TESOURONACIONAL

POR DENTRO DAS CONTAS DA DÍVIDA

2º trimestre de 2020

CONTEÚDO

APRESENTAÇÃO

UMA VISÃO GERAL DO ORÇAMENTO DA UNIÃO

A DÍVIDA PÚBLICA NO ORÇAMENTO...

... E O ORÇAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA

AS RECEITAS

As receitas da dívida pública

Receitas de emissão

Receitas de emissão direta

AS DESPESAS

Cronograma de vencimentos

Financiamento das despesas da dívida

Composição

COBERTURA DO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

Outras despesas custeadas com emissões de títulos

DÍVIDAS GARANTIDAS

Honras de dívidas garantidas pela União aos Entes Federativos

APRESENTAÇÃO

Muitas vezes o seu salário não é suficiente para bancar os seus projetos de vida, como comprar a casa própria, pagar aquele curso de idiomas, trocar de carro, etc. Às vezes ele não é suficiente nem para fechar as contas do mês. O que você faz nessa situação?

Nesse caso, como nem sempre é possível equilibrar receitas e despesas de forma imediata, você pode pegar um empréstimo ou, em outras palavras, contrair uma dívida.

Com o governo não é muito diferente. Para realizar os seus investimentos e fazer o país crescer, ele pode precisar pegar um empréstimo. Essa necessidade também aparece nos momentos em que a arrecadação de tributos é menor do que os gastos, que incluem, além dos investimentos, despesas de consumo como saúde, educação, segurança, pagamento de salários, aposentadorias e benefícios sociais.

Assim, é importante entender as informações relacionadas às finanças do governo para que se possa exercer a cidadania de forma ativa e crítica. As finanças do governo acabam tendo impacto na vida de todos: na qualidade dos serviços públicos oferecidos, nos custos dos financiamentos, nas taxas do cartão de crédito etc.

Este documento tem o objetivo de explicar alguns dos números que envolvem a dívida pública, demonstrando, a cada trimestre, as receitas, as despesas e outras informações orçamentárias relacionadas ao tema.

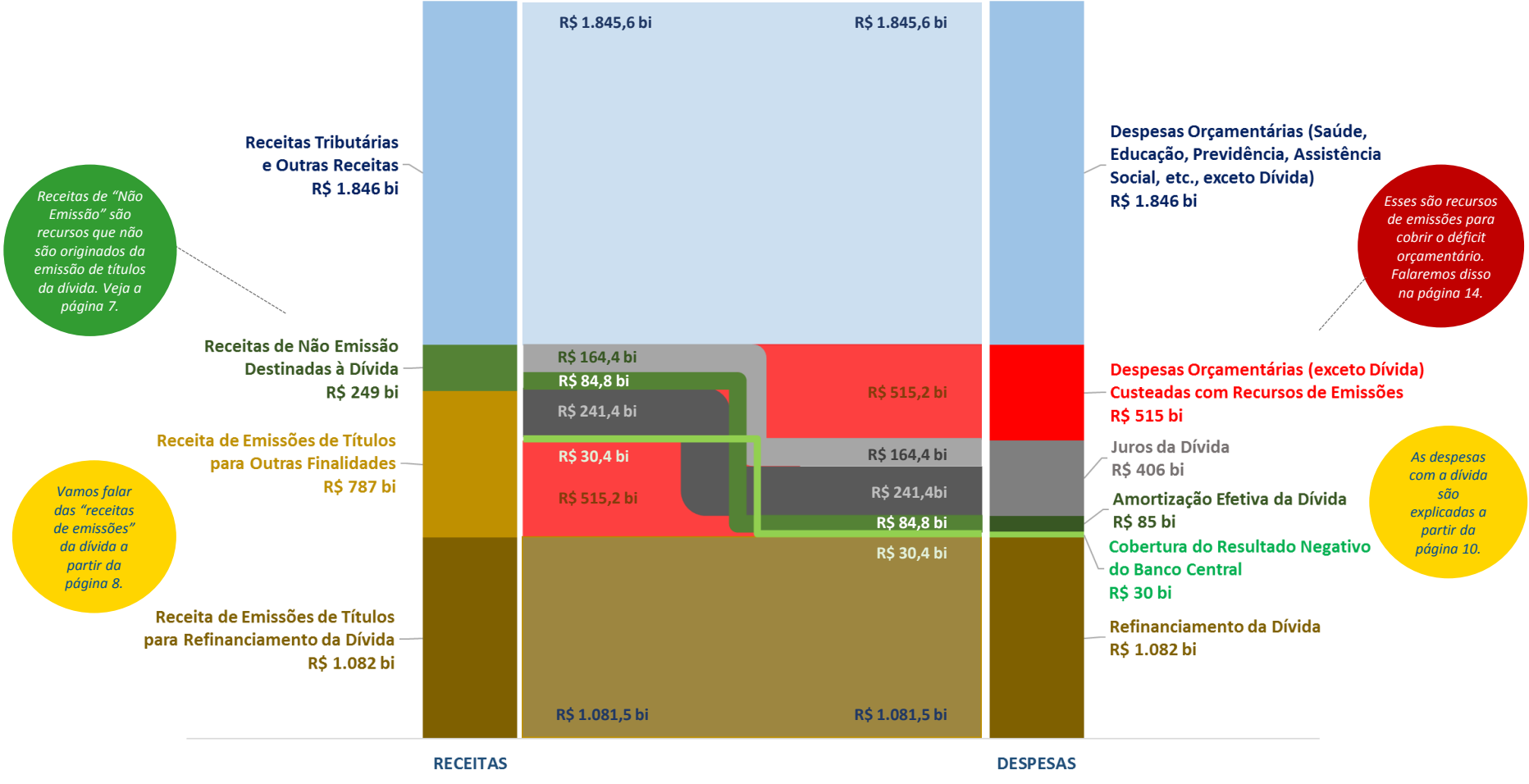
A ideia é apresentar essas informações em linguagem simples. Buscamos explicar os termos técnicos numa seção lateral chamada "**Conceitos importantes**". Além disso, sempre que possível, sugerimos fontes de informações adicionais, nas seções "**Para saber mais**".

Dúvidas, críticas e sugestões são muito bem-vindas e podem ser encaminhadas ao endereço abaixo!

geofi.codiv.df.stn@tesouro.gov.br

UMA VISÃO GERAL DO ORÇAMENTO DA UNIÃO

Exercício 2020 (Dotação Orçamentária Atualizada) – Total: R$ 3.963 bi



A DÍVIDA PÚBLICA NO ORÇAMENTO...

A Lei Orçamentária Anual (LOA) da União estima as receitas e fixa as despesas de todo o Governo Federal. Ao fixar as despesas, a LOA separa as despesas em Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social, destacando do primeiro a parcela que se refere ao **Refinanciamento da Dívida**.

Note que o Orçamento Fiscal inclui ainda despesas com **juros e amortização da Dívida**.

DESPESAS DO ORÇAMENTO PARA O ANO DE 2020: R$ 3.963 bi

(Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020, art. 3º, incisos I, II e III - com atualizações)

CONCEITOS IMPORTANTES

REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA

O Refinanciamento da Dívida é a dívida do governo que é paga com recursos de novas dívidas (é como se uma pessoa quitasse um empréstimo no banco com recursos provenientes de um novo empréstimo, buscando, sempre que possível, condições mais vantajosas).

JUROS E AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA

Os juros da dívida da União são como os juros de qualquer empréstimo: representam a remuneração ao emprestador.

A amortização da dívida representa os pagamentos do principal, ou seja, do valor original que foi tomado emprestado pelo governo, acrescido de atualização monetária. A única diferença em relação ao conceito de "refinanciamento" é que o orçamento considera "amortização" os pagamentos do principal com recursos que não são provenientes de novos empréstimos (ou seja, são pagamentos que representam uma redução efetiva da dívida).

PARA SABER MAIS...

O Ministério do Planejamento divulga uma versão cidadã do Projeto de Lei Orçamentária Anual, o chamado Orçamento Cidadão.

A íntegra dos Orçamentos anuais pode ser consultada também no Ministério do Planejamento, na opção Orçamentos Anuais.

http://www.planejamento.gov.br/

... E O ORÇAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA

As despesas da dívida, em 2020, foram fixadas em **R$ 1,6 trilhão**, o que representa **40%** do Orçamento do Governo Federal. No entanto, o próprio orçamento estabelece que **84%** dessas despesas (que na prática significam pagamentos de empréstimos tomados no passado) sejam pagas com recursos provenientes de novos empréstimos (**recursos de emissões**). O restante será financiado com recursos não originários de emissões.

ORIGENS DE RECURSOS PREVISTOS PARA O PAGAMENTO DA DÍVIDA (LOA 2020)

CONCEITOS IMPORTANTES

RECURSOS DE EMISSÕES (DE TÍTULOS PÚBLICOS)

O governo pode se financiar de algumas maneiras, mas a forma mais comum é por meio da emissão de títulos públicos. Títulos públicos são uma promessa de pagamento, pela qual o governo se compromete a pagar o valor recebido acrescido de juros em uma data futura.

A maior parte dos pagamentos da dívida é realizada com recursos obtidos por meio de novas emissões de títulos. Ou seja, em geral, paga-se uma dívida que está vencendo com recursos vindos da constituição de uma nova dívida.

Apesar de a dívida total não ser diminuída, esse tipo de operação oferece a oportunidade de se melhorar o "perfil" do endividamento (prazos, taxas de juros, indexadores etc.), distribuindo os riscos e os custos da dívida no tempo. Uma parte da dívida é paga com outros recursos - os chamados "recursos de não emissão", como apresentado na página 7 - configurando uma "amortização", em outras palavras, uma redução, de fato, da dívida.

PARA SABER MAIS...

Ficou interessado no Tesouro Direto? Acesse o site para saber mais!

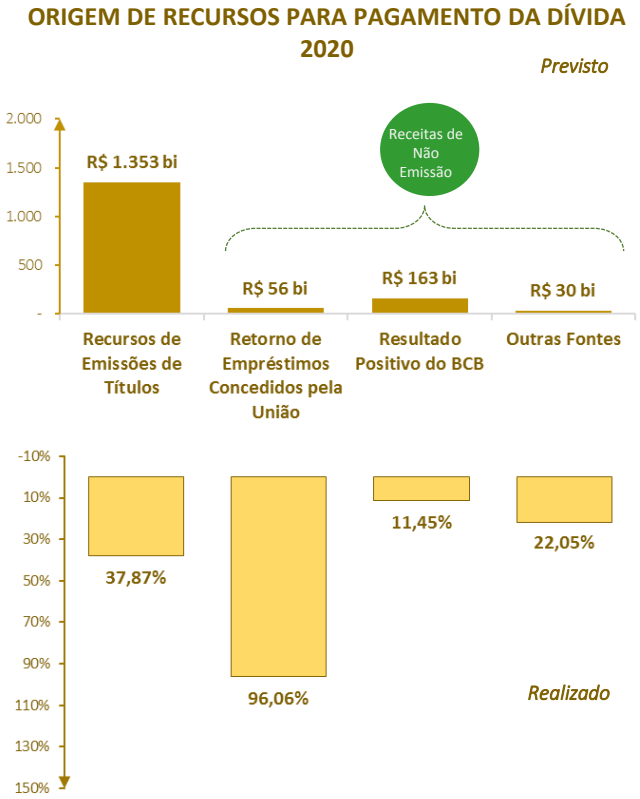
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/tesouro-direto

ORIGEM DE RECURSOS PARA PAGAMENTO DA DÍVIDA

As receitas previstas no orçamento para fazer face aos pagamentos da Dívida Pública podem ser originadas de **emissões de títulos** ou não. As **receitas de não emissão** podem ser decorrentes de retorno de empréstimos concedidos pela União, originadas de resultado positivo do Bacen ou outras receitas não originárias de emissões.

Ao lado, são apresentadas as receitas previstas no orçamento e sua efetiva realização (destinadas ao pagamento de dívida).

Vale esclarecer, ainda, que parte dessas receitas pode ser aplicada em outras despesas, que não o serviço da dívida (observe, na página 4, que R$ 515 bilhões das emissões previstas para 2020 estão destinados a despesas orçamentárias).



CONCEITOS IMPORTANTES

OUTRAS RECEITAS FINANCEIRAS (RECEITAS DE NÃO EMISSÃO)

De uma forma geral, são receitas que não vêm da cobrança de tributos, mas sim de bens e direitos financeiros da União. São receitas como rendimentos de aplicações financeiras, recebimentos de empréstimos concedidos pela União a estados e municípios, dividendos de empresas estatais, resultado positivo do Banco Central etc. A aplicação dessas receitas no pagamento da dívida reduz a necessidade de se tomar novos empréstimos para pagar as dívidas que estão vencendo no exercício, reduzindo efetivamente a dívida total do governo.

RESULTADO DO BANCO CENTRAL

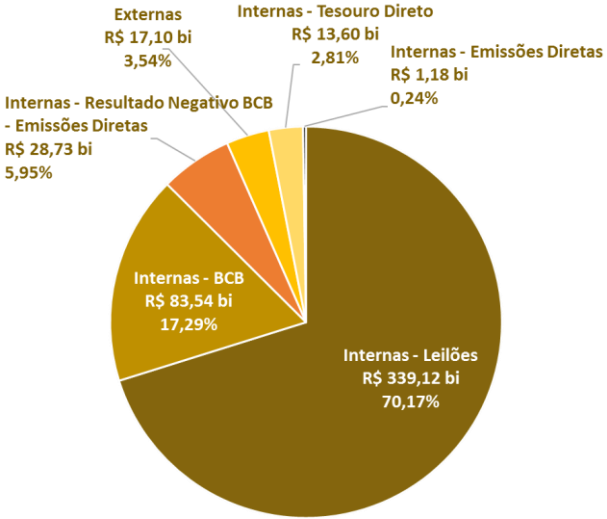
A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Banco Central deve apurar seu resultado após levar em conta as receitas e despesas de todas as suas operações. De acordo com a Lei 13.820/2019, o resultado positivo apurado no balanço semestral do Banco Central do Brasil, após a constituição de reservas, será considerado obrigação da referida entidade com a União. O resultado patrimonial negativo do BCB poderá ser coberto pelo Tesouro Nacional como despesa.

RETORNO DE EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

Engloba devoluções antecipadas de empréstimos realizados pela União a estados, municípios e empresas estatais.

AS RECEITAS DA DÍVIDA PÚBLICA – EMISSÕES

As emissões de títulos do Tesouro Nacional podem ser classificadas de acordo com a praça em que são realizadas. As EMISSÕES INTERNAS envolvem títulos cujo pagamento é efetuado em reais e realizadas no cenário brasileiro, independentemente da nacionalidade do investidor. Os títulos internos podem ser oriundos de emissões competitivas em leilões, emissões do Programa Tesouro Direto, emissões diretas e emissões para compor a carteira do Banco Central.



As EMISSÕES EXTERNAS, por sua vez, abarcam títulos soberanos cuja emissão é realizada no mercado internacional, em real ou em moedas estrangeiras, independentemente da nacionalidade do investidor.

Os valores ao lado representam todas as emissões realizadas em 2020 (**R$ 483,27 bi**), incluindo aquelas destinadas ao pagamento de outras despesas não relacionadas à dívida pública (demonstradas na página 14).

CONCEITOS IMPORTANTES

LEILÕES

A emissão de títulos internos, em geral, é realizada por meio de leilões abertos e competitivos em que o governo vende títulos a diversas instituições. Em regra, os investidores compram o direito de receber, em uma data futura, um valor maior que o valor pago pelo título na emissão. Podem participar diretamente dos leilões, apresentando propostas, as instituições regularmente registradas no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), correspondendo a aproximadamente 500 participantes potenciais.

EMISSÕES PARA O BANCO CENTRAL

O Tesouro Nacional realiza emissões de títulos para a carteira do BCB para realização de operações relacionadas à condução da política monetária.

Além disso, como mencionado na página anterior, por força da LRF e da Lei 13.820/2019, o eventual resultado patrimonial negativo do BCB poderá ser coberto pelo Tesouro Nacional. Nesses casos, são emitidos títulos que irão compor a carteira do BCB como ativos, a fim de compensar o resultado negativo apurado.

TESOURO DIRETO

São as emissões realizadas no âmbito do Tesouro Direto, um programa do Tesouro Nacional desenvolvido em parceria com a B3 (a antiga BMF&F Bovespa) para venda de títulos públicos federais para pessoas físicas, por meio da internet.

EMISSÕES EXTERNAS

As emissões externas dizem respeito aos títulos emitidos no mercado internacional. Assim, os credores da "dívida externa" não são necessariamente estrangeiros, assim como os credores da "dívida interna" não são necessariamente apenas brasileiros.

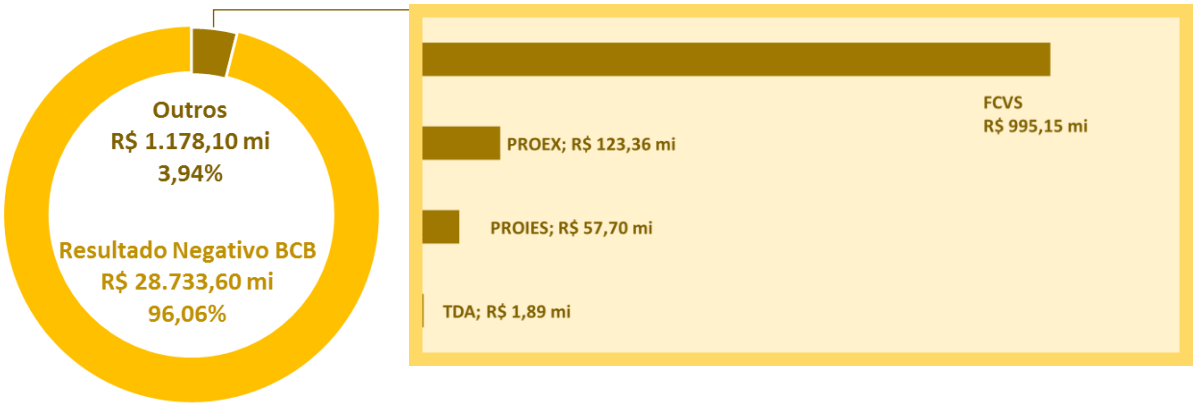
EMISSÕES DIRETAS

Essas emissões serão abordadas na página seguinte!

AS RECEITAS DA DÍVIDA PÚBLICA – EMISSÕES DIRETAS

Além dos tradicionais leilões de títulos públicos e da venda pela internet (Tesouro Direto), o Tesouro Nacional também realiza emissões diretas de títulos com características e propósitos específicos, de acordo com legislação própria, como operações estruturadas, programas de governo ou securitizações. Vale esclarecer que as emissões destinadas a cobrir eventuais resultados negativos apurados pelo Banco Central, cujo valor é apresentado abaixo, também possuem finalidade específica.

EMISSÕES DIRETAS REALIZADAS – 2020



CONCEITOS IMPORTANTES

- **ETF**

O Fundo de Índice Apoiado pelo Emissor ou ID ETF, na sigla em inglês, é uma iniciativa do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, apoiada pelo Tesouro Nacional, com a finalidade de desenvolver o mercado de capitais em economias emergentes.

- **FCVS**

As emissões para o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) tem por objetivo honrar dívidas do referido Fundo assumidas pela União junto à credores do extinto Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

- **FIES**

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) visa conceder condições de financiamento aos estudantes de ensino superior matriculados em cursos não gratuitos.

- **PROEX**

O Programa de Estímulo às Exportações (PROEX), na modalidade equalização, tem por finalidade estimular a exportação de bens e serviços por meio de emissão de títulos com o objetivo de pactuar encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional.

- **PROIES**

O Programa de Estímulo de à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES) proporciona condições benéficas para que as instituições privadas de ensino superior renegociem dívidas tributárias em contrapartida à oferta de bolsas de estudo.

- **TDA**

As emissões de Títulos da Dívida Agrária (TDA) são realizadas para atender aos objetivos da Programa Nacional de Reforma Agrária, de responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

- **DEMAIS SECURITIZAÇÕES**

A legislação prevê a possibilidade de emissões de títulos públicos para adimplir obrigações ou passivos, assumidas pela União, de entidades da Administração extintas ou dissolvidas.

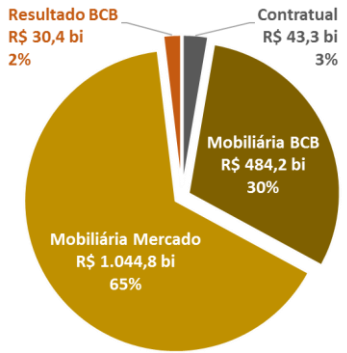
AS DESPESAS DA DÍVIDA PÚBLICA

Até o 2º trimestre de 2020, foram executados **R$ 592 bilhões** em despesas com a dívida pública.

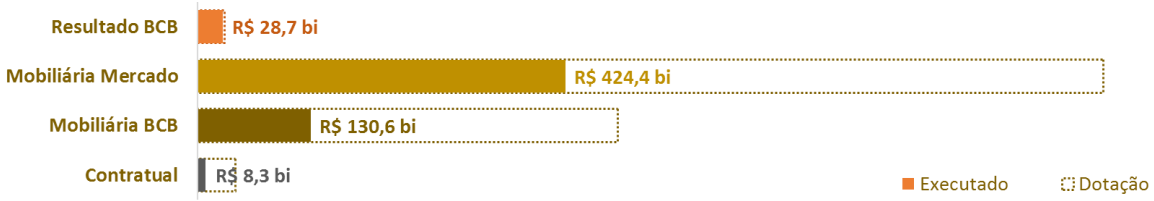
Abaixo são apresentadas as informações da dotação orçamentária atualizada **(R$ 1.603 bi)** para as despesas da dívida, separadas por tipo de dívida, bem como o montante de sua execução (37% da dotação total) no período.

EXECUÇÃO DE DESPESAS DA DÍVIDA PÚBLICA – 2020

Dotação Atualizada



Execução de Despesas da Dívida Pública



CONCEITOS IMPORTANTES

MOBILIÁRIA MERCADO

São despesas correspondentes aos pagamentos de principal e de juros de títulos, internos ou externos, emitidos em mercado.

MOBILIÁRIA BCB

São despesas relacionadas a pagamentos de principal e de juros referentes a títulos emitidos para compor a carteira do Banco Central.

RESULTADO BCB

São aportes de títulos para a carteira do Banco Central, a fim de cobrir eventual resultado negativo apurado. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, o resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

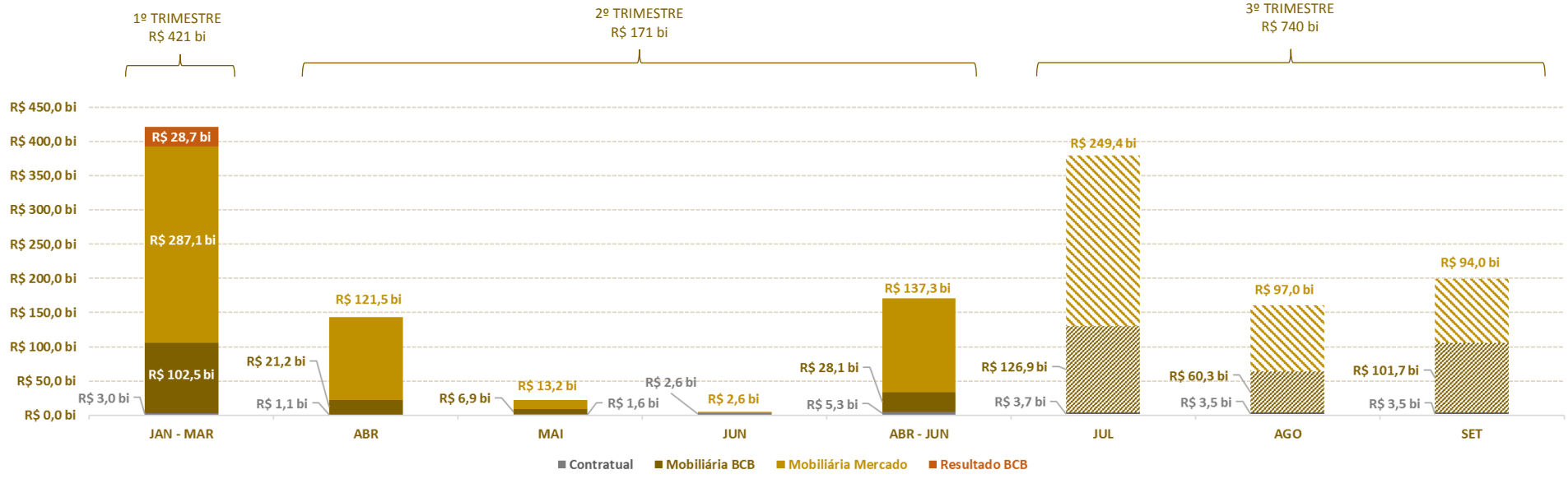
CONTRATUAL

Despesas referentes aos pagamentos de obrigações no âmbito de operações de crédito contratadas pela União junto a instituições financeiras, agências governamentais e organismos internacionais.

DESPESAS DA DÍVIDA PÚBLICA
CRONOGRAMA DE VENCIMENTOS

A figura abaixo apresenta a execução e a projeção das despesas relativas à Dívida da União em 2020, evidenciando os valores que já foram pagos até o 2º trimestre (**R$ 592 bi**) e os valores previstos para pagamento no 3º trimestre (**R$ 740 bi**). As parcelas estão classificadas de acordo com os valores referentes à cobertura do resultado negativo do BCB, aos pagamentos da dívida contratual e aos pagamentos dos títulos que compõem a carteira do BCB e o estoque em mercado.

EXECUÇÃO DE DESPESAS DA DÍVIDA PÚBLICA

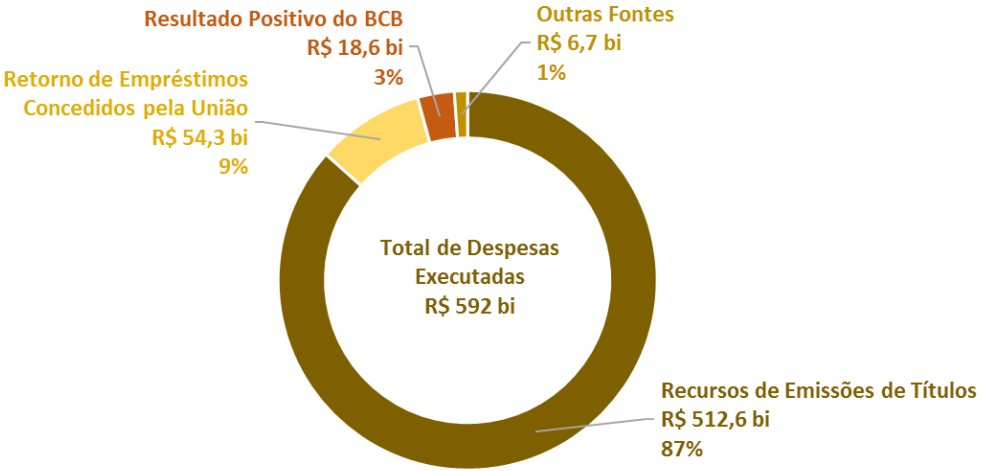


AS DESPESAS DA DÍVIDA PÚBLICA – FINANCIAMENTO

A principal origem de recursos para as despesas da dívida são as receitas originadas de emissões de títulos, ainda que essas emissões não sejam utilizadas exclusivamente para pagamentos da dívida. Além das emissões de títulos, outras receitas são utilizadas para honrar os compromissos da dívida, como o retorno de empréstimos concedidos pela União, a remuneração de disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional e o resultado positivo do Banco Central.

Abaixo são apresentadas as participações percentuais de cada origem de recursos na execução das despesas da dívida até o 2º trimestre de 2020.

DESPESAS DA DÍVIDA POR ORIGEM DE RECURSOS – 2020



CONCEITOS IMPORTANTES

RETORNO DE EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

Apesar de **neste documento** estarmos analisando o Governo Federal sempre no seu papel de devedor, ele também é credor, por ter emprestado recursos a estados, municípios e empresas estatais. Quando essas entidades pagam suas dívidas junto ao Governo Federal, os recursos obtidos são considerados receitas (receitas financeiras, em particular) que podem (e, na maior parte dos casos, DEVEM, por força de lei) ser utilizados para o pagamento da dívida da União. Esses recursos são chamados no orçamento de "Retorno de Operações Oficiais de Crédito", que estamos chamando aqui de "Retorno de Empréstimos Concedidos pela União".

PARA SABER MAIS...

O Relatório Mensal da Dívida Pública Federal apresenta informações sobre emissões, resgates, estoque, perfil de vencimentos e custo médio, dentre outras, para a Dívida Pública.

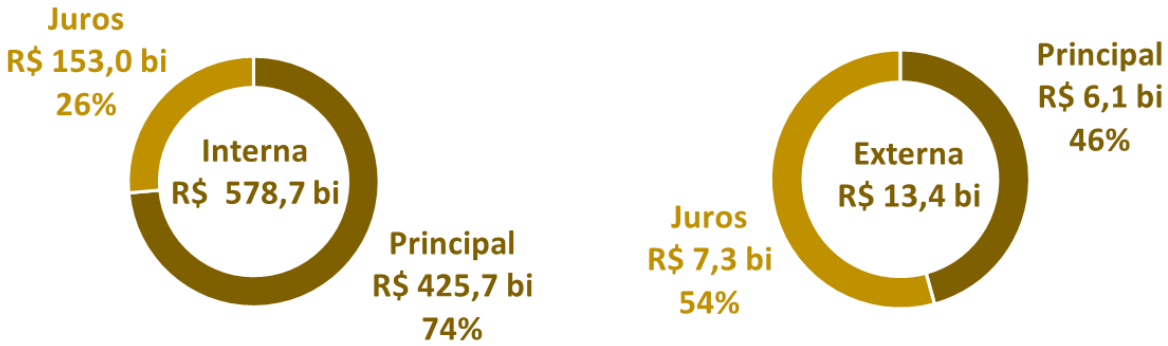
Os relatórios podem ser consultados em: www.tesouro.fazenda.gov.br

AS DESPESAS DA DÍVIDA PÚBLICA – COMPOSIÇÃO

As despesas da dívida pública podem ser classificadas de acordo com a natureza dos pagamentos. Assim, podem ser divididas em despesas com principal (atualizado monetariamente, ou seja, corrigido por algum índice de preços) e despesas com juros. Além disso, parte da dívida pública é devida no Brasil (dívida interna) e parte é devida no exterior (dívida externa).

As figuras abaixo demonstram a distribuição do valor de R$ 592 bilhões executados no 2º trimestre de 2020, de acordo com os dois critérios apresentados acima.

DESPESAS: JUROS E PRINCIPAL - EXTERNA x INTERNA – 2020



CONCEITOS IMPORTANTES

UM POUCO MAIS SOBRE JUROS

Para entender o conceito de juros, responda a seguinte questão: você prefere receber 1 mil reais hoje ou daqui a um ano? Provavelmente você vai querer receber hoje. E se a proposta fosse receber 1 mil reais hoje ou 1.200 reais daqui há um ano? Nesse caso não é tão fácil decidir, não é mesmo?

Esse exemplo nos mostra que a espera deve ser remunerada. De fato, essa diferença de 200 reais é uma compensação pelo tempo em que você abriu mão do dinheiro, deixando de usufruir dos seus benefícios, e correspondem ao que chamamos de juros. Os juros também podem representar um custo adicional para quem antecipa um benefício, como, por exemplo, andar num carro financiado.

PARA SABER MAIS...

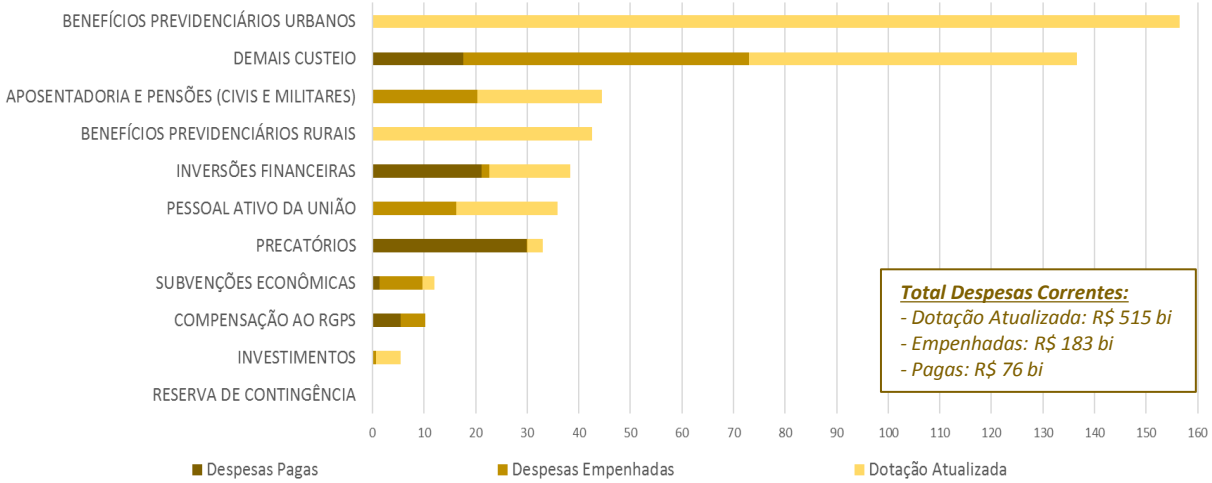
O Relatório Anual da Dívida Pública Federal apresenta os resultados e os principais avanços no gerenciamento da dívida ao longo do ano passado, tendo como referência as diretrizes e metas traçadas pelo Plano Anual de Financiamento para o mesmo ano.

O Plano Anual de Financiamento é um dos principais instrumentos que o Tesouro Nacional dispõe para informar à sociedade e aos agentes de mercado os rumos adotados na condução da DPF.

OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DE EMISSÃO

Ao final do 2º trimestre de 2020, a dotação orçamentária atualizada apresenta despesas orçamentárias (exceto despesas com a dívida) maiores que as receitas orçamentárias não destinadas ao pagamento da dívida. Essa diferença representa um montante de **R$ 515 bilhões**. Para financiar essa quantia, o orçamento lança mão de recursos oriundos de emissões de títulos. Como essas emissões são consideradas receitas orçamentárias, o orçamento passa a equilibrar receitas e despesas totais.

RECURSOS DE EMISSÕES UTILIZADOS PARA CUSTEAR DESPESAS NÃO RELACIONADAS À DÍVIDA – PREVISÃO E EXECUÇÃO – 2020



CONCEITOS IMPORTANTES

A REGRA DE OURO

A aplicação **de recursos obtidos por meio de emissões de títulos** em despesas correntes não relacionadas à dívida (despesas recorrentes do "dia-a-dia" do Governo, como pagamento de salários, água, luz, pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, passagens, diárias etc.) é algo bastante preocupante. É como se você tomasse um empréstimo no banco para pagar sua conta de luz, comprar comida no supermercado ou pagar gasolina – ou seja, você estaria assumindo uma obrigação de pagamento durante vários meses para pagar despesas que acontecem todo mês.

Embora não seja algo recomendável, o governo pode fazer isso?

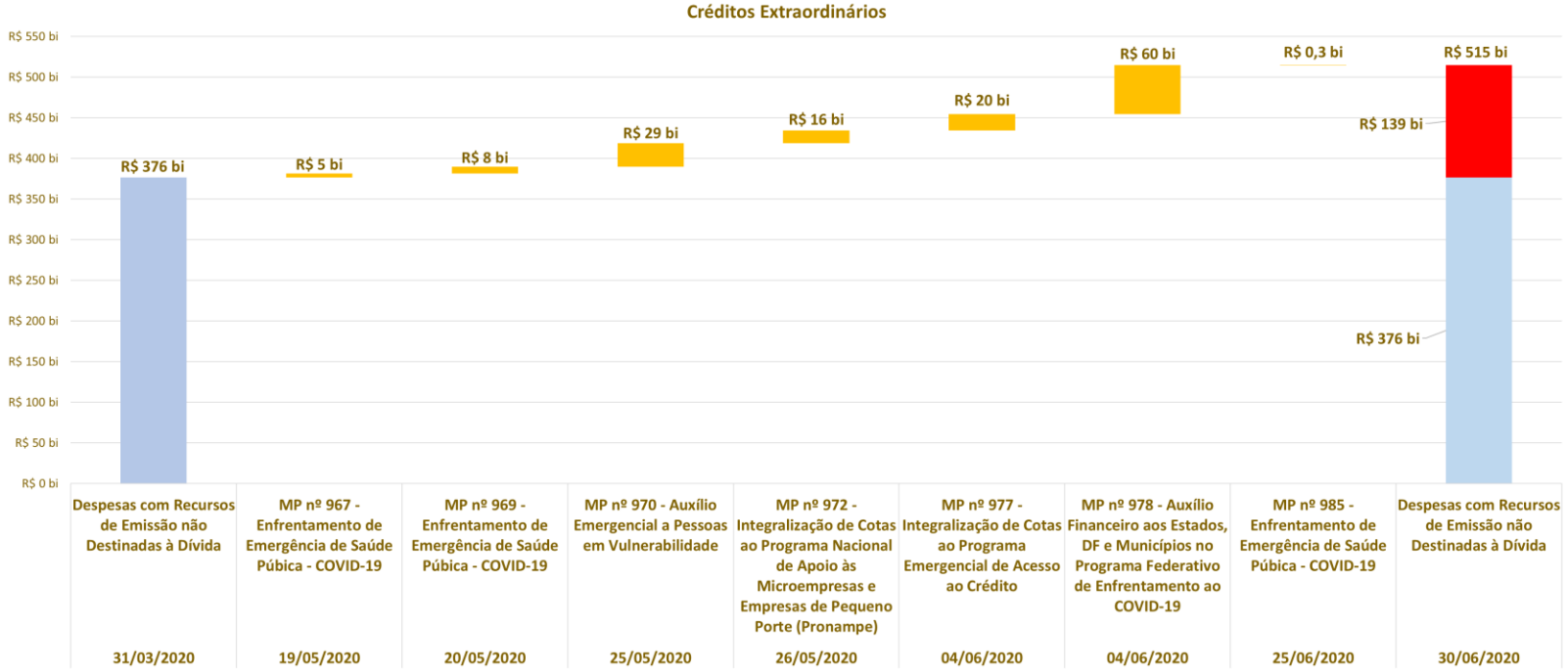
Na verdade, não há proibição para a aplicação pontual de recursos oriundos de operações de crédito em despesas correntes. O que a Constituição proíbe é que, ao final do ano, as operações de crédito sejam superiores, de uma forma global, às despesas de capital (despesas com investimentos e amortização da dívida, essencialmente). Essa é a chamada "Regra de Ouro", constante do art. 167, III, da Constituição.

PARA SABER MAIS...

O Manual Técnico Orçamentário (MTO), produzido pela Secretaria de Orçamento Federal, contém diversas instruções e informações conceituais relacionadas ao orçamento federal:
Manual Técnico de Orçamento

OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DE EMISSÃO

No segundo trimestre de 2020, as despesas do governo federal não destinadas a pagamentos da dívida foram impactadas pelas medidas de enfrentamento à pandemia do vírus COVID-19. No período, o montante dos recursos de emissões de títulos públicos destinados a essas despesas sofreu um aumento de R$ 139 bilhões, devido à abertura de créditos extraordinários no âmbito de programas emergenciais de combate ao vírus. O gráfico abaixo apresenta as variações da dotação de despesas orçamentárias realizadas com recursos de emissão de títulos de acordo com as medidas que lhes deram origem.

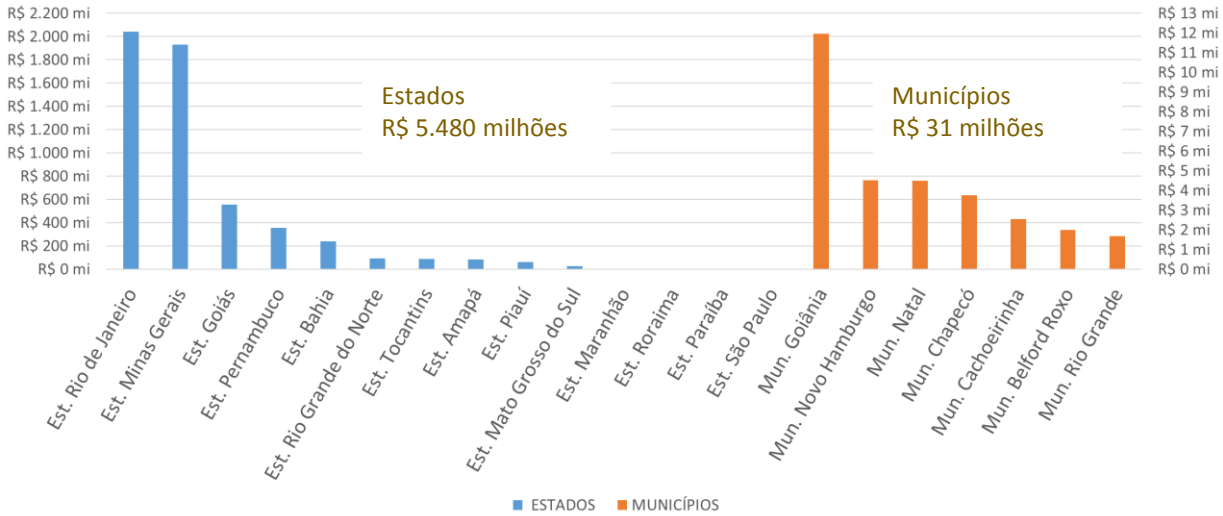


HONRAS DE DÍVIDAS GARANTIDAS PELO TESOURO

A União atua como garantidora em empréstimos contratados pelos estados, municípios e Distrito Federal. Quando esses entes federados deixam de pagar a seus credores alguma parcela desses empréstimos, cabe à União honrar o pagamento junto a esses credores.

O gráfico abaixo apresenta o montante pago pela União, em seu papel de garantidora, em inadimplências incorridas por entes subnacionais em operações de crédito garantidas, até o 2º trimestre de 2020 (Total: R$ 5.511 milhões).

OPERAÇÕES DE CRÉDITO GARANTIDAS HONRADAS PELA UNIÃO - 2020



CONCEITOS IMPORTANTES

MAIS SOBRE GARANTIAS

Como garantidora de operações de crédito, a União, na figura do Tesouro Nacional, é comunicada pelos credores de que parcelas de dívidas garantidas estão vencidas e não pagas. Diante da notificação, a União informa o mutuário **da dívida** (o estado ou município) para que se manifeste quanto aos atrasos nos pagamentos das obrigações. Caso o ente confirme que não efetuará o pagamento, resta à União honrar os valores

Após honrada a obrigação, inicia-se a recuperação de crédito por parte da União na forma prevista contratualmente, através da execução das chamadas "contragarantias".

No caso de estados e municípios, as contragarantias vinculadas são: Cotas do Fundo de Participação dos Estados — FPE; Fundo de Participação dos Municípios — FPM; além do fluxo de outras receitas próprias, tais como IPI Exportação, ICMS, entre outras.

PARA SABER MAIS...

O Tesouro Nacional disponibiliza diversos relatórios sobre garantias e contratações diretas da União, como o Relatório Quadrimestral de Garantias (RQG), o Relatório de Contratação Direta - Financiamento de Projetos e Aquisição de Bens, o Relatório de Concessão de Garantias e o
Relatório de Garantias Honradas, disponíveis em:
www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/-/relatorios-garantias-e-contratacoes-diretas