uma à outra. Havendo orçamento e não existindo recursos financeiros, não poderá ocorrer a despesa. Ademais, pode haver recursos financeiros, mas não se poderá gastá-los se não houver autorização orçamentária.

Dessa forma, para que a elaboração do Orçamento, a execução orçamentária e a financeira e os registros patrimoniais sejam eficientes e alcancem os objetivos de controle, transparência e responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos, houve a preocupação de definir uma classificação orçamentária comum aos dois sistemas, o Sidor e o Siafi, possibilitando a integração das informações. A execução orçamentária e financeira é centralizada no Siafi, sendo atualmente o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo federal, além de ser também utilizado pelo controle interno do Poder Executivo e de fornecer informações gerenciais, confiáveis e precisas, para todos os níveis da administração. É um sistema *on-line*, interligado em todo o território nacional e utilizado por todos os órgãos da administração direta dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

O governo federal possui uma conta única, centralizada no Banco Central, para gerir todas as entradas e saídas de recursos do seu caixa. Para cada movimentação de saída de dinheiro ocorre o registro de sua aplicação, bem como do servidor público que a efetuou. Trata-se de uma ferramenta poderosa para executar, acompanhar e controlar com eficiência e eficácia a correta utilização dos recursos da União.

4 O orçamento da dívida pública

A estrutura orçamentária vigente, ao mesmo tempo em que impõe à Dívida Pública Federal (DPF) regras e limite de endividamento, propicia que o orçamento dessa dívida seja flexível o suficiente para não impor obstáculos nem riscos à gestão da dívida pública. A seguir serão abordados os instrumentos já apresentados, com enfoque na administração da DPF.

4.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da dívida pública

A LRF estabeleceu diversas regras que impactaram a gestão da dívida pública em todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal. Fixou conceitos básicos, estabeleceu limites para endividamento e operações de crédito, criou regras para a recondução da dívida aos limites de endividamento, foi criteriosa nas regras das operações de crédito, inclusive das conduzidas pelo Banco Central, entre outras determinações que afetam direta ou indiretamente a gestão da dívida pública.

⁹ As fases das despesas podem assim ser definidas:

Empenho — é o ato da administração que cria a obrigação para o Estado e tem por função reservar, para cobertura da despesa nele especificada, parcela da dotação orçamentária do exercício corrente, de forma que não sejam comprometidos valores que ultrapassem a dotação anual.

Liquidação — consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou seja, o reconhecimento pela administração pública da efetiva obrigação em pagar, considerando a dívida como líquida e certa, após constatar a efetiva entrega do bem ou serviço, conforme as especificações contratuais.

Pagamento — é o ato da administração no qual a autoridade competente autoriza, em documentos processados pela contabilidade, o pagamento da despesa.

A LRF apresenta ao longo de sua estrutura as seguintes definições:

- a) Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do Orçamento.
- b) Dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, pelos estados e pelos municípios.
- c) Operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.
- d) Concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.
- e) Refinanciamento da dívida mobiliária: a LRF estabeleceu que todas as despesas e receitas relativas à dívida pública devem constar na Lei Orçamentária.¹⁰ Dessa forma, o Orçamento da DPF é, de modo simplificado, multiplicado pelo número de vezes em que tal dívida é refinanciada ao longo do ano. Antes da LRF, o Orçamento não possibilitava a distinção entre as emissões de títulos que aumentavam o estoque da DPF (tais como aquelas com objetivo de pagamento de juros ou financiamento de outras despesas) e as utilizadas exclusivamente para o refinanciamento do principal das dívidas vincendas (que não alteram o estoque nominal da DPF). Por consequência, eram comuns interpretações distorcidas em relação ao montante do Orçamento destinado ao pagamento da dívida, dado seu elevado montante, se comparado a outras despesas orçamentárias.

A LRF inovou ao determinar que o Orçamento destaque o valor referente ao principal da Dívida Pública Federal a ser refinanciado das demais despesas pagas com emissão de títulos. Tal medida permitiu maior transparência às contas públicas, aperfeiçoando o debate sobre o verdadeiro peso da dívida sobre o Orçamento Fiscal. A partir de então, os quadros consolidados da LOA passaram a separar as despesas da DPF, apresentando o item “amortização da dívida”, que reflete o valor autorizado de despesas com o principal da DPF.

Para se ter uma idéia da distorção que a metodologia anterior causava, quando não havia separação entre gasto com o refinanciamento e gasto com juros e outras despesas, a parcela destinada ao pagamento do serviço da DPF representava cerca de 60% do total de despesas previstas no Orçamento (Gráfico 1). Atualmente, por se permitir análise excluindo o valor do refinanciamento e, portanto, os efeitos das emissões para rolagem de principal, o valor destinado com a ação de amortização e encargos fica em torno de 22% do total (Gráfico 2).

¹⁰ Conforme art. 5º, § 1º da LRF: “Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que atendem, constarão da Lei Orçamentária Anual”.

Gráfico 1. Participação das despesas no Orçamento Geral da União sem a contabilização do refinanciamento da Dívida Pública Federal

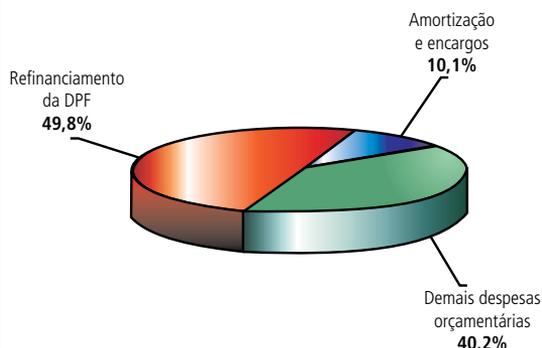
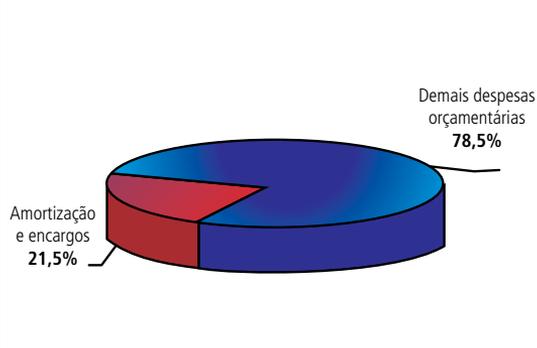


Gráfico 2. Participação percentual das despesas no Orçamento Geral da União excluindo o refinanciamento da Dívida Pública Federal



Fonte: Tesouro Nacional

4.1.1 Dos limites de endividamento

Os limites de endividamento foram estabelecidos pela Constituição Federal, bem como pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

a) Regra de ouro: a Constituição Federal, em seu art. 167, proíbe que sejam realizadas operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A regra de ouro tem por objetivo evitar o pagamento de despesas correntes¹¹ com recursos decorrentes de emissão ou contratação de novo endividamento.

b) Limites máximos para o montante da dívida pública e operações de crédito: o art. 52 da Constituição Federal estabelece a competência privativa ao Senado Federal para a definição dos limites de endividamento e das condições de operação de crédito. A LRF estabeleceu que a proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada, tanto para União, como para estados e municípios seria submetida pelo presidente da República ao Senado Federal. O limite global é definido para a Dívida Consolidada Líquida¹² (DCL) como um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL). O cálculo da relação DCL/RCL deverá ser verificado de forma quadrimestral e apresentado no Relatório de Gestão Fiscal. Caso algum ente da Federação ultrapasse o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro. Os limites propostos pelo Executivo ao Senado foram: 3,5 vezes a Receita Corrente Líquida para a União, 2 para os estados e 1,2

¹¹ Despesa Corrente: categoria da classificação econômica da despesa que agrupa os vários detalhamentos pertinentes às despesas de custeio das entidades do setor público e aos custos de manutenção de suas atividades, tais como as relativas a vencimentos e encargos com pessoal, juros da dívida, compra de matérias-primas e bens de consumo, e serviços de terceiros.

¹² Dívida Consolidada Líquida: dívida pública mobiliária e contratual, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. No caso da União, para não impor qualquer rigidez à execução de política cambial ou monetária, o conceito de Dívida Consolidada Líquida inclui a dívida mobiliária do Tesouro na carteira do Banco Central do Brasil, de modo que este possa comprar e vender tais títulos em mercado sem restrições.

para os municípios.¹³ Se, por um lado, o limite proposto para a União pode parecer elevado se comparado com outros entes da Federação, deve-se destacar que tal limite incorpora os títulos do Tesouro em poder do Banco Central para execução da política monetária, o que aumenta o estoque total da dívida pública em mais de uma vez a RCL anual da União. Adicionalmente, o governo federal assumiu, ao longo da última década, dívidas dos estados e dos municípios em montante também superior a uma vez a RCL anual da União. Tais fatores são representativos o suficiente para justificar a diferença entre os limites.

Em dezembro de 2007, o Senado Federal aprovou uma Resolução¹⁴ que dispõe sobre os limites globais para operações de crédito externo e interno da União, os quais não poderão ser superiores a 60% da Receita Corrente Líquida. Cabe ressaltar, porém, que, sem desconsiderar a importância dos limites aos quais o endividamento está submetido, o Senado Federal aprovou medidas importantes nesta resolução com vistas a minimizar os riscos de refinanciamento da dívida. Nesse sentido, as receitas de operações de créditos decorrentes de emissão de títulos somente serão consideradas, para fins de limite, no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa. Além disso, as emissões de títulos com objetivo de refinanciamento do principal de dívidas não estão incluídas no limite global para operações de crédito.

A LRF também estabeleceu diversas normas relativas à ação do Banco Central, inovou ao definir que suas despesas referentes a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo e investimentos devem integrar a LOA. Por sua vez, o resultado positivo do Banco Central constitui receita do Tesouro Nacional, ao passo que o resultado negativo constitui obrigação do Tesouro e deverá ser consignado em dotação¹⁵ específica do Orçamento para posterior pagamento. Também proibiu ao Banco Central emitir títulos públicos a partir de maio de 2002¹⁶ e de efetuar permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação (leia-se, estados e municípios) por título da Dívida Pública Federal.

4.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias no contexto da dívida pública

Assim como a LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) destina capítulo específico à DPF. Inicialmente, define quais despesas poderão ser custeadas com receitas provenientes de emissão de títulos públicos, dentre as quais o refinanciamento do principal, os juros e outros encargos da dívida, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional ou que venham a ser de responsabilidade da União nos termos de resolução do Senado Federal, além das despesas com o aumento do capital de empresas e sociedades em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto e que não estejam incluídas no programa de desestatização.¹⁷ A LDO autoriza também que o escopo das despesas seja ampliado, desde que expressamente definidas em lei, objetivando dessa forma que as emissões de títulos não ocorram indistintamente.

¹³ A Resolução do Senado Federal nº 40, que cria limite para os estados e os municípios, foi aprovada em dezembro de 2001, mantendo a redação proposta pelo Executivo, dando para cada estado ou município o prazo de até 15 anos para se ajustar aos limites a ele referentes. A proposta de resolução que cria limite para a União, embora tenha passado por todas as comissões do Senado Federal, ainda não havia sido aprovada em plenário até dezembro de 2008.

¹⁴ Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007.

¹⁵ Dotação Orçamentária: detalhamento da despesa incluído no Orçamento público, associado a um programa de trabalho em uma unidade orçamentária para atender a determinada finalidade.

¹⁶ Dois anos após a aprovação da LRF, que ocorreu em maio de 2000.

¹⁷ Redação retirada da LDO 2008 (Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007, Capítulo IV – Das Disposições Relativas à Dívida Pública Federal).

4.3 A Lei Orçamentária Anual no contexto da dívida pública

O Orçamento da Dívida Pública Federal tem destaque na Lei Orçamentária Anual, especificamente o valor destinado ao refinanciamento. A LRF estabeleceu a separação do refinanciamento da Dívida Pública Federal no Orçamento, fazendo constar o refinanciamento da dívida mobiliária em unidade orçamentária específica. Um dos mecanismos utilizados para a separação do refinanciamento da Dívida Pública Federal foi a criação de uma fonte orçamentária específica atrelada a uma natureza de despesa de principal também específica. A fonte 143 foi criada para registrar os recursos decorrentes de emissão de títulos que serão utilizados para o pagamento de principal da DPF, independentemente de ser uma dívida mobiliária ou contratual, enquanto a fonte 144 registra os recursos decorrentes da emissão de títulos que serão utilizados para as outras finalidades expressas na legislação.

A Secretaria de Orçamento Federal disponibiliza, na consolidação do Orçamento, recursos em outras fontes para atender às despesas com a Dívida Pública Federal, umas consideradas por legislação específica que determina destinação exclusiva para atender ao pagamento da dívida pública, outras dependentes da existência de disponibilidade para serem alocadas e de não estarem vinculadas a nenhuma outra despesa por lei. Para essa finalidade, são utilizadas fontes de recursos primários, tais como as tributárias, as originárias de dividendos pagos à União por suas empresas, bem como as concessões e permissões, e fontes de recursos financeiros, como, por exemplo, recursos decorrentes da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, do refinanciamento das dívidas dos estados e dos municípios e do resultado positivo do Banco Central.

Caso haja a necessidade de aumentar o valor da dotação orçamentária destinada ao pagamento da dívida pública, a LOA autoriza a suplementação das dotações orçamentárias por créditos adicionais¹⁸ diretamente pelo Poder Executivo, proveniente de recursos decorrentes da anulação de dotações que não foram utilizadas, bem como de superávits financeiros,¹⁹ excesso de arrecadação,²⁰ entre outras, desde que tais alterações sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias. No entanto, a utilização de superávits financeiros e o excesso de arrecadação limitavam-se aos apurados em fontes exclusivas ou às fontes não vinculadas.

Com o objetivo de flexibilizar a utilização desses recursos excedentes para a dívida pública, foi editada em 2008 a Medida Provisória nº 450, que permitiu ao Tesouro Nacional utilizar recursos orçamentários decorrentes do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurados em cada exercício para pagamento da DPF. A partir de então, o Tesouro Nacional poderá, em caráter permanente, utilizar-se dessas fontes para

¹⁸ Crédito Adicional: instrumento de ajuste orçamentário para corrigir distorções durante a execução do Orçamento. Autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na Lei de Orçamento. Classifica-se em suplementar, especial e extraordinário:

- Crédito Suplementar é a modalidade de crédito adicional destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente no Orçamento. Deve ser autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo. Tal autorização pode constar da própria Lei Orçamentária Anual.
- O Crédito Especial é a modalidade de crédito adicional destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, sendo autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo.
- Crédito Extraordinário é a modalidade de crédito adicional destinado ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública. É autorizado e aberto por medida provisória, podendo ser reaberto no exercício seguinte, nos limites do seu saldo, se o ato que o autorizou tiver sido promulgado nos últimos quatro meses do exercício.

¹⁹ O superávit financeiro é apurado ao final de cada exercício pela diferença positiva entre as receitas e as despesas realizadas em cada fonte orçamentária, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais e as operações de créditos a eles vinculados.

²⁰ Excesso de arrecadação é o saldo positivo da diferença entre a arrecadação prevista e a realizada, acumulada mês a mês.

tal finalidade, desde que não tenham vinculação constitucional, ou seja, o superávit financeiro e o excesso de arrecadação passíveis de serem utilizados para pagamento da dívida são aqueles de destinação livre ou que excedam o necessário para cumprir as despesas legalmente vinculadas.

Além disso, créditos suplementares até o limite de 20% do montante do refinanciamento da Dívida Pública Federal já estão autorizados na própria Lei Orçamentária. Só em casos especiais e extraordinários é que há a necessidade de recorrer novamente ao Congresso Nacional. Tais flexibilidades permitem que o Orçamento seja um instrumento de transparência e controle, sem, entretanto, gerar restrição à eficiente gestão da dívida pública.

4.4 Elaboração da proposta orçamentária da dívida pública

Especificamente no caso da Dívida Pública Federal, a elaboração da proposta orçamentária é dividida em duas fases, a primeira ocorrendo entre abril e maio de cada ano e a segunda no mês de agosto, quando o projeto de lei orçamentária deverá ser encaminhado para o Congresso Nacional:

- **Primeira fase – elaboração da proposta orçamentária das dívidas contratuais interna e externa e da Dívida Mobiliária externa (DPMFe):** a SOF consolida o total de receitas e despesas da União com vistas a atender o princípio do equilíbrio (receitas estimadas igual a despesas fixadas). A referida secretaria apura, então, o valor de receitas que será destinado ao pagamento da DPF, considerando, por um lado, as receitas que são, por lei, destinadas ao pagamento da DPF e, por outro, os recursos disponíveis em outras fontes.
- **Segunda fase – elaboração da proposta orçamentária da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi):** ao orçamento inicial são incluídos os valores do serviço da DPMFi para o exercício seguinte. A diferença entre as novas despesas fixadas e as antigas receitas estimadas representa os recursos que deverão ser captados a partir da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional (fontes 143 e 144) para reequilibrar o Orçamento.

São considerados no cálculo do serviço da DPMFi com objetivo de determinar o fluxo de vencimentos²¹ para o exercício seguinte:

- o estoque da dívida previsto para 31 de dezembro do ano vigente;
- a estimativa de emissões por conta de operações específicas, definidas em lei;
- as despesas que serão custeadas com recursos provenientes da emissão de títulos públicos federais, descontando as que serão custeadas com títulos públicos federais externos (já considerados na primeira fase);
- a estratégia de emissões de títulos do Tesouro Nacional, programadas mês a mês, determinando-se os prazos e as quantidades a serem emitidas em cada leilão, bem como separando aquelas destinadas ao público das que serão emitidas para a carteira do Banco Central do Brasil.

Com base nessas variáveis, a necessidade de financiamento é calculada, deduzindo do serviço da DPMFi as receitas de outras fontes destinadas ao seu pagamento apuradas pela SOF. A diferença reflete a parcela das despesas com serviço da DPMFi que deverão ser custeadas com as receitas geradas pela emissão de títulos (fontes 143 e 144).

²¹ Esses vencimentos são abertos em principal, juros e outros encargos, considerando-se para esse cálculo os indexadores e as rentabilidades de cada um dos títulos que compõem a Dívida Pública Mobiliária Federal interna.

4.5 Classificação orçamentária da despesa

A classificação orçamentária tem por finalidade fornecer transparência ao Orçamento, ao apresentar as despesas sob diferentes enfoques, definindo: i) quem é o responsável pela programação (classificação institucional); ii) para que os recursos são alocados (classificação por programas); iii) em que área de ação governamental a despesa será realizada (classificação funcional); e iv) o que será adquirido e qual seu efeito econômico (classificação econômica).

4.5.1 Classificação institucional

Tem como principal função evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução das dotações orçamentárias autorizadas pelo Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual. O Orçamento no Brasil apresenta uma particularidade, no que se refere à classificação institucional, ao caracterizar em alguns casos como "órgãos" certos grupos de despesas ou encargos que não possuem nenhuma conotação própria ou unidade administrativa, como são os casos dos "órgãos": "Operações Oficiais de Crédito", "Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios", "Reserva de Contingência". Nos mencionados "órgãos", estão consignadas grandes somas de recursos, razão pela qual se justifica sua apresentação em separado, individualizando-as na classificação institucional para oferecer maior transparência ao processo orçamentário.

No que diz respeito à Dívida Pública Federal, as despesas com o serviço das dívidas decorrentes de operações de empréstimos e financiamentos destinados a amparar programas setoriais são consignadas no orçamento de cada um dos respectivos ministérios, em programas e ações padronizados. Todas as demais despesas relativas à Dívida Pública Federal são consignadas nos "órgãos" "Encargos Financeiros da União (EFU)" e "Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal", ambos sob supervisão do Ministério da Fazenda, sendo a Secretaria do Tesouro Nacional a unidade administrativa responsável por sua execução.

Tabela 2. Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por órgão orçamentário

Recursos de todas as fontes	
R\$ milhões	
Órgãos orçamentários	Total
Câmara dos Deputados	3.532,80
Senado Federal	2743
Tribunal de Contas da União	1.283,40
Supremo Tribunal Federal	576,7
Superior Tribunal de Justiça	869,4
Justiça Federal	11.373,50
Justiça Militar da União	314,3
Justiça Eleitoral	4.171,30
Justiça do Trabalho	12.012,60
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.395,40
Presidência da República	6.738,00
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	7.639,00
Ministério da Ciência e Tecnologia	5.978,70
Ministério da Fazenda	19.359,20
Ministério da Educação	40.524,60

Órgãos orçamentários	Total
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.595,80
Ministério da Justiça	9.237,00
Ministério de Minas e Energia	7.107,20
Ministério da Previdência Social	239.909,10
Ministério Público da União	3.341,30
Ministério das Relações Exteriores	1.892,00
Ministério da Saúde	59.519,50
Ministério do Trabalho e Emprego	31.214,60
Ministério dos Transportes	12.787,80
Ministério das Comunicações	6.266,10
Ministério da Cultura	1.361,00
Ministério do Meio Ambiente	3.532,60
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	11.461,50
Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.691,80
Ministério do Esporte	1.400,50
Ministério da Defesa	51.381,90
Ministério da Integração Nacional	5.533,70
Ministério do Turismo	3.028,20
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	32.698,90
Ministério das Cidades	10.151,40
Encargos Financeiros da União	233.352,40
Transferências a estados, Distrito Federal e municípios	37.648,30
Reserva de Contingência	8.423,10
Subtotal	896.047,50
Transferências a estados, Distrito Federal e municípios	117.605,00
Subtotal	1.013.652,60
Ministério da Integração Nacional	7.427,90
Ministério do Trabalho e Emprego	10.817,70
Ministério dos Transportes	185,6
Operações Oficiais de Crédito	26.768,30
Subtotal	1.058.852,20
Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	522.595,50
TOTAL	1.581.447,70

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2009, v. I, Anexo II²²

²² Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008.

4.5.2 Classificação funcional

Tem por finalidade permitir a identificação das áreas em que as despesas são realizadas (educação, saúde e transportes, por exemplo). Composta por um conjunto de funções e subfunções predeterminadas, a classificação funcional é utilizada para a agregação dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de governo, na qual se procura evidenciar os objetivos nacionais. Também nesse ponto o Orçamento brasileiro inova, ao criar a função “Encargos Especiais” para agrupar despesas que não se associam diretamente a um bem ou serviço a ser gerado, como, por exemplo, dívidas e ressarcimentos.

Tabela 3. Receita e despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por função

Recursos de todas as fontes
R\$ milhões

Função	Fiscal	Seguridade Social	Total
01 Legislativa	5.581,6	131,0	5.712,6
02 Judiciária	20.422,3	311,5	20.733,8
03 Essencial à Justiça	4.959,4	27,4	4.986,8
04 Administração	21.508,1	139,5	21.647,6
05 Defesa Nacional	24.722,7	1.189,7	25.912,4
06 Segurança Pública	6.561,3	26,1	6.587,4
07 Relações Exteriores	1.627,0	49,1	1.676,0
08 Assistência Social	0,0	32.683,7	32.683,7
09 Previdência Social	0,0	293.030,0	293.030,0
10 Saúde	0,0	54.739,9	54.739,9
11 Trabalho	1.345,8	25.307,5	26.653,3
12 Educação	32.261,1	4.222,2	36.483,3
13 Cultura	1.262,5	7,3	1.269,8
14 Direitos da Cidadania	1.457,1	144,2	1.601,3
15 Urbanismo	8.098,8	10,0	8.108,8
16 Habitação	1.433,7	0,0	1.433,7
17 Saneamento	0,0	2.204,2	2.204,2
18 Gestão Ambiental	4.043,8	100,9	4.144,7
19 Ciência e Tecnologia	5.509,5	23,6	5.533,1
20 Agricultura	17.615,7	76,5	17.692,2
21 Organização Agrária	5.629,9	19,0	5.648,9
22 Indústria	3.139,3	11,0	3.150,3
23 Comércio e Serviços	5.430,5	0,3	5.430,8
24 Comunicações	606,2	34,2	640,4
25 Energia	828,7	3,2	831,9
26 Transporte	14.940,9	32,4	14.973,3
27 Desporto e lazer	1.397,4	0,3	1.397,7
28 Encargos Especiais	943.608,1	8.296,8	951.904,9
99 Reserva de Contingência	23.107,4	1.527,7	24.635,1
Total	1.157.098,6	424.349,2	1.581.447,7

Fonte: *Lei Orçamentária Anual 2009*, vol. I, Quadro 8A²³

²³ Lei nº 11.451 de 7 de fevereiro de 2007.

Tabela 4. Receita e despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por subfunção Encargos Especiais

Recursos de todas as fontes
R\$ milhões

Função/Subfunção	Fiscal	Seguridade Social	Total
28 Encargos Especiais	943.608	8.297	951.905
212 Cooperação Internacional	171		171
334 Fomento ao Trabalho	10.818		10.818
601 Promoção da Produção Vegetal	311		311
607 Irrigação	3		3
694 Serviços Financeiros	46		46
841 Refinanciamento da Dívida Interna	511.274		511.274
842 Refinanciamento da Dívida Externa	11.321		11.321
843 Serviços da Dívida Interna	191.672	1	191.673
844 Serviços da Dívida Externa	17.738	81	17.820
845 Transferências	122.929	1.144	124.072
846 Outros Encargos Especiais	47.295	7.071	54.366
847 Transferências para a Educação Básica	30.029	1	30.029

Fonte: *Lei Orçamentária Anual 2009*, vol. I, Quadro 8A²⁴

4.5.3 Classificação por programas

Tem por objetivo agregar as ações do governo com a finalidade de demonstrar suas realizações (o produto) em prol da sociedade, constituindo-se como módulo integrador entre o Orçamento e o planejamento, representado pelo Plano Plurianual. Em número de quatro, são assim definidas:

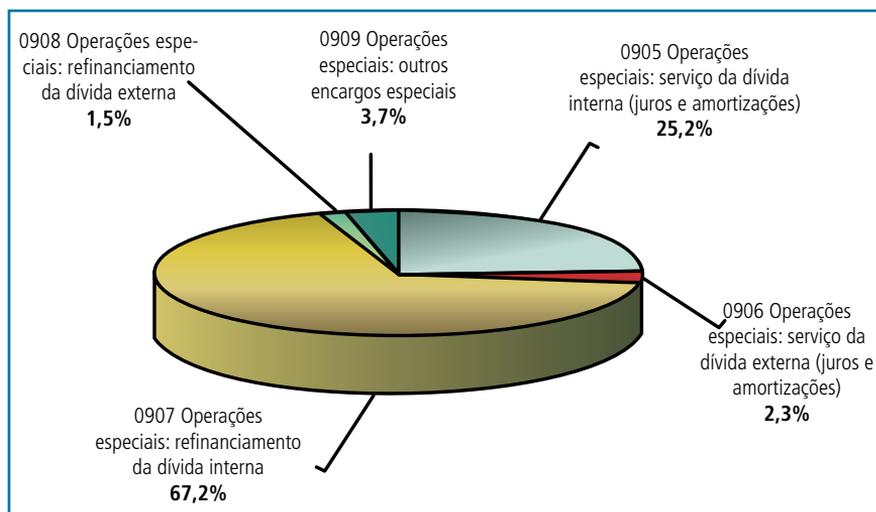
- Programa – é o instrumento de organização da atuação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.
- Projeto – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.
- Atividade – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo.
- Operações Especiais – despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta na forma de bens ou serviços.

A DPF tem seus programas classificados como operações especiais, ocorrendo mais dois desmembramentos a partir dos programas, denominados ações. Nestas, um código de quatro números permite localizar o destino dos recursos orçamentários, sendo possível identificar, por exemplo, quanto está sendo encaminhado ao pagamento da dívida mobiliária federal ou ao Proes,²⁵ entre outras ações que explicitam à sociedade transparência na alocação dos recursos.

²⁴ Lei nº 11.451 de 7 de fevereiro de 2007.

²⁵ Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária.

Gráfico 3 . Distribuição percentual das despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social por programas utilizados na administração da Dívida Pública Federal



Fonte: Lei Orçamentária Anual 2009²⁶

4.5.4 Classificação por natureza

A classificação segundo a natureza da despesa, também conhecida como classificação econômica, compõe-se de categoria econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa. A categoria econômica define se a despesa é de capital ou corrente. O grupo define se a despesa de capital será referente a amortização, refinanciamento, inversão financeira ou investimento, ou, ainda, no caso de tratar-se de despesa corrente, se será relativa a pagamento de juros e encargos ou pessoal, por exemplo. A modalidade de aplicação indica se os recursos são aplicados diretamente por órgãos da mesma esfera de governo ou por outro ente da Federação, possibilitando a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Por fim, o elemento de despesa identifica o objeto imediato de cada gasto e está pormenorizado no plano de contas.

Sob a ótica da classificação da natureza de despesa, o pagamento de juros e o dos demais encargos da DPF são classificados como Despesas Correntes, e o pagamento de principal e o refinanciamento da dívida, como Despesas de Capital.

²⁶ Lei nº 11.451 de 7 de fevereiro de 2007.

Tabela 5. Resumo das despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social por categorias econômicas e grupo de natureza de despesa

Recursos de todas as fontes
R\$ milhões

Categoria Econômica	Grupo de Despesa	Total
Despesas Correntes		834.265
	Pessoal e Encargos Sociais	168.798
	Juros e Encargos da Dívida	124.711
	Outras Despesas Correntes	540.756
Despesas de Capital		721.254
	Investimentos	47.617
	Inversões Financeiras	41.960
	Amortização da Dívida	631.678
Reservas		25.929
	Contingência	8.423
	Outras	17.506
Total		1.581.448

Fonte: *Lei Orçamentária Anual 2009*, vol. I, Quadro 6²⁷

²⁷ Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008.

4.6 Classificação orçamentária da receita

4.6.1 Classificação por natureza

A classificação segundo a natureza da receita permite a análise da origem dos recursos. No caso da Dívida Pública Federal, as receitas decorrentes de operações de crédito (emissão de títulos ou contratos de empréstimos e financiamentos) são classificadas como receitas de capital e, tal como as despesas, têm um detalhamento específico que torna possível a identificação precisa da origem da receita.

Tabela 6. Resumo das receitas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social por categorias econômicas

Recursos de todas as fontes
R\$ milhões

Código	Categoria econômica	Total
1.0.0.0.00.00	Receitas Correntes	839.902
1.1.0.0.00.00	Receita Tributária	289.839
1.2.0.0.00.00	Receita de Contribuições	431.990
1.3.0.0.00.00	Receita Patrimonial	51.636
1.4.0.0.00.00	Receita Agropecuária	23
1.5.0.0.00.00	Receita Industrial	654
1.6.0.0.00.00	Receita de Serviços	33.661
1.7.0.0.00.00	Transferências Correntes	305
1.9.0.0.00.00	Outras Receitas Correntes	31.794
2.0.0.0.00.00	Receitas de Capital	729.195
2.1.0.0.00.00	Operações de Crédito	644.612
2.2.0.0.00.00	Alienação de Bens	5.070
2.3.0.0.00.00	Amortização de Empréstimos	22.262
2.4.0.0.00.00	Transferências de Capital	150
2.5.0.0.00.00	Outras Receitas de Capital	57.102
7.0.0.0.00.00	Receita Intraorçamentária	12.350
7.2.0.0.00.00	Receita de Contribuição Intraorçamentária	12.167
7.3.0.0.00.00	Receita Patrimonial Intraorçamentária	2
7.5.0.0.00.00	Receita Industrial Intraorçamentária	135
7.6.0.0.00.00	Receita de Serviços Intraorçamentária	43
7.9.0.0.00.00	Outras Receitas – Operações Intraorçamentárias	3
Total		1.581.448

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2009, vol. I, Quadro 3²⁸

²⁸ Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008.

4.6.2 Classificação por fonte de recursos

Constitui-se de agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e serve para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. É necessário, portanto, individualizar esses recursos para evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal. Dessa forma, a classificação da receita por fonte de recursos permite demonstrar o vínculo das receitas comprometidas com o atendimento de determinadas finalidades (despesas), bem como aquelas que podem ser livremente alocadas a cada elaboração da proposta orçamentária.

A receita é classificada, ainda, como Primária (P) quando seu valor é incluído na apuração do Resultado Primário, no conceito acima da linha, e Não Primária ou Financeira (F) quando não é incluída nesse cálculo. As receitas financeiras são basicamente as provenientes de operações de crédito (endividamento), de aplicações financeiras e de juros, em consonância com o *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional* de 1986. As demais receitas, provenientes de tributos, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços, são classificadas como primárias.

Costuma-se atribuir essa classificação – (P) ou (F) – à fonte de recursos, descrita na seção anterior, mas, na verdade, esse é um atributo da natureza de receita, que identifica a origem do recurso. Assim, o fato de uma fonte de recursos conter essencialmente naturezas de receita classificadas como primárias faz com que essa fonte também tenha a mesma característica.

Tabela 7. Fontes de recursos tradicionalmente destinados ao pagamento da Dívida Pública Federal²⁹

Fontes de recursos destinados ao pagamento da Dívida Pública Federal
100 – Recursos Ordinários*
129 – Recursos de Concessões*
152 – Resultado Positivo do Banco Central**
159 – Retorno de Refinanciamento de Dívida de Médio e Longo Prazos***
162 – Reforma Patrimonial - Alienação de Bens****
173 – Retorno de Refinanciamento da Dívida de Estados e Municípios*****
188 – Remuneração da Conta Única
197 – Dividendos de Empresas Estatais* Recursos do Fundo de Amortização da Dívida*****

* Recursos que compõem o cálculo do superávit primário do governo federal.

** Apurado semestralmente, em balanço patrimonial, e transferido assim que aprovado pelo Conselho Monetário Nacional.

*** Pagamento de estados, municípios e empresas ou ex-empresas estatais ao governo federal, originado de endividamento por este assumido no âmbito da renegociação da dívida pública externa.

**** Recursos da venda de ações ou quotas de empresas públicas, com transferência do controle acionário (privatização).

***** Pagamento de estados e municípios ao governo federal, originado de endividamento por este assumido no âmbito da renegociação de suas dívidas internas em 1997.

***** Recursos da venda de ações ou quotas de empresas públicas, sem transferência do controle acionário.

²⁹ Exceto as fontes 143 (recursos de emissão de títulos para pagamento do principal da DPF) e 144 (recursos de emissão de títulos para pagamento de juros e encargos da DPF).

5 Considerações finais

O objetivo deste capítulo foi buscar o entendimento da estrutura orçamentária brasileira, no intuito de contemplar os aspectos relacionados à gestão da Dívida Pública Federal. É importante ressaltar que a apresentação do Orçamento destinado à dívida vem sendo aprimorada a cada ano, com o objetivo de fornecer à sociedade melhor entendimento e transparência em relação à gestão dos recursos públicos. Podemos citar algumas modificações feitas ao longo dos últimos anos com essa finalidade, não sendo a lista exaustiva, pois é contínuo o aprimoramento dos processos:

- a consolidação de ações por finalidade, permitindo a identificação de valores destinados a securitização de dívidas, captações soberanas, empréstimos e financiamentos, entre outros;
- o destaque, no Orçamento, dos recursos destinados ao refinanciamento da Dívida Pública Federal;
- a separação, no Orçamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, entre a emissão dos títulos destinada ao refinanciamento da dívida que vence em mercado daquela que vence na carteira do Banco Central, aumentando a transparência das contas públicas e mantendo coerência com o disposto no Plano Anual de Financiamento.³⁰

Parte desse aprimoramento deve-se ao processo dinâmico inerente à administração pública, à medida que se criam novas leis ou são alteradas as já existentes. Se essas mudanças impactam de alguma forma a gestão de recursos públicos e, em particular, a gestão da Dívida Pública Federal, seja na geração de novas informações, seja na concepção de novos conceitos, é necessário que todo o processo associado à estrutura orçamentária brasileira seja aprimorado, na busca de uma gestão cada vez mais responsável e transparente.

6 Legislação orçamentária

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 – Seção II – DOS ORÇAMENTOS, art. 165 a 169

(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

6.1 Leis complementares

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)

Lei de Responsabilidade Fiscal – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964

(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis?L4320.htm)

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do DF.

³⁰ O Plano Anual de Financiamento apresenta as diretrizes, as estratégias e as metas para a gestão da Dívida Pública Federal, nela considerada apenas a dívida em poder do público, por entender ser esta a que deve ser considerada para um eficiente monitoramento dos custos e dos riscos da política fiscal.

6.2 Leis ordinárias

Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008 (LDO 2009)

(https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2009/lido2009/Lei_11768_1_de_140808.pdf)

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências.

LOA – Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (LOA 2009)

(https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/2009/Lei_11897_loa_de_30_12_08.pdf)

Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009.

PPA – Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 (Plano Plurianual 2008-2011)

(http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_leiTxt.pdf)

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008-2011.

Referências

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. Brasília, 2006. 492 p.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. *Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055406.pdf>. Acesso em: 11/2006.

NASCIMENTO, Edson D. *Seis anos de responsabilidade fiscal: o que mudou no Brasil?* Disponível em: http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/edson_toque5.pdf. Acesso em: 08/2006.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Manual Técnico de Orçamento MTO-02: instruções para a elaboração da proposta orçamentária da União para 2008. Orçamento fiscal e da seguridade social*. Brasília, 2007.

SENADO FEDERAL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf). *Planos e orçamentos públicos: conceitos, elementos básicos e resumo dos projetos de leis do Plano Plurianual/2004-2007 e do Orçamento/2004*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/sistema/CARTILHA2004.pdf>.