

## **Orçamento de papel da União e as falsas interpretações**

Vou tentar esclarecer este assunto, o que considero muito difícil.

O Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Governo Federal é, em grande parte, um orçamento de papel, e isso vem servindo para interpretações equivocadas ou mal intencionadas de candidatos, de sindicatos e de várias outras pessoas..

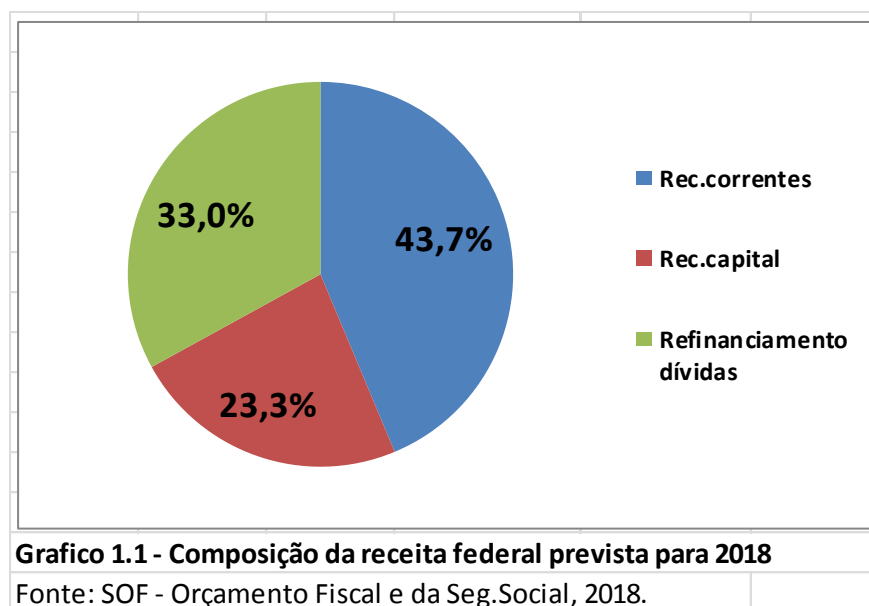
O orçamento total para 2018 atinge **R\$ 3.506 bilhões**, correspondendo a **52% do PIB**, quando a carga tributária total foi em 2016 (último dado conhecido) de 32,38% do PIB, **cabendo à União 68,3% desse total, ou 22,11%**.

O primeiro questionamento a ser feito é como a União, tendo uma arrecadação tributária de 22% do PIB, pode ter um orçamento que corresponda a 52% dele? Isso só é possível porque grande parte do orçamento é apenas escritural. O orçamento não está errado. Ele decorre do grande endividamento em títulos, com muita receita e despesa decorrentes de rolagens. As interpretações dele é que estão equivocadas.

Na realidade, as receitas correntes, que são as receitas permanentes, com possibilidade de serem arrecadadas, alcançam R\$ 1.532 bilhões, ou 43,7% do orçamento total. Esse é o orçamento real e com ele devem ser feitas as comparações. O resto é orçamento de papel ou implica endividamento. Nesse total 23,3% são receitas de capital, receitas eventuais, em que mais de 60% delas são operações de crédito. Além disso, há as receitas de **Refinanciamento da Dívida Pública Federal, na ordem de R\$ 1.157 mil, ou 33%** (Tabela 1 e gráfico 1.1).

Essa receita de refinanciamento deve ser deduzida da despesa da Dívida Pública Federal, na ordem de R\$ 1.776 bilhões, devendo esta ser considerada pelo líquido, de R\$ 619,1 bilhões. Trata-se de uma troca de papéis vencidos por papéis vincendos, porque grande parte da dívida é em títulos. Mas os valores não podem ser lançados pelo líquido, porque a Lei 4.320/64, em seu artigo 6º, determina que as receitas e despesas devem ser lançadas pelos seus totais.

Art. 6º todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.



Na realidade, nem o montante líquido de R\$ 619,1 bilhões será pago, porque o governo federal não gera superávit primário, mas déficit primário, conforme tratado adiante. Esse montante também será refinanciado por receitas de capital.

E essa dotação de recursos para a dívida pública tem levado a afirmações inconsistentes, decorrentes da inclusão na mesma base de comparação das despesas que serão pagas e das despesas meramente escriturais, que não serão pagas, mas apenas roladas.

Em decorrência disso, é afirmado que os juros correspondem a 51% do orçamento e o Ministério do Desenvolvimento Social, onde está a previdência, por exemplo, 19,95%. Em sendo assim, não precisa fazer reforma nenhuma, basta reduzir juros. E assim, com base numa inverdade, adquirem-se argumentos para impedir a realização das reformas, sem as quais o País vai quebrar.

Os juros decorrentes da dívida pública no Brasil são exorbitantes. Isso é uma verdade, mas nada têm a ver com a dotação bruta da dívida de R\$ 1.776 bilhões, referida.

| Tabela 1 - Orçamento Federal para 2018 -Fiscal e da Seguridade Social |                  |               |               |
|---|------------------|---------------|---------------|
| Em R\$ milhões correntes  |                  |               |               |
| ESPECIFICAÇÃO   | VALOR            | %             | %             |
| <b>1. RECEITAS CORRENTES</b>  | <b>1.532.404</b> | <b>100,0%</b> | <b>43,7%</b>  |
| Impostos, Taxas e Cont.Melhoria                                       | 481.967          | 31,5%         | 13,7%         |
| Contribuições   | 852.533          | 55,6%         | 24,3%         |
| Receita Patrimonial   | 89.280           | 5,8%          | 2,5%          |
| Receita Agropecuária  | 23               | 0,0%          | 0,0%          |
| Receita Industrial  | 1.112            | 0,1%          | 0,0%          |
| Receita de Serviços   | 40.660           | 2,7%          | 1,2%          |
| Transferências Correntes  | 1.093            | 0,1%          | 0,0%          |
| Outras Receitas Correntes   | 65.736           | 4,3%          | 1,9%          |
| <b>2. RECEITAS DE CAPITAL</b>   | <b>816.801</b>   | <b>100,0%</b> | <b>23,3%</b>  |
| Operações de crédito (*)  | 498.901          | <b>61,1%</b>  | 14,2%         |
| Alienação de Bens   | 3.078            | <b>0,4%</b>   | 0,1%          |
| Amortização de Empréstimos  | 156.712          | <b>19,2%</b>  | 4,5%          |
| Transferências de Capital   | 181              | <b>0,0%</b>   | 0,0%          |
| Outras Receitas de Capital  | 157.929          | <b>19,3%</b>  | 4,5%          |
| <b>SUBTOTAL (1+2)</b>   | <b>2.349.205</b> |               | <b>67,0%</b>  |
| <b>3. REFINANC. DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL</b>                            | <b>1.157.215</b> |               | <b>33,0%</b>  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>3.506.420</b> |               | <b>100,0%</b> |

Fonte: SOF - Orçamento Fiscal e da seguridade Social, da União (link na tabela 2)

Segundo o Bacen, no demonstrativo “Nfspp”, em doze meses corridos, em fevereiro de 2018, os juros da dívida corresponderam a R\$ 333,6 bilhões, **do que nada foi pago**, por inexistência de **superávit primário** (houve déficit primário na ordem de R\$ 99,1 bilhões). O total dos juros mais o déficit primário, num montante de R\$ 432,7 bilhões foi incorporado à dívida, o que fará aumentar a despesa com juros num momento posterior.

O resultado primário, que pode ser superávit ou déficit, é a diferença entre a receita primária e a despesa primária. A receita primária exclui a receita financeira e a proveniente da venda de bens patrimoniais, em princípio. Já a despesa primária exclui os juros da dívida.

Segundo o Anexo de Metas Fiscais, em 2018, a receita primária do governo federal deverá ser de 1.488 bilhões e a despesa primária, R\$ 1.617 bilhões, restando um **déficit primário de R\$ 129 bilhões**, portanto antes do pagamento dos juros.

Na tabela 2, no final, estão todas as despesas da União que, com a exclusão da Dívida Pública Federal, correspondem a R\$ 1.730 bilhões, valor que deve servir de base de comparação das despesas e não o total de R\$ 3.506 bilhões, no qual estão R\$ 1.776 bilhões da dívida pública, meramente escriturais.

A tabela 2.2, no final e o gráfico 2.2, a seguir, mostram a composição das despesas da União, em que apenas 40,2% são produzidas por ministérios e órgãos e 50,7% são decorrentes da dívida pública, que não é paga, apenas rolada. Por isso, a estrutura da despesa deve ser calculada excluindo-se essa parte em que não ocorre pagamentos, mas apenas rolagens de títulos.

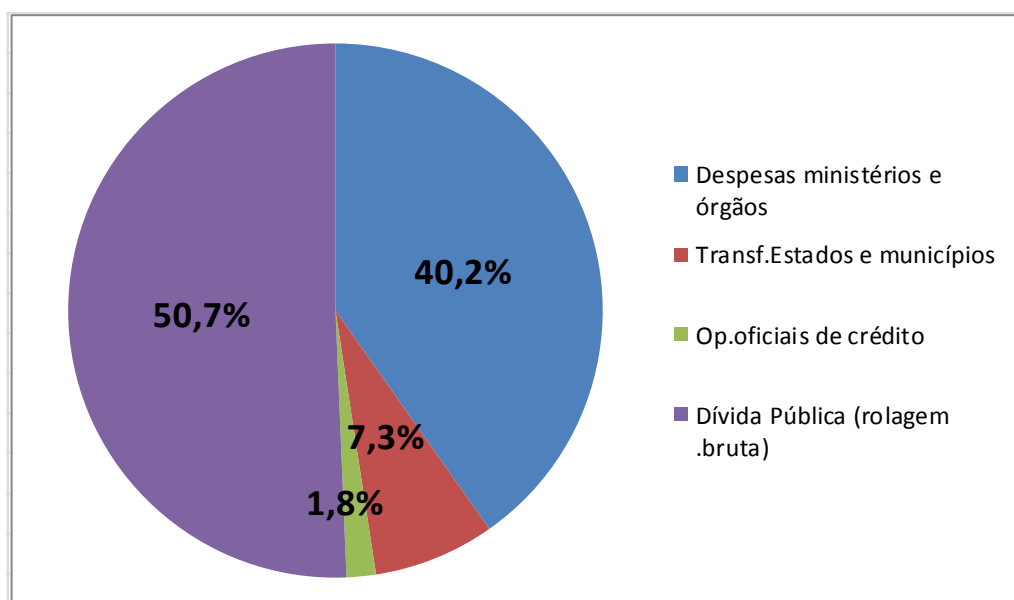


Gráfico 2.2. Despesas federais para 2018 (rolagens de dívidas e pagamentos)

Fonte: SOF - Orçamento Fiscal e da Seg.Social, 2018.

## Conclusão

O fato de os juros da dívida pública serem tão altos não justifica o procedimento adotado por muitos leigos ou mal-intencionados de agregarem a dotação bruta da dívida pública na formação da base de comparação das demais despesas, porque distorcem as informações.

É exemplo disso o fato de dizer que 51% do orçamento federal são

canalizados para o pagamento de juros, porque há uma dotação para a rolagem dívida pública de R\$ 1.776 bilhões que tem que ser excluída da base de comparação das demais despesa, porque não será paga. Da mesma forma é dizer que ao Ministério do Desenvolvimento Social são destinados 19,95% do orçamento, quando na realidade são destinados 49,6%, quando se compara com as demais despesas que serão pagas, exceto as transferências a Estados e municípios.

Além disso, a dotação para rolagem precisa ser descontada da receita de refinanciamento, na ordem de R\$ 1.157 bilhões, restando R\$ 619,1 bilhões, que também será rolada.

Os juros são consequência e só serão pagos se existir superávit primário, caso contrário serão incorporadas à dívida. E para obter superávit primário precisamos aumentar a receita primária e/ou reduzir a despesa primária, onde não estão os juros. Essa é a solução para pagarmos menos juros que, como consequência, não podem ser simplesmente reduzidos. Por isso, necessitamos fazer reformas.

Essas interpretações levam a concluir que, se despendemos mais da metade do orçamento com juros, as reformas tornam-se desnecessárias. E assim, com base numa inverdade, adquirem-se argumentos para impedir a realização das reformas.

E disso se aproveitam aqueles que, por interesses políticos ou corporativos, não desejam que seja feita a reforma da previdência, por exemplo, condição indispensável para o saneamento das finanças públicas. Sem a reforma da previdência, muitos Estados e municípios quebrarão e a União não conseguirá segurar a inflação.

| Tabela 2. Despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social |                    |                |                |                |                |
|---|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Rm R\$ milhões  |                    |                |                |                |                |
| ESPECIFICAÇÃO   | VALOR ( C )        | C/D            | C/E            | C/F            | C/G            |
| CÂMARA DOS DEPUTADOS  | 6.124,3            | 0,43%          | 0,37%          | 0,35%          | 0,17%          |
| SENADO FEDERAL  | 4.371,4            | 0,31%          | 0,26%          | 0,25%          | 0,12%          |
| TCU   | 2.173,0            | 0,15%          | 0,13%          | 0,13%          | 0,06%          |
| STF   | 714,0              | 0,05%          | 0,04%          | 0,04%          | 0,02%          |
| SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA                                  | 1.536,9            | 0,11%          | 0,09%          | 0,09%          | 0,04%          |
| JUSTIÇA FEDERAL   | 11.966,9           | 0,85%          | 0,72%          | 0,69%          | 0,34%          |
| JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO                                      | 550,1              | 0,04%          | 0,03%          | 0,03%          | 0,02%          |
| JUSTIÇA ELEITORAL   | 8.928,4            | 0,63%          | 0,54%          | 0,52%          | 0,25%          |
| JUSTIÇA DO TRABALHO   | 20.903,0           | 1,48%          | 1,25%          | 1,21%          | 0,60%          |
| JUSTIÇA DO DF E DOS TERRITÓRIOS                               | 2.812,9            | 0,20%          | 0,17%          | 0,16%          | 0,08%          |
| CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA                                  | 220,8              | 0,02%          | 0,01%          | 0,01%          | 0,01%          |
| PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA                                      | 6.700,2            | 0,47%          | 0,40%          | 0,39%          | 0,19%          |
| MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PEC. E ABAST.                      | 11.608,0           | 0,82%          | 0,70%          | 0,67%          | 0,33%          |
| MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOL. E COM.                        | 12.723,7           | 0,90%          | 0,76%          | 0,74%          | 0,36%          |
| MINISTÉRIO DA FAZENDA   | 30.644,5           | 2,17%          | 1,84%          | 1,77%          | 0,87%          |
| MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  | 109.045,1          | 7,73%          | 6,54%          | 6,30%          | 3,11%          |
| MINISTÉRIO DA IND. COM. E SERVIÇOS                            | 2.838,8            | 0,20%          | 0,17%          | 0,16%          | 0,08%          |
| DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO                                   | 601,3              | 0,04%          | 0,04%          | 0,03%          | 0,02%          |
| MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEG.PÚBLICA                        | 15.891,2           | 1,13%          | 0,95%          | 0,92%          | 0,45%          |
| MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA                                 | 7.051,7            | 0,50%          | 0,42%          | 0,41%          | 0,20%          |
| MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO                                   | 6.725,5            | 0,48%          | 0,40%          | 0,39%          | 0,19%          |
| MINISTÉRIO DA RELAÇÕES EXTERIORES                             | 3.107,3            | 0,22%          | 0,19%          | 0,18%          | 0,09%          |
| MINISTÉRIO DA SAÚDE   | 130.838,5          | 9,27%          | 7,84%          | 7,56%          | 3,73%          |
| MINISTÉRIO TRANSP. E CONTROL. DA UNIÃO                        | 1.030,1            | 0,07%          | 0,06%          | 0,06%          | 0,03%          |
| MINISTÉRIO DOS TRANSP., PORTOS E AV.CIVI                      | 22.391,5           | 1,59%          | 1,34%          | 1,29%          | 0,64%          |
| MINISTÉRIO DO TRABALHO  | 90.528,7           | 6,42%          | 5,43%          | 5,23%          | 2,58%          |
| MINISTÉRIO DA CULTURA   | 2.523,9            | 0,18%          | 0,15%          | 0,15%          | 0,07%          |
| MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE                                   | 3.495,0            | 0,25%          | 0,21%          | 0,20%          | 0,10%          |
| MINISTÉRIO DO PLANEJ. DESEV. E GESTÃO                         | 7.166,2            | 0,51%          | 0,43%          | 0,41%          | 0,20%          |
| MINISTÉRIO DO ESPORTE   | 1.350,2            | 0,10%          | 0,08%          | 0,08%          | 0,04%          |
| MINISTÉRIO DA DEFESA  | 100.665,0          | 7,14%          | 6,04%          | 5,82%          | 2,87%          |
| MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL                             | 6.672,5            | 0,47%          | 0,40%          | 0,39%          | 0,19%          |
| MINISTÉRIO DO TURISMO   | 1.101,6            | 0,08%          | 0,07%          | 0,06%          | 0,03%          |
| MINISTÉRIO DO DESENV.SOCIAL                                   | 699.544,6          | 49,59%         | 41,94%         | 40,43%         | 19,95%         |
| MINISTÉRIO DAS CIDADES  | 11.143,0           | 0,79%          | 0,67%          | 0,64%          | 0,32%          |
| CONSELHO NACIONAL DO MIN.PÚBLICO                              | 93,2               | 0,01%          | 0,01%          | 0,01%          | 0,00%          |
| GABINETE DA VICE-PRESIDÊNCIA                                  | 4,9                | 0,00%          | 0,00%          | 0,00%          | 0,00%          |
| ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO                                      | 3.622,6            | 0,26%          | 0,22%          | 0,21%          | 0,10%          |
| ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO                                 | 58.389,7           | 4,14%          | 3,50%          | 3,37%          | 1,67%          |
| MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS                               | 392,4              | 0,03%          | 0,02%          | 0,02%          | 0,01%          |
| RESERVA DE CONTINGÊNCIA                                       | 2.479,2            | 0,18%          | 0,15%          | 0,14%          | 0,07%          |
| <b>SUBTOTAL (D)</b>   | <b>1.410.671,8</b> | <b>100,00%</b> | 84,57%         | 81,54%         | 40,23%         |
| TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS                         | 257.331,5          |                | 15,43%         | 14,87%         | 7,34%          |
| <b>SUBTOTAL (E)</b>   | <b>1.668.003,3</b> |                | <b>100,00%</b> | 96,41%         | 47,57%         |
| OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO                                 | 62.111,6           |                |                | 3,59%          | 1,77%          |
| <b>SUTOTAL (F)</b>  | <b>1.730.114,9</b> |                |                | <b>100,00%</b> | 49,34%         |
| DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL  | 1.776.306,2        |                |                |                | 50,66%         |
| <b>TOTAL (G)</b>  | <b>3.506.421,1</b> |                |                |                | <b>100,00%</b> |

<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/orcamento-anual-de-2018#LOA>

Nota: desprezadas as colunas parciais A e B.

