

[Guias](#) > [Política](#) > Política monetária

# O que é dívida pública e qual a sua origem?

No Brasil, a dívida pública inclui o total de débitos internos e externos dos principais entes públicos, incluindo a União, os estados, os municípios e o INSS

19/01/2023 14h00 • Atualizado há 3 meses



A dívida pública é resultado dos empréstimos feitos por entes estatais com o setor privado e com órgãos públicos financeiros. O Estado toma dinheiro emprestado para cobrir o déficit fiscal. Ou seja, quando as despesas superam a arrecadação, o Poder Público precisa captar recursos para financiar os gastos excedentes, sob pena de paralização de serviços e investimentos.

No Brasil, o conceito de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) inclui o total de débitos internos e externos dos principais entes públicos, incluindo a União, os estados, os municípios e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). As dívidas das empresas estatais não entram neste indicador.

A dívida pública pode ser mobiliária ou contratual. Mobiliária é a dívida decorrente da emissão de títulos públicos, como os do [Tesouro Direto](#). Contratual é a dívida decorrente de convênios com órgãos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (Bird).

**InfoMoney**



Valores para o dia 28/04/2023. Para mais informações, clique aqui. [Ver mais](#)

14,16 -0,35%

GGBR4 R\$ 24,44 +1,12%

IBOVESPA 102.923 pts +0,60%

DÓLAR R\$ 4,98 -1,48%

BITCOIN R\$ 147

comerciantes, por exemplo. Ao longo do tempo, porém, a dívida pública foi institucionalizada e ganhou caráter de obrigação nacional.

O endividamento público é algo comum entre os países e, se bem administrado, é benéfico, pois garante que gastos essenciais serão realizados mesmo em épocas de vacas magras, aumenta o bem estar da sociedade e incentiva a economia. O volume das dívidas de países desenvolvidos costuma ser bem maior do que o de nações emergentes, como o Brasil.

Vamos explorar a seguir como funciona a dívida pública.

## O que é dívida pública?

A dívida pública é o dinheiro que o governo toma emprestado para cobrir o déficit fiscal. Ou seja, quando a arrecadação é menor do que as despesas, a administração contrai dívida para conseguir honrar seus compromissos.

O conceito vale para os diferentes níveis de governo: federal, estaduais e municipais. O Poder Público obtém receitas com impostos, taxas, contribuições sociais, dividendos de empresas estatais e outras fontes. Os recursos são utilizados para financiar a saúde, educação, segurança pública, programas sociais, realizar investimentos, pagar aposentadorias e viabilizar o próprio funcionamento da máquina.

Quando o total arrecadado não é suficiente para cobrir todas estas obrigações, o governo emite títulos da dívida pública para captar dinheiro no mercado e conseguir fechar as contas. Em contrapartida, o Tesouro compromete-se a restituir o valor para quem comprou estes papéis, acrescido de juros, conforme condições estabelecidas na hora da contratação. Os credores são bancos, fundos, empresas e pessoas físicas.

Na prática, ao comprar um título do Tesouro Direto, por exemplo, você está emprestando dinheiro ao governo e, por isso, será remunerado. É como alguém que toma financiamento num banco. A instituição libera os recursos, e o tomador tem que saldar a dívida em determinado período, com juros.

**InfoMoney**



VALE3 Revisão do FGVTS 1º Calendário de Resultados Seguros Infotrade Imersão Renda Extra Imobiliária

14,16 -0,35% GGBR4 R\$ 24,44 +1,12% IBOVESPA 102.923 pts +0,60% DÓLAR R\$ 4,98 -1,48% BITCOIN R\$ 147

MACROECONOMIA DO BOMER SI, Walter Franco. A lógica é a mesma. Quem não tem saída

em conta, entra no limite. Mas a escala e as condições são bastante diferentes.

O Estado não paga juros exorbitantes como os do cheque especial. O padrão que baliza as emissões de títulos públicos é a [Selic](#), a taxa básica de juros da economia brasileira, definida pelo Banco Central, embora existam papéis atrelados a outros indicadores. Atualmente, a Selic está em 13,75% ao ano, mas até março de 2021 estava em apenas 2%, abaixo da inflação.

Além disso, ao contrário das pessoas físicas, o governo não precisa saldar a dívida, e nem tem este objetivo, pois ele pode refinanciá-la indefinidamente. Quando parte da dívida vence, o Tesouro emite novos papéis, paga as obrigações necessárias e rola os vencimentos para frente.

A rolagem pode ser mais benéfica ou não para os cofres públicos. Se o cenário econômico do país estiver melhor, a situação fiscal bem equacionada, a inflação sob controle e os juros em baixa, o Poder Público consegue captar recursos com prazos mais longos e taxas mais baixas que as anteriores. Mas se a realidade for inversa, terá que conceder condições mais vantajosas para atrair o interesse.

Perspectivas negativas sobre as contas públicas, como descontrole de gastos e baixa arrecadação, provocam desconfiança sobre a capacidade de pagamento do governo, e os agentes econômicos passam a exigir mais para emprestar. Daí a importância das metas fiscais tão cobradas por economistas e profissionais do mercado financeiro.

Desde 1999, início do segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a política econômica brasileira é norteadada pelo chamado [tripé macroeconômico](#), composto por meta fiscal, meta de inflação e câmbio flutuante. A meta fiscal tem por objetivo controlar os gastos públicos.

A possibilidade de calote pelo Brasil, porém, é considerada remota. Tanto isso é verdade que os títulos públicos são considerados investimentos de baixo risco.

O endividamento público é uma ferramenta importante não só para o funcionamento da máquina pública, mas para a economia como um todo. Anualmente, o Executivo

**InfoMoney**



VALE3	Revisão do FGTS	Calendário de Resultados	Seguros	Infotrade	Imersão Renda Extra Imobili
-------	-----------------	--------------------------	---------	-----------	-----------------------------

14,16	-0,35%	GGBR4	R\$ 24,44	+1,12%	IBOVESPA	102.923 pts	+0,60%	DÓLAR	R\$ 4,98	-1,48%	BITCOIN	R\$ 147
-------	--------	-------	-----------	--------	----------	-------------	--------	-------	----------	--------	---------	---------

Mas imprevistos acontecem. A arrecadação projetada pode não se realizar e gastos não imaginados surgem a todo o momento. Para se adaptar a uma situação de queda de receitas e avanço de despesas, a administração tem à disposição ferramentas como o aumento de impostos e o corte de gastos.

Ocorre que, além de impopulares, medidas assim tendem a machucar a economia num período de baixa atividade ou recessão. Cortar programas sociais num momento de alta do desemprego não é uma boa ideia, assim como cobrar mais impostos de quem está com o dinheiro curto.

Neste contexto, o endividamento garante a continuidade dos serviços públicos e, em momentos de crise, a elevação de gastos pode ajudar a estimular a economia. Exemplo recente, mas que já pode ser considerado clássico, é o dos pacotes de auxílio concedidos por governos do mundo todo na pandemia de Covid-19.

O montante que o Estado capta com a emissão de títulos é chamado de dívida pública mobiliária. Ela é interna quando os papéis são emitidos e pagos em real.

A dívida pode ser também externa, quando realizada em moeda estrangeira. Entram neste caso, por exemplo, emissões externas e empréstimos feitos por instituições multilaterais ao Brasil. No último caso, o endividamento decorre de contratos e não do lançamento de títulos.

A maior fatia da dívida pública brasileira hoje é, de longe, interna. “A dívida externa do Brasil atualmente é majoritariamente privada”, observou Franco. Empresas brasileiras que têm o chamado “grau de investimento” das agências internacionais de risco podem conseguir no exterior financiamentos em condições mais favoráveis do que no Brasil, onde o juro são em média muito elevados. “Não que [o governo] não possa [emitir títulos lá fora], mas não há muita demanda”, explicou o professor do Ibmecc.

O Brasil já teve o “investment grade” das principais agências internacionais de classificação de risco a partir de 2008, mas perdeu em 2015 e 2016. Isso diminuiu a atratividade dos títulos soberanos brasileiros para estrangeiros e também tornaram as emissões externas mais custosas para o país. Grandes fundos de pensão internacionais

**InfoMoney**

VALE3	Revisão do FGTS	Calendário de Resultados	Seguros	Infotrade	Imersão Renda Extra Imobiliária
-------	-----------------	--------------------------	---------	-----------	---------------------------------

14,16	-0,35%	GGBR4 R\$ 24,44	+1,12%	IBOVESPA 102.923 pts	+0,60%	DÓLAR R\$ 4,98	-1,48%	BITCOIN R\$ 147
-------	--------	-----------------	--------	----------------------	--------	----------------	--------	-----------------

([PIB](#)) do Brasil. Os dados incluem o endividamento dos governos federal, estaduais e municipais, e do INSS.

A DBGG inclui a dívida externa do governo geral, que estava em R\$ 880,7 bilhões no mesmo período, valor que pode ser integralmente coberto pelas reservas internacionais do país, atualmente em US\$ 331,5 bilhões (R\$ 1,77 trilhão pelo câmbio atual). Hoje, quando alguém mostra preocupação com o nível de endividamento do Brasil, provavelmente está falando da dívida interna.

Mas a dívida externa já foi o grande Bicho Papão. Nos anos 1980, a crise da dívida dos países em desenvolvimento fez com que aquele período ficasse conhecido como “década perdida”. O Brasil sofria ainda com uma inflação galopante.

Desde o final dos anos 1960 e ao longo da década de 1970, havia enorme liquidez no mercado internacional, mesmo após o primeiro choque do petróleo, em 1973, e o País tomou muito dinheiro lá fora. Com a segunda crise do petróleo, em 1979, a fonte secou e os juros globais foram à estratosfera, inibindo a capacidade de atração de recursos por países em desenvolvimento.

Na década de 1980, a dívida externa brasileira era considerada a maior do mundo. A renegociação da dívida externa era um dos principais assuntos do noticiário econômico da época. Em 1987, o então presidente José Sarney (PMDB) chegou a declarar moratória à dívida.

Em 1982, o Brasil abriu negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao longo dos dez anos seguintes a instituição liberou uma série de empréstimos ao País, impondo condições à condução da política econômica.

A renegociação da dívida só seria equacionada na primeira metade da década de 1990, e o Brasil voltou a fazer emissões internacionais a partir de 1994, com o advento do Plano Real.

O País voltou a receber ajuda financeira do FMI no governo FHC, ao fechar um novo acordo em 1998, na esteira das crises econômicas do México, Ásia, Rússia e Argentina. A adoção do tripé macroeconômico foi uma das exigências do Fundo. O último desembolso ocorreu em 2003.

**InfoMoney**

VALE3, o País que fez sua dívida com o Fundo. Posteriormente, tornou-se grande na  
Revisão do PIB Calendário de Resultados Seguros InfoTrade Imersão Renda Extra Imobili

14,16 -0,35% GGBR4 R\$ 24,44 +1,12% IBOVESPA 102.923 pts +0,60% DÓLAR R\$ 4,98 -1,48% BITCOIN R\$ 147

## Qual a origem da dívida pública brasileira?

No site do Tesouro Nacional, está disponível para [baixar](#) o livro “Dívida pública: a experiência brasileira”, de 2009. O capítulo 1, de Anderson Caputo Silva, hoje especialista sênior em Setor Financeiro do Banco Mundial, conta a “Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963”. O capítulo 2, do economista Guilherme Binato Villela Pedras, relata a “História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais”.

De acordo com Silva, a história da dívida no Brasil começa no período colonial, nos séculos 16 e 17. Governadores locais faziam empréstimos, mas estas transações se confundiam com negócios pessoais dos governantes. Não havia escrituração da dívida de forma sistemática, então não se sabem os detalhes destas dívidas, como tamanho, objetivo e condições.

“Desde que existe Estado, os governos se financiam junto a banqueiros”, observou o professor de Economia da Fundação Getulio Vargas (FGV) em São Paulo, Marcelo Kfoury. Banqueiros lato sensu, pois os monarcas de antigamente iam buscar recursos com quem tivesse dinheiro, como comerciantes, e podiam dar em garantia até as joias da Coroa. Não havia distinção entre o patrimônio do governante e os cofres públicos.

A institucionalização da dívida pública no Brasil, dando-lhe o caráter de obrigação nacional, ocorreu somente depois da independência, em 1822, no período imperial. Pela primeira vez foi criada uma agência de administração da dívida pública, a Caixa de Amortização.

O sistema que conhecemos hoje, porém, começou a ser formado em 1964 com a criação do Banco Central, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e a reforma do sistema financeiro nacional. As medidas adotadas a partir daí permitiram a criação de um mercado de dívida no Brasil. Segundo Pedras, até aquele momento as emissões de títulos tinham por objetivo o financiamento de projetos específicos.

De acordo com Franco, o País não tinha antes da década de 1960 um “sistema financeiro maduro” que permitisse ao mercado absorver as emissões e a rolagem da dívida pública. Pedras acrescenta que a partir de 1960, o financiamento público já

**InfoMoney**



Valores	Revisão do FGTS	Calendário de Resultados	Seguros	Infotrade	Imersão Renda Extra Imobiliária
---------	-----------------	--------------------------	---------	-----------	---------------------------------

14,16 -0,35%    GGBR4 R\$ 24,44 +1,12%    IBOVESPA 102.923 pts +0,60%    DÓLAR R\$ 4,98 -1,48%    BITCOIN R\$ 147



dinheiro lá fora. “No passado, o Brasil não tinha um sistema financeiro suficientemente organizado e nem riqueza interna”, comentou Franco. “Hoje não é mais necessário fazer dívida em dólar lá fora. Nós não precisamos da poupança dos estrangeiros”, acrescentou.

Após o Plano Real, em 1994, com maior estabilidade econômica, o governo conseguiu gradativamente melhorar o perfil da dívida, aumentar o volume de títulos pré-fixados (LTNs) emitidos e alongar os prazos.

Na esteira das crises de países emergentes, que provocou fuga de capitais do Brasil e derretimento das reservas internacionais, o governo liberou o câmbio em 1999 e rapidamente aumentou a taxa de juros.

Com boa parte da dívida atrelada ainda a moedas estrangeiras na época e o real desvalorizado, a dívida pública [chegou](#) a 71% do PIB naquele ano e, posteriormente, a 76% em 2002, quando Lula foi eleito pela primeira vez para presidente.

Ainda em 2002, foi criado o Tesouro Direto, que passou a permitir a compra de títulos públicos diretamente por pessoas físicas. Antes, os cidadãos só conseguiam investir indiretamente por meio de fundos de renda fixa. Hoje, qualquer um consegue comprar pela internet, em plataformas de bancos e corretoras, como a da XP.

Há três categorias de títulos disponíveis no Tesouro Direto: Tesouro Selic, que remunera o investidor com a taxa básica de juros e mais uma pequena porcentagem; o Tesouro Prefixado, que paga uma taxa fixa definida na hora da contratação; e o Tesouro IPCA+, que recompõe a variação da inflação e rende uma taxa de juros prefixada. Os papéis podem ser negociados no mercado secundário, também por meio das plataformas digitais.

Em 2003, logo no início do mandato de Lula, o governo ampliou a meta anual de superávit primário das contas públicas de 3,75% para 4,25% do PIB, a maior até então. O superávit primário ocorre quando a arrecadação do governo supera os gastos, excetuando-se os pagamentos de juros da dívida. Nesse sentido, o superávit primário indica quanto o Tesouro “economizou” para pagar as obrigações com os credores.

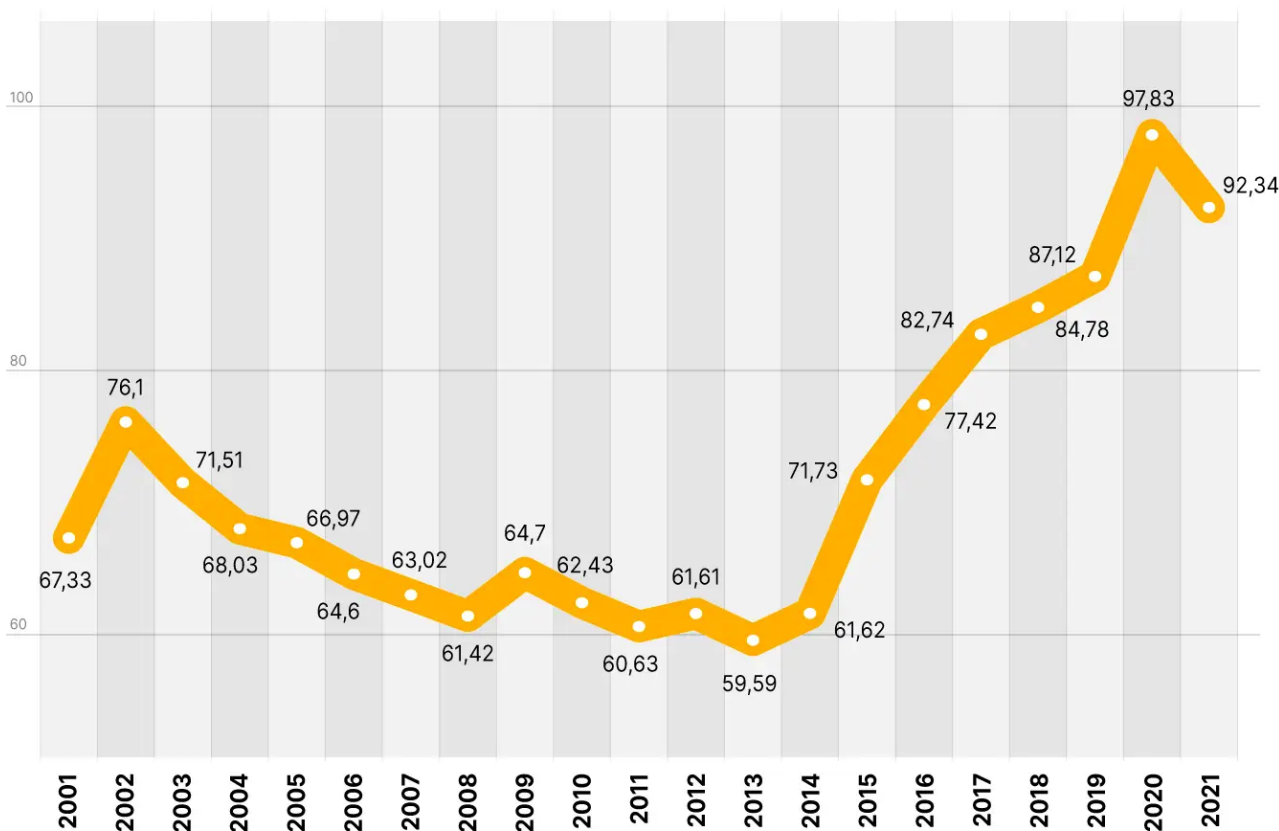
**InfoMoney**

VALE3 Revisão do FGTS Calendário de Resultados Seguros Infotrade Imersão Renda Extra Imobiliária

14,16 -0,35% GGBR4 R\$ 24,44 +1,12% IBOVESPA 102.923 pts +0,60% DÓLAR R\$ 4,98 -1,48% BITCOIN R\$ 147

PIB. Esta relação caiu para 71,5% em 2003, e foi sendo gradativamente reduzida até chegar a 56% em 2008.

## Histórico da Dívida Pública brasileira



Fonte Banco Central do Brasil

InfoMoney

Arte: Leonardo Albertino

## Qual o valor da dívida pública hoje?

Como informado mais acima, a Dívida Bruta do Governo Geral chegou a cerca de R\$ 7,3 trilhões em outubro de 2022, o que equivale a 76,8% do PIB do Brasil.

## Quem são os credores da dívida pública do Brasil?

Os principais credores da dívida pública federal em outubro de 2022 eram instituições financeiras, seguidas de fundos de investimento, fundos de previdência, não residentes, “outros” fundos administrados pela União e seguradoras. A categoria

InfoMoney



VALE3	Revisão do FGTS	Calendário de Resultados	Seguros	Infotrade	Imersão Renda Extra Imobili
◀					▶

14,16 -0,35%

GGBR4 R\$ 24,44 +1,12%

IBOVESPA 102.923 pts +0,60%

DÓLAR R\$ 4,98 -1,48%

BITCOIN R\$ 147



## Qual a relação da dívida pública com o PIB?

O PIB é o conjunto de riquezas produzidas num país. Nesse sentido, a relação dívida/PIB mostra o tamanho da dívida de uma nação em comparação com sua economia. “O indicador dívida/PIB e as receitas do país permitem avaliar a capacidade financeira do Estado face ao tamanho de sua economia”, explicou Franco.

Outros fatores devem ser considerados para saber se a dívida é muito grande ou não para determinado país, como os prazos e os juros. Uma dívida volumosa, mas com prazos longos e taxas baixas pode ser perfeitamente administrável.

Não há uma porcentagem considerada ideal para a relação dívida/PIB. Os especialistas afirmam que a dívida brasileira é maior do que as de outros países emergentes, mas menor do que as de nações desenvolvidas.

A dívida pública dos Estados Unidos, por exemplo, corresponde a 124% do PIB, segundo o Departamento do Tesouro norte-americano. Já o endividamento do México representa 56,8% do PIB, conforme o site *Statista*.

De acordo com Kfoury, há dois fatores principais que contribuem para que a relação dívida/PIB brasileira seja mais alta do que a de seus pares. Em primeiro lugar, as taxas de juros no Brasil são tradicionalmente mais altas. “O serviço da dívida é muito alto e vai acumulando”, comentou. Além disso, o déficit da Previdência pesa no Orçamento. “O déficit da Previdência cresceu muito com o aumento real do salário mínimo, e das aposentadorias, pelo menos até a Reforma da Previdência [aprovada em 2019]”, acrescentou.

## Dívida pública nos últimos 20 anos

### FHC

Pela metodologia antiga utilizada pelo Banco Central para calcular a DBGG, em 2002, ainda no governo FHC, a relação dívida PIB atingiu 81% em setembro, antes da eleição, e encerrou o ano em 76%. Nesta época, boa parte da dívida era atrelada ao câmbio, e a forte valorização do dólar frente ao real fez com que o percentual fosse lá para cima às vésperas do pleito.

**InfoMoney**



VALE3	Revisão do FGTS	Calendário de Resultados	Seguros	Infotrade	Imersão Renda Extra Imobili
-------	-----------------	--------------------------	---------	-----------	-----------------------------

14,16 -0,35%    GGBR4 R\$ 24,44 +1,12%    IBOVESPA 102.923 pts +0,60%    DÓLAR R\$ 4,98 -1,48%    BITCOIN R\$ 147

A partir de 2008, passou a ser usada uma nova metodologia para calcular a relação dívida/PIB. A porcentagem ficou abaixo de 60% de 2009 até o fim do segundo mandato de Lula.

## Dilma

A relação dívida/PIB continuou abaixo de 60% ao longo de todo o primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff (PT). Em 2015, no segundo mandato, chegou a 65,5%, e em 2016, a 69,8%.

## Temer

A porcentagem passou novamente dos 70% no governo de Michel Temer (MDB). Atingiu 73,7% em 2017 e 75,3% em 2018.

## Bolsonaro

No mandato de Jairo Bolsonaro (PL), saiu de 74,4% em 2019, para 88,6% em 2020, quando estourou a pandemia de Covid-19, desceu para 80,3% em 2021 e agora está em 76,8%.

Na avaliação de Franco, desde o Plano Real, mesmo passando por alguns momentos piores, o endividamento brasileiro nunca atingiu níveis “gritantes”. “Não ficou fora de controle”, observou. “Houveram alguns momentos um pouco mais complexos, mas que não colocaram em risco o mecanismo ou a estrutura, os fundamentos criados a partir do Plano Real. O Brasil é sólido”, acrescentou.

De acordo com Kfoury, os períodos mais críticos da dívida no passado recente ocorreram em 1999, no início do segundo mandato de FHC, quando o Banco Central liberou o câmbio flutuante, e em 2002, quando Lula foi eleito pela primeira vez. Com parte importante das obrigações em moeda estrangeira, o real sofrendo forte depreciação e alta taxa de juros, “houve desconfiância que o Brasil poderia não pagar”. “A crise externa se tornou crise fiscal”, comentou.

Nestes dois momentos, segundo ele, o chamado risco-país, indicador usado por investidores estrangeiros para avaliar a capacidade de pagamento de países emergentes, subiu significativamente.

**InfoMoney**



VALE3	Revisão do FGTS	Calendário de Resultados	Seguros	Infotrade	Imersão Renda Extra Imobili
-------	-----------------	--------------------------	---------	-----------	-----------------------------

14,16	-0,35%	GGBR4	R\$ 24,44	+1,12%	IBOVESPA	102.923 pts	+0,60%	DÓLAR	R\$ 4,98	-1,48%	BITCOIN	R\$ 147
-------	--------	-------	-----------	--------	----------	-------------	--------	-------	----------	--------	---------	---------

ditas. Mesmo assim, a partir daí o Brasil perdeu o “grau de investimento” das agências internacionais de risco.

## O que é refinanciamento da dívida pública?

O refinanciamento da dívida pública é a rolagem da dívida, processo comum. O governo emite novos títulos, paga os juros e resgates com o dinheiro captado e assume uma nova dívida com novos prazos e condições.

A somatória dos títulos que seguem em aberto, ou seja, ainda não resgatados, formam o chamado “estoque” da dívida. Como o Estado emite papéis com diferentes prazos, alguns bastante longos, o “estoque” não concentra apenas obrigações assumidas pelo governo atual, mas também por anteriores.

## Como o governo federal capta recursos para pagar a dívida pública?

A forma mais comum usada pelo governo para pagar a dívida é a rolagem, o refinanciamento, como visto acima. Mas existem outras. A dívida por ser amortizada também com recursos previstos no Orçamento, com o aumento da arrecadação e com a privatização de estatais. Se a economia cresce e a arrecadação aumenta, diminui a necessidade de o governo captar recursos no mercado para cobrir despesas, então a

> Tópicos

### Mais Guias



InfoMoney



VALE3 Revisão do FGTS Calendário de Resultados Seguros Infotrade Imersão Renda Extra Imobiliária

14,16 -0,35% GGBR4 R\$ 24,44 +1,12% IBOVESPA 102.923 pts +0,60% DÓLAR R\$ 4,98 -1,48% BITCOIN R\$ 147