

CPI DA DÍVIDA PÚBLICA

ANÁLISE PRELIMINAR Nº. 6

DÍVIDA INTERNA

Apresentação

Análise Preliminar elaborada em cumprimento à designação do Presidente da CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito, deputado Virgílio Guimarães, para prestar assessoria à CPI da Dívida Pública instalada na Câmara dos Deputados, criada para “*investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país*”.

A CPI da Dívida foi instalada em 19 de agosto de 2009, tendo sido prorrogada, com previsão de encerramento em 27/04/2010, devido ao prazo regimental. Cabe esclarecer que o trabalho objeto da presente análise preliminar contou com a participação dos seguintes integrantes: Maria Lucia Fattorelli Carneiro, Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil (a partir de 29.09.2009), Aldo Olmos Molina Júnior, Auditor Interno da Caixa Econômica Federal (a partir de 23.11.2009), além do apoio técnico de 2 auditores do Tribunal de Contas da União por algumas semanas.

Reuniões formais da CPI da Dívida Pública realizadas em 26/08/2009 e 09/09/2009 debateram amplamente a metodologia dos trabalhos da CPI. Ficou estabelecido que, em relação à Dívida Interna, o marco inicial seria a partir de 1987, conforme requerimentos aprovados em 09/09/2009. Assim, a presente análise preliminar abrangeu as investigações sobre a dívida interna brasileira no período compreendido entre 1987 e 2009, dividida nos seguintes capítulos:

- Introdução
- Capítulo I – Limitações ao trabalho
- Capítulo II – Dívida Interna Federal em Títulos Públicos

II.1 – Estoque da Dívida Mobiliária Federal Interna – dívida interna representada por títulos públicos

II.2 – Fluxos da Dívida Mobiliária Federal Interna – Juros e Amortizações

II.2.1 – Ausência de informações sobre os juros nominais efetivamente pagos

II.2.1.1 – Exercício de Estimativa dos Juros Nominais somando-se o IGP-M

II.2.1.2 – Estimativa dos Juros Nominais com base no cálculo ponderado das emissões

II.3 - Admissão de atualização monetária para a dívida pública

- Capítulo III – Peso da Dívida Pública no Orçamento da União e o impacto nos Direitos Humanos
- Capítulo IV – Análise da Natureza da Dívida – Investigações sobre a Contrapartida da Dívida Interna Federal

IV.1 – Introdução: dificuldades para determinar a natureza da dívida interna

IV.2 - Utilização da dívida interna para pagar dívida anterior, interna e externa

IV.3 - Emissão de dívida para pagar juros

IV.4 – Demais fatores

IV.5 - A utilização das elevadas taxas de juros internas como sustentação do Plano Real e a liberalização de movimentação de capitais

IV.6 – O Sistema de Metas de Inflação

IV.6.1. - Questionamentos sobre o marco legal

IV.6.2 - Deficiências do sistema de metas de inflação

IV.6.3 - Definição das taxas de juros e a possibilidade de conflito de interesses

IV.6.4 - Semelhança entre os juros esperados pelo mercado e os definidos pelo Banco Central

IV.6.5 - O inexplicável elevado patamar das taxas de juros brasileiras e o processo de decisão do COPOM

IV.6.6 - Captação das expectativas de mercado

IV.7 – Inflação de Custos

IV.8 – Dívida: o custo da Política Econômica

IV.9 - Demais fatores que influenciaram o crescimento da dívida interna

IV.9.1 – Novação de dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS)

IV.9.2 – Outras dívidas Securitizadas

IV.9.3 – Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF)

IV.9.4 - TDA (Títulos da Dívida Agrária)

IV.9.5 - Proex

IV.9.6 – BNDES

IV.9.7 – Medida Provisória 2.181/2001

IV.9.8 – Dívida Agrícola

IV.9.9 – FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

IV.9.10 – Estados e Municípios

IV.9.11 – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES

IV.9.12 – Fundo Soberano

IV.9.13 – O Programa Nacional de Desestatização (PND)

IV.9.14 – O Crescimento da Dívida Interna em 2009 e o empréstimo de R\$ 100 bilhões ao BNDES

- Capítulo V – A acumulação de reservas cambiais e o aumento da dívida interna
- Capítulo VI – Concentração do Poder Decisório e fragilidade dos controles efetuados pelo TCU, CGU e Senado Federal

VI.1 - Tribunal de Contas da União

VI.2 - Controladoria Geral da União

VI.3 - Congresso Nacional

VI.4 - Senado Federal

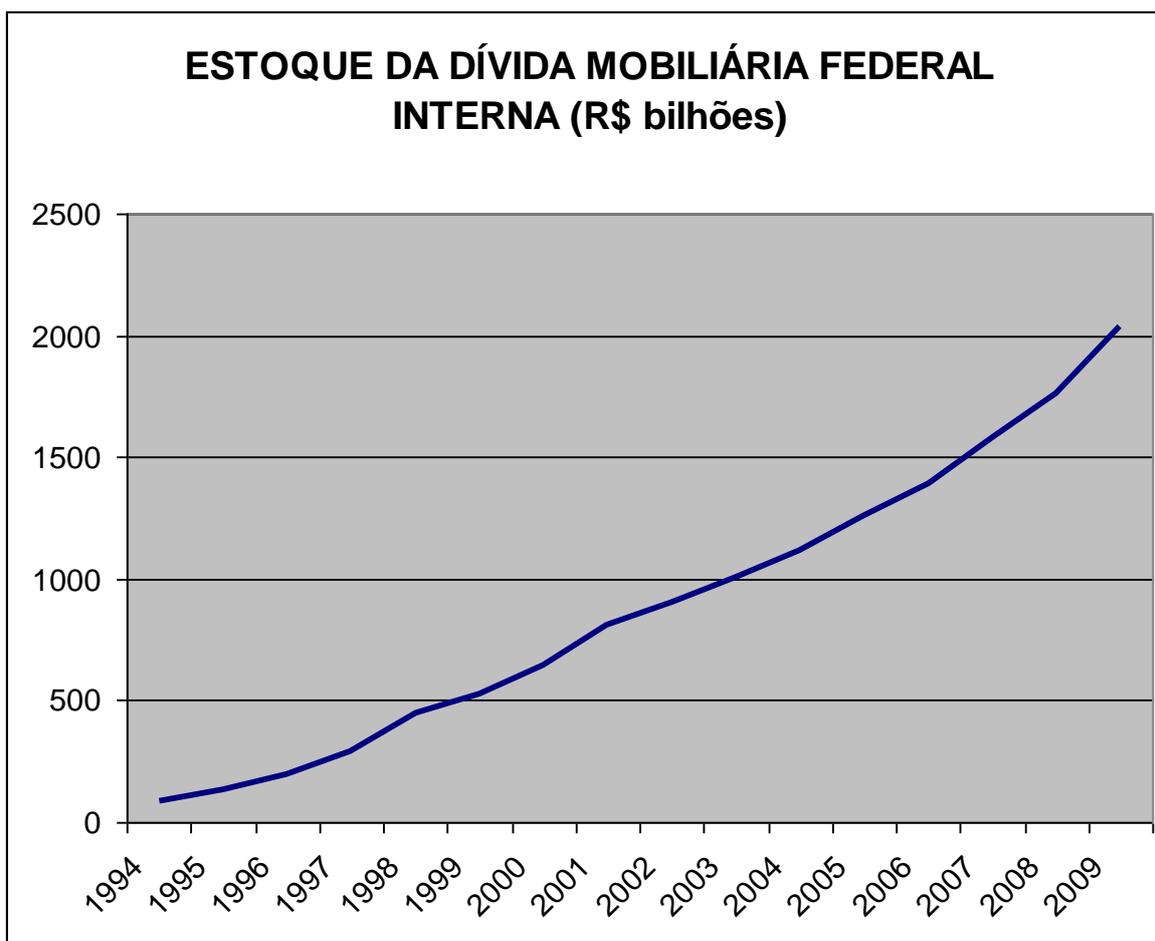
- Capítulo VII – Resumo das ilegitimidades da dívida interna
- Capítulo VIII - Conclusões e Recomendações

INTRODUÇÃO

Os trabalhos da CPI foram marcados por uma série de limitações, conforme exposto mais adiante na presente Introdução.

A evolução da **dívida mobiliária interna federal, de 1994 a 2009**, está apresentada no Gráfico 1. Cabe observar que os dados correspondem ao conceito de dívida interna do **Governo Central**, que equivale ao Governo Federal mais o Banco Central:

Gráfico 1



Nota: as fontes dos dados estão explicitadas na Tabela 1. Utilizou-se o conceito de Dívida Mobiliária Federal Interna definido no artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que compreende os títulos da dívida emitidos pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central.

Como se vê, a dívida mobiliária interna federal passou de **R\$ 85,8 bilhões em 1994** (considerando-se os títulos de responsabilidade do Banco Central) para **R\$ 2,04 trilhões em dezembro de 2009**, apresentando expressivo e acelerado crescimento, e tem consumido mais de 35% das receitas orçamentárias anuais para o pagamento de parte dos juros e amortizações (sem considerar o “refinanciamento”).

Diante deste crescimento exponencial do endividamento público, cabe a esta CPI investigar a dívida interna sob diversos aspectos, dentre eles:

- a) a sua necessidade, a fundamentação legal e a legitimidade da sua origem e dos seus elementos causais;
- b) o perfil da dívida em si, com todos os seus detalhes constitutivos, quais sejam: o seu montante, a lista nominal completa dos credores, a legalidade e a legitimidade dos seus fluxos constitutivos, o impacto social do ônus e dos benefícios que a justificam.

Impõe-se a partir dessa visão a necessidade de respondermos às seguintes indagações:

- 1) *A dívida interna é necessária?*
- 2) *Qual o fundamento legal que ensejou o seu surgimento e vem sustentando seu crescimento?*
- 3) *A Dívida Interna é Legítima? Ela atende às conveniências nacionais?*

Em documento remetido à CPI, referindo-se ao início do Plano Real, o Tribunal de Contas da União - TCU - assinalou o forte crescimento da dívida mobiliária representada pelos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, indicando que tal modalidade da dívida interna apresentou um aumento de 42,7% no período e consumiu grandes somas de recursos: *“Foram gastos para o pagamento dos títulos da dívida pública, vencidos ao longo de 1995, valores da ordem de R\$ 100,2 bilhões, sendo R\$ 89,7 bilhões a título do pagamento do principal e R\$ 10,5 bilhões a título de encargos.”*

Considerando que o montante da dívida mobiliária federal interna em janeiro de 1995 era de R\$ 86 bilhões e a dívida externa nesse período estava em cerca de US\$ 143 bilhões, o montante de pagamentos de principal e encargos indicados pelo TCU, da ordem de R\$ 100,2 bilhões em 1995 recomendam a realização de profunda auditoria da dívida mobiliária, especialmente devido à relevância do volume de recursos correspondentes ao superávit primário produzido pelo país desde 1996 até 2008, no montante de R\$ 678,3 bilhões, reservados para assegurar o pagamento de parte dos juros dívida.¹

As investigações da CPI sobre a dívida interna sofreram diversas limitações, sendo relevante o fato de que, até o momento, o Banco Central e o Ministério da Fazenda não informaram o montante dos juros nominais da dívida interna efetivamente pagos por regime de caixa a cada ano, como requisitado pela CPI. Considerando que o objeto da CPI inclui “o pagamento dos juros da dívida pública”, tal informação é extremamente relevante, especialmente considerando o seguinte:

- As informações sobre “juros nominais” contidas tanto na página do Tesouro Nacional como do Banco Central correspondem aos juros calculados sobre a dívida líquida do setor público, conceito desenvolvido no Brasil e que não é

¹ Tabela dos Fatores Condicionantes do Crescimento da Dívida do Setor Público elaborada pela Secretaria do Tesouro nacional e fornecida à CPI mediante Aviso n° 342/MF, de 28.09.2009

utilizado por outros países para o cálculo de juros, tendo em vista que a dívida interna que terá que ser paga e sobre a qual de fato incidem as taxas de juros é a dívida bruta e não líquida. Diante disso, é imprescindível a informação sobre o montante dos juros nominais efetivamente pagos, que não foi prestada à CPI;

- As informações sobre juros e encargos efetivamente pagos que consta do sistema de contabilidade pública (SIAFI) corresponde somente à parcela dos denominados “juros reais”, ou seja, à parcela que ultrapassa a atualização monetária no período. Dessa forma, a referida informação do SIAFI também não expressa o montante dos juros nominais efetivamente pagos, tal como requisitado pela CPI, e até o momento não atendido pelos órgãos de controle do endividamento público.

Cabe ressaltar, portanto, a ausência de dados estatísticos relevantes, tendo em vista que não foram apresentados à CPI, por parte dos órgãos competentes, dados completos sobre os fluxos de pagamentos (juros e amortizações) e recebimentos (ingressos decorrentes da emissão de títulos) da dívida interna, e a relação desses fluxos com os saldos da dívida a cada ano, o que indica séria deficiência de controle interno sobre a dívida pública.

Também não foram informados adequadamente à CPI os credores da dívida interna a cargo do Tesouro Nacional e respectiva distribuição de frequência (participação dos grandes e pequenos credores), principalmente no caso dos Fundos de Investimento e outras aplicações bancárias, o que também prejudicou os trabalhos de investigação e indica deficiência de controle interno sobre a dívida pública.

Esta deficiência nos permite questionar um argumento muito difundido por diversos setores, de que os principais credores da dívida interna estariam na classe média brasileira.

O processo de crescimento acentuado da dívida interna teve início a partir do final da década de 80, com a crescente liberalização dos fluxos internacionais de capital, mediante alterações substantivas à revelia da Lei nº. 4.131/62, cujo processo foi considerado absolutamente irregular conforme acusação formal, por crime de improbidade administrativa, contra ex-dirigentes do Banco Central, do Banco do Brasil e de outras instituições financeiras, apresentada por procuradoras federais.

Assim, a liberalização financeira foi o passo essencial para o estabelecimento de uma política de atração de capitais estrangeiros por meio de altas taxas de juros nos anos 90, que provocou o crescimento acelerado da dívida interna e, conseqüentemente, dos juros devidos. De acordo com as investigações realizadas e em base a diversos depoimentos à CPI, não se vislumbraram justificativas técnicas para o elevadíssimo patamar de taxas de juros praticadas no Brasil, o que demanda o aprofundamento das investigações face ao indício de contínuo dano ao patrimônio público, provocado pela transferência de significativo volume de recursos públicos para os detentores de títulos da dívida interna.

A partir dos depoimentos colhidos pela CPI e demais investigações realizadas, verificou-se que o fator mais importante para o crescimento da dívida interna foi a manutenção de altas taxas de juros – Selic – e a prática de taxas ainda mais elevadas que a “Selic” em colocações de títulos da dívida interna. O reiterado oferecimento de taxas de juros bem superiores à Selic é outro aspecto que demanda o aprofundamento das investigações, pois esta já é a taxa de juros

mais elevada do mundo (atualmente em 8,75%), e não se verificaram quaisquer justificativas para a prática, pelo Tesouro, de taxas bem superiores a esta (atualmente acima de 13% em diversas operações), o que também pode configurar expressivo dano ao patrimônio público.

Desde 1999, com a edição do Decreto 3.088, foi instituído no Brasil o regime de “Metas de Inflação”, que elegeu a Política Monetária - taxas de juros - como o principal instrumento de combate da inflação. O referido decreto conflita com a Lei 4.595, da qual decorre, pois não considerou as demais variáveis mencionadas na referida lei, tais como a prevenção ou correção de depressões econômicas e outros desequilíbrios conjunturais. Além desse indício de ilegalidade, as investigações e depoimentos à CPI possibilitaram constatar que a eleição das taxas de juros como praticamente o único instrumento de combate à inflação contém uma série de inconsistências que representam expressivo contra-senso com repercussões econômicas e sociais cuja investigação e quantificação necessita ser aprofundada, conforme detalhado na presente análise.

As taxas de juros (“Selic”) têm sido definidas por 8 (oito) membros do Copom com base em critérios não matemáticos, pois, conforme informado pelo Banco Central à CPI, a decisão é tomada a partir de apresentações técnicas e discussões exaustivas e “*não decorrem da aplicação de uma fórmula que definiria qual deveria ser a decisão do Comitê sobre a meta da taxa Selic*”. Portanto, verifica-se que há um componente subjetivo relevante na definição das referidas taxas de juros, que influenciam diretamente toda a economia do país – tanto do setor público como privado.

Confirmou ainda o Banco Central que os votos de seus membros não são divulgados, o que fere o princípio da transparência previsto na Constituição Federal.

Os membros do Copom que definem as taxas de juros e demais autoridades do Banco Central realizam reuniões com “analistas independentes” para a aferição de expectativas de inflação e outras variáveis, tendo a CPI apurado que estes constituem – em sua imensa maioria – representantes dos segmentos financeiros diretamente interessados em altas taxas de juros, o que pode caracterizar conflito de interesses, demandando-se o aprofundamento das investigações e a apuração de responsabilidades. Adicionalmente, a CPI constatou que a maior parte dos membros do Copom passou a trabalhar no setor financeiro privado após deixar o Banco Central, o que demonstra a simbiose entre as esferas pública e financeira privada, que deve ser completamente investigada e auditada, a fim de determinar possíveis favorecimentos ao setor privado em detrimento aos interesses públicos.

A CPI evidenciou que ao mesmo tempo em que as autoridades monetárias têm defendido a elevação das taxas de juros sob a justificativa de controle inflacionário, as mesmas autoridades convivem com os grandes aumentos nos preços administrados (tarifas de energia, telefone, combustível, entre outros) que influenciam fortemente na formação dos preços, o que representa um total contra-senso. Adicionalmente, os órgãos de defesa da livre concorrência não têm conseguido combater adequadamente os cartéis privados, cuja atuação também influencia o controle da inflação. Diante disso, é recomendável que o controle da inflação não se restrinja apenas às taxas de juros, o que contém inclusive indício de ilegalidade, mas considere as demais variáveis relevantes que influenciam a formação dos preços.

Na presente análise preliminar verificou-se que a dívida dos estados também cresceu aceleradamente devido aos altos juros estabelecidos pela esfera federal, mesmo antes que tais dívidas fossem renegociadas pela União, processo que teve lugar a partir de 1997. Após esse processo, as dívidas continuaram a crescer devido à atualização monetária pelo índice IGP-DI, que se mostrou extremamente oneroso e volátil, elevando o saldo da dívida dos estados ao patamar de R\$ 320 bilhões em dezembro de 2008.

A CPI realizou simulação utilizando o IPCA para o cálculo da atualização monetária da dívida dos estados renegociada pela União, chegando a um resultado R\$ 100 bilhões inferior, ou seja, R\$ 219 bilhões em dezembro de 2008, por ser este o termo final das informações prestadas pelo Ministério da Fazenda à CPI. Essa distorção ocorreu em razão de o índice IGP-DI ter apresentado inflação bem maior que os demais índices de preços, pelo fato de refletir a inflação no atacado e a variação do dólar, variáveis estas que não guardam relação com a inflação efetivamente ocorrida no país, que é medida pelo IPCA, até mesmo para fins de política de controle de inflação do Banco Central.

Mais recentemente, outro fator tem determinado o crescimento acelerado da dívida interna: devido à ausência de controle de capitais, massivas quantidades de dólares têm ingressado no Brasil em busca das rentáveis taxas de juros internas. O Banco Central tem adquirido esses dólares (cuja cotação se encontra em queda nos últimos anos) e os destina à excessiva acumulação de reservas internacionais, que já superam os US\$ 200 bilhões. Segundo o renomado economista Dércio Garcia Munhoz, em depoimento a esta CPI, *“Para a Alemanha ter o que o Brasil tem ela teria que multiplicar as reservas por 3; a Itália por 4; a França por 4; os Estados Unidos por 2,5 vezes. Ou seja, as nossas reservas são absurdas.”*

A justificativa do governo para a compra dessa avalanche de dólares tem sido a de evitar a valorização da moeda nacional, entretanto, depoimentos de especialistas à CPI mostraram que essa justificativa não tem sustentação técnica, nem na realidade dos fatos, pois quanto mais o Banco Central compra os dólares, mais estimula sua entrada, ao sinalizar ao mercado que garantirá sua compra. Adicionalmente, a política de compra de dólares ocasiona maior aumento na dívida interna, pois o governo opta por financiar tal compra por meio da emissão de mais títulos dessa dívida. Além disso, essa opção tem ocasionado prejuízos de bilhões de reais ao Banco Central (que é arcado pelo Tesouro, ou seja, por toda a sociedade), gerando expressivo dano ao Patrimônio Público e também à indústria nacional. Portanto, tal opção tem provocado elevado custo financeiro e social ao país, devendo ter sua investigação aprofundada a fim de elucidar as verdadeiras justificativas para a ausência de controle de capitais e compra recorrente da avalanche de dólares que ingressam no país.

Adicionalmente, quando o Tesouro Nacional efetua o pagamento da dívida em dinheiro, o Banco Central tem lançado títulos no mercado sob a justificativa de conter o aumento da base monetária, por meio das “Operações de Mercado Aberto”, sendo que não existe qualquer

contrapartida financeira² para essa dívida emitida pelo Banco Central, o que fere o disposto no artigo 34 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A CPI demonstrou, em gráfico, que a acumulação de reservas segue a mesma trajetória das operações de mercado aberto realizadas pelo Banco Central, indicando claramente que a acumulação de reservas internacionais se deu às custas do aumento da dívida interna:

Gráfico 2



Gráfico extraído da Exposição de Paulo Sérgio Souto (Presidente do Sindicato dos Economistas do Rio de Janeiro) a esta CPI.

O fato de o Banco Central manter elevadas reservas em dólares em seu ativo e operações compromissadas lastreadas em títulos da dívida interna em seu passivo significa enorme transferência de recursos do setor público para o setor financeiro privado, tendo em vista que o dólar vem se desvalorizando (ou seja, gerando rendimentos negativos para o governo) e as aplicações das reservas em títulos do Tesouro norteamericano são ínfimos, enquanto o setor privado fica com os ativos em reais (que tem se valorizado frente ao dólar), e que rendem altas taxas de juros.

² Artigo 2º da MP 435 de 26.06.2008, que promoveu alteração nos artigos 1º e 3º da Lei 10.179/2001

Esse mecanismo tem provocado elevados prejuízos operacionais ao Banco Central (R\$ 93 bilhões no 1º. Semestre de 2009), cujo custo é transferido ao Tesouro Nacional e arcado pela sociedade como um todo. Esse fato constitui um grave indício de violação do princípio republicano no sentido de adequado trato da coisa pública pelos agentes do Estado, cujo indício de dano ao patrimônio público, demonstrado pela prática continuada de mecanismo que sabidamente tem sido danoso, devendo ter sua investigação aprofundada.

Por outro lado, esse mesmo mecanismo tem garantido elevados ganhos aos investidores que trouxeram seus dólares ao Brasil e lucraram cerca de 50% de janeiro a outubro de 2009³, ou seja, a opção pela emissão de títulos da dívida interna para “enxugar a base monetária”, aliada à ausência de controle de capitais, tem funcionado como um instrumento de vultosa transferência de recursos públicos principalmente para o setor financeiro privado.

Da análise preliminar realizada não se vislumbra contrapartida legítima para a dívida interna, que alcança o elevadíssimo patamar de R\$ 2 trilhões e tem consumido, juntamente com os pagamentos da dívida externa, mais de 30% dos recursos orçamentários anualmente, conforme detalhado na presente análise, mesmo desconsiderando-se a “rolagem” dessas dívidas. A partir dos documentos disponibilizados à CPI e demais fontes de pesquisa, depreende-se que o endividamento interno cresceu principalmente em decorrência das elevadíssimas taxas de juros praticadas no país, cuja definição não restou justificada objetivamente, tendo sido evidenciada a participação maciça de representantes do setor financeiro no processo de sua definição.

Portanto, o acelerado crescimento da dívida interna verificado nos últimos anos pode ser explicado também por meio da excessiva acumulação de reservas internacionais, cujo custo tem sido elevadíssimo para a sociedade brasileira, pois estamos emitindo dívida interna a juros excessivamente altos para aplicar em moeda que se encontra em franca desvalorização e cuja remuneração é nula, significando enorme transferência do setor público para o setor financeiro privado.

Apesar de a taxa Selic encontrar-se em patamar excessivamente elevado (8,75% ao ano) a CPI verificou que as colocações de títulos da dívida interna têm sido feitas a taxas ainda mais elevadas – acima de 13% ao ano – o que demanda a realização da auditoria dessa dívida, com o aprofundamento das investigações sobre os danos ao Patrimônio Público decorrentes deste processo.

A ausência de resposta completa aos requerimentos de informações formulados pela CPI, relativos aos fluxos e estoques da dívida interna resultou em enorme prejuízo à presente análise. Visando a suprir a falta desses dados, a CPI buscou informação publicada no sistema de contabilidade pública – SIAFI⁴ - verificando que **no período de 1995 a 2009, o governo federal gastou R\$ 1,036 trilhão com juros e R\$ 1,094 trilhão de amortizações das dívidas interna e externa pública, ou seja, pagamos R\$ 2,13 trilhões apenas em juros e amortizações da dívida pública no período de 1995 a 2009, conforme dados do SIAFI.** Apesar desses vultosos pagamentos superiores a R\$ 2 trilhões no período de 1995 a 2009, a dívida interna apresentou

³ Esse ganho é calculado multiplicando-se a desvalorização do dólar frente ao real (1,36) pela taxa de juros média praticada no período (1,1)

trajetória de crescimento exponencial nesse período. A dívida externa também continuou crescendo no período.

É importante ressaltar que no montante pago a título de amortizações, de R\$ 1,094 trilhão, não foi incluído o valor correspondente ao refinanciamento no montante de **R\$ 4,087 trilhões**, ou seja, a “rolagem” da dívida, que significa o pagamento de amortizações por meio da emissão de novos títulos.

As fontes de recursos utilizadas para o pagamento dos mais de R\$ 1 trilhão de amortizações foram, principalmente, os pagamentos das dívidas dos estados e municípios com a União, arrecadação de tributos, lucros das estatais, dentre outras fontes. Por sua vez, o pagamento dos mais de R\$ 1 trilhão de juros tem sido efetuado principalmente mediante a emissão de novos títulos, o que tem transformado a dívida interna em mera acumulação de juros sobre juros, sem contrapartida em bens e serviços ao país.

A CPI enfrentou grande dificuldade para obter dados sobre os juros da dívida interna efetivamente pagos pelo país. O Ministério da Fazenda não respondeu, até o momento, ao Requerimento de Informações da CPI que solicitou tal dado⁵.

Constatou-se grande disparidade entre os dados obtidos no SIAFI e os dados publicados pelo Banco Central, que utilizam diferentes conceitos e metodologias. Relativamente ao pagamento de juros, por exemplo, enquanto o SIAFI considera os juros ‘reais’ (descontada a inflação) efetivamente pagos no período (critério de caixa), o Banco Central divulga os juros ‘nominais’, porém, calculados apenas sobre a dívida ‘líquida’, utilizando o critério de competência, ou seja, o quanto a dívida aumentou devido aos juros apropriados no período. Portanto, qualquer que seja a fonte de pesquisa recorrida, não está disponível o dado referente aos juros nominais efetivamente pagos, conforme requerido pela CPI e não atendido pelo Ministério da Fazenda até o momento.

Cabe ressaltar que os juros nominais divulgados pelo Banco Central são calculados apenas sobre a Dívida Líquida do Setor Público⁶ e não sobre a dívida bruta, sendo que até mesmo o representante do FMI – Murilo Portugal - que depôs à CPI frisou que a dívida que tem que ser paga é a bruta e não a líquida.

Adicionalmente, durante as investigações realizadas pela CPI constatou-se que a parcela dos juros correspondente à atualização monetária tem sido considerada como “amortizações”, o

⁴ Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

⁵ Requerimento de Informações Nº 9/09, reiterado por meio de diversos Ofícios, a exemplo do Ofício 160/10-P, de 01.02.2010, letra “c” que solicitou expressamente “*informar os valores dos JUROS efetivamente pagos pelo regime de Caixa em cada ano (juros reais e inflação)*”, não respondido até o momento”.

⁶ Conforme o “Manual de Estatísticas Fiscais” do Banco Central (pág 10), “*No conceito primário, as Necessidades de Financiamento correspondem ao componente não financeiro do resultado fiscal do setor público. O cálculo se*

que demanda o aprofundamento das investigações, pois há indício de que tal procedimento represente um desrespeito à Constituição Federal, especialmente a denominada “Regra de Ouro”, que proíbe a emissão de títulos para pagar despesas correntes, dentre as quais destacam-se os juros. Vale lembrar que a ‘regra de ouro’ encontra-se repetida no art. 12, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer que o montante das operações de crédito não pode ser superior ao valor das despesas de capital. A motivação da citada regra foi limitar a emissão de novas dívidas ao montante das amortizações de capital, além de evitar que as operações de crédito fossem contratadas para financiar despesas correntes.

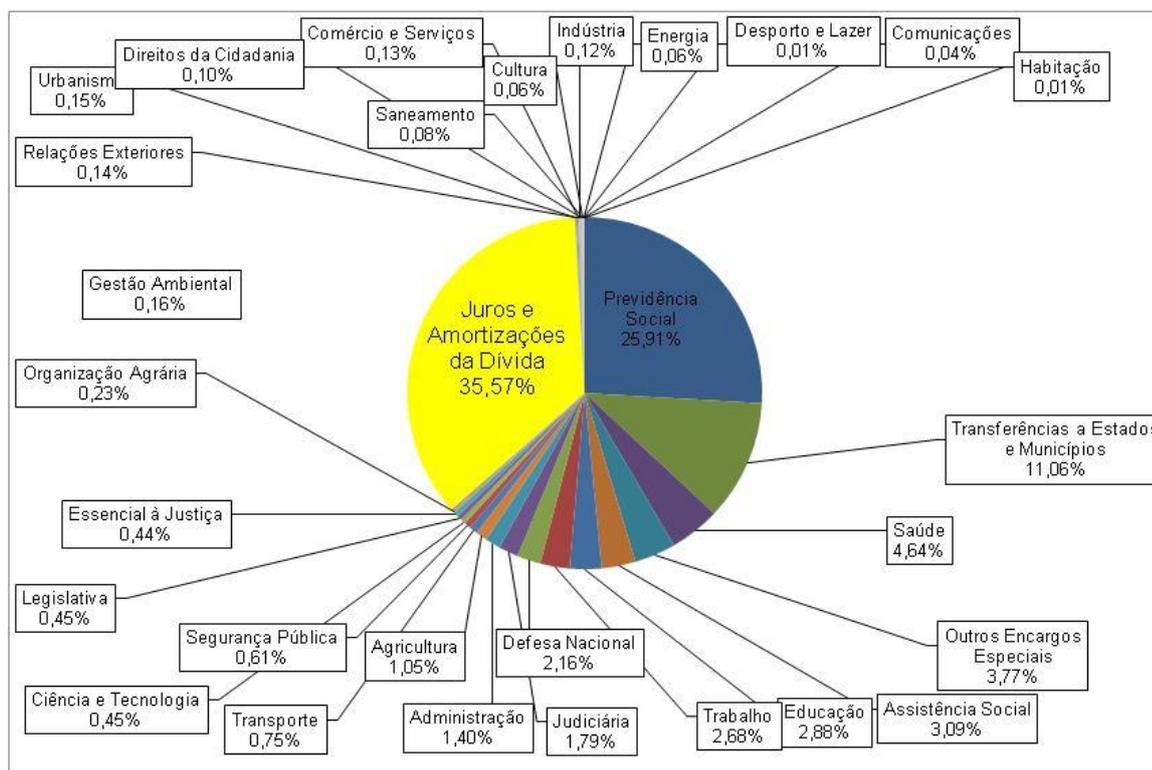
Ora, ao extrair a parcela da atualização monetária do “Rendimento” dos títulos da dívida, classificando tal atualização monetária como parte do “principal”, o montante das despesas de capital estabelecido na Constituição Federal fica inflado da parcela correspondente à atualização monetária, permitindo, assim, um aumento do referido limite para emissão de novos títulos da dívida pública. Tal procedimento tem permitido a elevação das emissões de títulos da dívida interna, provocando aumento acelerado de seu montante e dos pagamentos dos altíssimos juros que incidem sobre a mesma.

Além do indício de desobediência ao dispositivo constitucional, tal fato é extremamente relevante também para efeito de comparação das despesas de “Juros da Dívida” com as demais despesas, ou seja, quando comparamos as despesas de juros com as despesas de Pessoal, Previdência, e outras, há uma grande distorção, pois tais dispêndios encontram-se traduzidos em grandezas distintas. Enquanto os dispêndios com Pessoal ou Previdência englobam a variação de preço neles embutidos (por exemplo, reajustes salariais decorrentes de inflação, atualização de tabelas dos serviços de saúde, atualização de benefícios previdenciários, reajuste do salário mínimo decorrente da inflação, dentre outros), o valor dos “Juros e Encargos da Dívida” considera somente a parcela dos juros que supera a inflação. Tal fato decorre de metodologia utilizada no Balanço Orçamentário da União, que considera como “Juros” somente a parcela que supera o IGP-M, e computa a atualização monetária da dívida pública juntamente com a rubrica “Amortização”.

O Gráfico 3, a seguir, demonstra que em 2009 foram gastos pela esfera federal R\$ 124 bilhões de juros e R\$ 256 bilhões de amortizações da dívida pública (excluindo-se a rolagem da dívida), totalizando R\$ 380 bilhões, que corresponde a 35,57% do Orçamento da União executado em 2009.

Gráfico 3 - Orçamento Geral da União - 2009

dá excluindo do resultado nominal os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a Dívida Líquida”. Documento disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>



Fonte: SIAFI. Não inclui o “refinanciamento”, ou seja, o pagamento de amortizações por meio da emissão de novos títulos.

A fonte de todos os dados é o Sistema Access da Câmara dos Deputados. As despesas estão subdivididas por função. No caso da função “Encargos Especiais”, esta foi desmembrada, entre 3 itens:

- Juros e Amortizações da Dívida: representa a soma do Grupo de Natureza de Despesa (GND) 1 (Juros e Encargos da Dívida) com o GND 6 (Amortizações da Dívida), nas Sub-funções “Serviço da Dívida Externa” e “Serviço da Dívida Interna”.

- Transferências a Estados e Municípios: Modalidades de Aplicação 30 e 40.

- Outros encargos especiais: todas as demais despesas da Função “Encargos Especiais”.

Conforme antes mencionado, o valor inserido no Balanço Orçamentário da União a título de “JUROS e Encargos da Dívida” compreende **somente a parcela dos JUROS que supera o valor correspondente à atualização monetária.**

Diversos e graves indícios de ilegalidades foram constatados na presente investigação. Os títulos que o Banco Central lança no mercado (por meio das “Operações de Mercado Aberto”) representam dívida feita sem autorização legislativa, tendo em vista que a Lei Complementar 101/2000 proibiu a emissão de títulos pelo Banco Central.

A Medida Provisória 435/2008, em flagrante violação ao Parágrafo Único do Art. 8º da Lei Complementar 101/2000, permitiu que cerca de R\$ 50 bilhões de recursos legalmente vinculados a outras áreas específicas (Royalties do petróleo, FUNDAF, entre outras) pudessem ser destinados ao pagamento da dívida. Tal mecanismo foi perpetuado por dispositivo da Medida Provisória 450/2008. Esse fato também constitui indício de dano ao patrimônio público que deve ter sua investigação aprofundada.

Em 2009, os pagamentos de juros e amortizações da Dívida Interna e Externa consumiram mais de 35% do Orçamento Geral da União. Essa prática recorrente tem subtraído recursos que deveriam se destinar ao atendimento das necessidades sociais prioritárias da sociedade, o que caracteriza desrespeito a fundamentos constitucionais da República Federativa do Brasil: a soberania (Art. 1º, I) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

Ao subtrair vultosos recursos das áreas sociais, a dívida interna também representa violação de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a erradicação da pobreza (art. 3º, III) e também do próprio princípio republicano em sentido de adequado trato da coisa pública pelos agentes do Estado, violando ainda o disposto no artigo 6º. da Constituição Federal.

Diante de todos os fatos constatados na presente Análise Preliminar, especialmente os indícios de dano ao patrimônio público e aos direitos humanos, recomenda-se o aprofundamento das investigações e a realização da auditoria integral da dívida pública, adotando-se medidas visando à redução das taxas de juros praticadas no país, o estabelecimento de controle sobre o fluxo de capitais, a revisão do regime de metas de inflação, a revisão das dívidas estaduais, a revisão da política de acumulação de reservas e de produção de ‘superávit primário’, dentre outras medidas.

Finalmente, cabe mencionar que a CPI obteve acesso aos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), cujas cópias foram disponibilizadas em atendimento aos Requerimentos de Informações Nº. 58/2009 e 68/2009, devendo ressaltar a **falta de regulamentação do art. 30, incisos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que concerne aos limites globais para o montante da dívida consolidada da União e para o montante da dívida mobiliária federal**, cuja preocupação é levantada pelo TCU em vários documentos:

No Aviso nº 1.447, de 17.12.2009, o TCU citou as principais normas constitucionais e infraconstitucionais que definem o marco regulamentar brasileiro, destacando que: *“Embora o Poder Executivo da União tenha encaminhado as propostas para as três esferas de governo, não foram fixados limites e condições para a União”*, e, complementa: *“... a falta de normas que limitem a dívida pública da União sempre foi objeto de preocupação para esta Corte de Contas, tendo sido objeto de destaques especificamente encaminhados ao Congresso Nacional nos seguintes termos do item 9.5 do Acórdão nº 1.573/2006-Plenário referente ao Relatório de Gestão Fiscal da União do 3º quadrimestre de 2005, de relatoria do Ministro VALMIR CAMPELO:*

9.5.1 aos Presidentes da República e do Congresso Nacional, em face do que estabelece art. 30 da Lei Complementar n. 101/2000, ressaltando os seguintes fatos preocupantes:

9.5.1.1 a Dívida Líquida do Setor Público atingiu ao final de 2005 o montante de 1,002 trilhão de reais;

9.5.1.2 o crescente endividamento cria a necessidade de geração de superávits primários cada vez maiores, cujos recursos, voltados ao pagamento de juros, deixam de ser aplicados em obras de infra-estrutura ou em políticas sociais, o que vem comprometendo o desenvolvimento nacional;

9.5.1.3 se encontram em tramitação no âmbito:

9.5.1.3.1 do Congresso Nacional, o Projeto de Lei n. 3.431/2000, que “estabelece limites para a dívida pública mobiliária federal”;

9.5.1.3.2 do Senado Federal, a Mensagem n. 154/2000, que cuida da “proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, de que trata o inciso I do art. 30 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000”;

9.5.1.4 a necessidade de legislação específica, prevista no art. 30 da LRF, que defina os limites de endividamento da União (grifou-se)”

Ainda segundo o TCU⁷ “...permanece pendente a fixação de limite para a dívida consolidada e mobiliária da União, a primeira a cargo do Senado Federal e a segunda do Congresso Nacional” e complementa: “... **a dívida pública, por vezes inevitável e necessária, deve ser controlada de perto, pois seu saldo é fluido, suscetível a alterações que, muitas vezes, são ocasionadas por variáveis que não são objetivamente apuráveis e controláveis. Considerando que a capacidade de tributar do Estado é limitada por imperativo constitucional, a elevação da dívida pública e a necessidade de pagamentos segundo o cronograma pactuado geram, no outro lado, redução de receita disponível para fazer frente a outras despesas necessárias ao funcionamento da máquina e ao desenvolvimento econômico e social da Nação. O comprometimento da receita fiscal com o pagamento da dívida. Por representar passivo de prestações sucessivas numa trajetória de longo prazo é dado do regime financeiro público que demanda cuidado e atenção específicos.**”

O TCU mencionou⁸ que são realizadas várias fiscalizações de auditorias “...com o propósito de controlar a dívida pública no seu conjunto, seja por meio das fiscalizações sistemáticas – a cada quadrimestre – dos Relatórios de Gestão Fiscal da União, seja por meio de auditorias e outros instrumentos de controle empreendidos com a finalidade de subsidiar a elaboração do Parecer Prévio a cargo desta Corte de Contas”, tendo juntado ao Aviso 1.435/GP-TCU as principais fiscalizações efetuadas e respectivas cópias de decisões, destacando-se os Acórdão 1.573/2006 e 451/2009-Plenário que: “...permitem **identificar desafios enfrentados pela administração pública no controle das operações de crédito, cuja realização impacta diretamente na trajetória almejada para a dívida pública. O Acórdão nº 1.573/2006-Plenário determina a realização de estudos pela STN no sentido de dirimir, para esfera federal – e conseqüentemente para as demais esferas de governo -, um modelo de estruturação de contas contábeis mais preciso, cuja descrição espelhe de forma mais clara os novos conceitos de operações de crédito previstos no § 1º do art. 29 da LRF, com especial destaque para a contabilização das operações provenientes de assunção, reconhecimento e confissão de dívida que não impliquem ingresso de recursos orçamentários, como ocorre com os parcelamentos de débito preexistentes. Por sua vez, o Acórdão nº 451/009 reitera a determinação do primeiro, no sentido de fixar prazo para apresentação de cronograma para a definição das contas, assim como do sistema de transparência da dívida pública do país previsto nos artigos 31 e 32, §§ 4 da LRF e artigo 27 da Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, sistema este ainda pendente de implementação pelo Ministério da Fazenda.**”

⁷ Aviso nº 1447, de 17.12.2009

⁸ Aviso nº 1447, de 17.12.2009

Comunicou o TCU à CPI que o sistema eletrônico exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal que deverá garantir transparência às contratações encontra-se pendente, o que tem sido acompanhado por recentes acórdãos daquela Corte:

“As auditorias do TCU têm buscado observar a transparência das contratações de operações de crédito por entes públicos, assim como verificar se tais entes têm observado a obrigatoriedade de autorização prévia para realização dessas operações por parte do Ministério da Fazenda, do BACEN e do Senado Federal. Os artigos 31 e 32, § 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, como dito, avançam no sentido de exigir a total transparência da dívida pública contraída pelos entes das três esferas de governo, por meio da institucionalização e manutenção de sistema eletrônico centralizado e atualizado das dívidas interna e externa, garantido amplo e irrestrito acesso ao público, inclusive por meios eletrônicos, dos encargos e condições de contratação e saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias. Porém, a implementação desse sistema permanece pendente, questão que vem sendo acompanhada pelo TCU conforme se observa do teor dos Acórdãos nº 1.573-20056 e 451/2009-Plenário e destacado no Voto do Relator ao relatar o TC que resultou no Acórdão nº 314/2009-Plenário.”

“Outras ações relacionadas aos instrumentos facilitadores da gestão da dívida pública apontados na ISSAI 5440 podem ser encontradas nos Acórdãos nº 435/2009-1ª Câmara e 5403/2009-1ª Câmara, que reiteram determinações anteriores no sentido de que os demonstrativos sintético e analítico da dívida consolidada da União passem a ser elaborados a partir das informações do SIAFI, visto que as informações disponíveis no sistema de controle do BACEN não espelham todas as situações consideradas no conceito de operação de crédito e dívida pública definido pela Lei Complementar nº 101, 2000.”

A CPI constatou que grande parte dos fatos relevantes e objeto de investigação por parte dessa CPI não chegaram a ser auditados pelo TCU, tendo constatado também a ausência de contabilização detalhada, aliada à insuficiência de documentação, o que prejudicou a comprovação da contrapartida de grande parte da dívida pública, tanto interna quanto externa, o que constitui mais uma prova da necessidade da realização da auditoria da dívida prevista na Constituição Federal de 1988.

O aspectos que foram apresentados resumidamente na presente Introdução estão dispostos nos seguintes capítulos, que detalham as investigações realizadas pela CPI da Dívida Pública e apontam relevantes irregularidades e indícios de ilegalidades, que envolvem centenas de bilhões de reais, havendo ainda indícios de dano ao patrimônio público, com sérios impactos sociais e desrespeito aos direitos humanos:

O **Capítulo I** relata as limitações ao trabalho que prejudicaram o aprofundamento das investigações e a exposição do detalhamento do ocorrido;

O **Capítulo II** apresenta os números da dívida pública federal interna, representada por títulos públicos, bem como os critérios utilizados nas definições sobre “Dívida”, “Juros” e “Amortizações”;

O **Capítulo III** demonstra o peso da Dívida Pública no Orçamento da União e seu impacto nos Direitos Humanos;

O **Capítulo IV** trata da natureza da Dívida Interna Federal, mencionando a utilização de elevadas taxas de juros internas, o Sistema de Metas de Inflação, o custo da Política Econômica e demais fatores que influenciaram o crescimento da dívida interna;

O **Capítulo V** descreve sobre a excessiva acumulação de reservas cambiais e o conseqüente aumento da dívida interna;

O **Capítulo VI** trata da concentração do poder decisório e da fragilidade dos controles efetuados pelo TCU, CGU e Senado Federal;

O **Capítulo VII** apresenta um resumo das ilegitimidades da dívida interna;

O **Capítulo VIII** contém as conclusões e recomendações decorrentes do trabalho realizado..

I - LIMITAÇÕES AO TRABALHO

I.1 – ÓRGÃOS DO GOVERNO NÃO RESPONDERAM SATISFATORIAMENTE A REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO FUNDAMENTAIS PARA A TOMADA DE POSIÇÕES FRENTE À DÍVIDA

I.1.1 – Dados sobre os saldos e os fluxos da dívida interna - valores pagos e valores apurados nas emissões de dívida interna - e quais fatores influenciaram seu crescimento

A CPI enfrentou sérias limitações em decorrência da insuficiência de informações sobre estoques e fluxos da dívida interna, especialmente a ausência da informação sobre os juros nominais efetivamente pagos, cuja informação não foi prestada à CPI até a presente data.

O Requerimento de Informações Nº 9/09, de autoria do dep. Ivan Valente, aprovado dia 9 de setembro de 2009, instou o Ministério da Fazenda e o Banco Central a disponibilizar a esta Comissão, no prazo de 15 dias, os saldos anuais da Dívida Interna desde janeiro de 1994 até dezembro de 2008, incluindo-se as "Operações de Mercado Aberto" do Banco Central, mencionando-se, em cada ano, os valores contratados/recebidos, as amortizações pagas, os juros devidos e os juros pagos, bem como a demonstração do saldo final anual.

Esse Requerimento também solicitou o detalhamento de todos os fatores que implicaram em crescimento da dívida interna (assunção de outras dívidas, variação cambial, juros acumulados, etc), quantificando o impacto de cada um desses desde janeiro de 1994 até dezembro de 2008.

Em sua resposta, o Ministério da Fazenda informou, por meio do Memorando nº 1241/2009/CODIV/SECAD-III/STN/MF-DF⁹, que *“a STN somente passou a elaborar e divulgar os Fatores de Variação da Dívida Pública a partir de 1999, razão pela qual não estão sendo encaminhados os dados referentes aos anos anteriores”*. O citado Memorando também informou: *“não dispomos dos dados nesse nível de detalhamento para períodos anteriores.”*

Importante ressaltar que na tabela enviada com os fatores de variação da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) a partir de 1999, não constaram as informações sobre os itens solicitados no Requerimento, tais como variação cambial e assunção de outras dívidas.

O Memorando também informou que *“Os dados relativos aos anos de 1987 a 1998, bem como as “Operações de Mercado Aberto” estão sendo fornecidas pelo Banco Central, detentor dos mencionados dados”*. No entanto, contrariando as informações prestadas pelo Ministério da Fazenda, o Banco Central não enviou os referidos dados. Na Nota Técnica Demab-2009/002, o Banco Central encaminhou apenas *“os saldos anuais referentes à dívida mobiliária **de responsabilidade do Banco Central do Brasil (BC)**.”* (grifo nosso).

Portanto, o Banco Central somente encaminhou os dados referentes à dívida mobiliária de sua responsabilidade, não informando satisfatoriamente sobre a dívida de responsabilidade do Tesouro Nacional, que representa a maior parte da dívida interna.

Posteriormente, o Banco Central enviou informações adicionais, porém, também limitadas à dívida sob sua responsabilidade¹⁰.

⁹ Enviado à CPI com o Aviso Nº. 324/MF, de 28 de setembro de 2009.

¹⁰ Ofício 841.1/2009-BCB-Secre, de 13/10/2009 e Ofício 0937/2009-BCB/Secre, de 13/11/2009.

Em janeiro de 2009, o Ministério da Fazenda encaminhou à CPI o Aviso nº 30/MF, de 22 de janeiro de 2010, juntamente com o Memorando nº 23/2010/COGER/GABIN/STN/MF-DF¹¹, que trouxe tabela com fatores que implicaram em crescimento da dívida interna. Tal Memorando foi encaminhado após ter sido reiterado pela segunda vez¹² o Requerimento de Informações nº 9/2009 desta CPI, aprovado em setembro de 2009.

Porém, conforme será explicitado no item IV.9 desta Análise Preliminar, tal tabela foi enviada ainda incompleta, e com sérias limitações, que restringiu bastante a análise da origem da dívida interna. Foram encaminhados ainda mais dois ofícios ao Ministério da Fazenda solicitando o esclarecimento de informações, cujas respostas também não foram satisfatórias, conforme também exposto no item IV.9 da presente análise.

Relativamente aos fluxos – juros e amortizações – a CPI reiterou o pedido de informações por meio de diversos Ofícios, a exemplo do Ofício 160/10-P, de 01.02.2010, letra “c” que solicitou expressamente “*informar os valores dos JUROS efetivamente pagos pelo regime de Caixa em cada ano (juros reais e inflação)*”, não respondido até o momento”.

Portanto, o governo não forneceu à CPI dados fundamentais para a verificação do custo efetivo da dívida interna, bem como informações sobre sua origem e formação, prejudicando as investigações sobre sua legalidade ou legitimidade.

Diante dessa omissão do Executivo, cabe questionar qual seria o respaldo para as diversas declarações de representantes do governo, segundo as quais a dívida interna teria origem preponderante na assunção de outras dívidas e esqueletos, visto que, quando solicitados a apresentar oficialmente tais informações à CPI, demonstram que não possuem tais informações.

I.1.2 – Dados sobre credores da dívida interna

O Requerimento de Informações nº 4/2009, aprovado dia 9 de setembro de 2009, solicitou ao Ministério da Fazenda a disponibilização, no prazo de 15 dias, das informações sobre os detentores de títulos da dívida interna pública federal (incluindo-se nesta as operações compromissadas do Banco Central e os chamados “Títulos Vinculados”), discriminando por categoria de credor (conforme detalhado no Requerimento) o valor dos títulos detidos e a sua participação no total.

Esse Requerimento solicitava a distribuição de frequência dos credores em cada segmento, o que poderia permitir a mensuração da participação dos grandes e pequenos credores nesta dívida.

Em resposta, o Ministério da Fazenda encaminhou o Aviso nº 323/MF, de 28/09/2009, no qual informou: “*encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação dessa Comissão, cópia do*

¹¹ Documento de 18/01/2010, assinado pelo Subsecretário do Tesouro Nacional, Liscio Fabio de Brasil Camargo.

¹² Por meio do Ofício 144/2009-P, de 17 de dezembro de 2009.

Ofício 789/2009-BCB/Secre, de 25/09/2009, elaborado pelo Banco Central do Brasil”.

Porém, contrariando a informação constante do referido Aviso nº 323/MF do Ministério da Fazenda, o ofício do Banco Central trouxe apenas a Nota Técnica Demab-2009/001¹³, que por sua encaminhou informações referentes apenas à Dívida Mobiliária **de Responsabilidade do Banco Central do Brasil**, nada informando sobre a dívida de responsabilidade do Tesouro Nacional, que representa a maior parte da dívida interna.

Adicionalmente, a referida Nota Técnica ainda afirmou que não poderia informar o valor da dívida detido pelas “*pessoas físicas ou jurídicas não residentes no Brasil*”, e que “*nem todos os detentores da dívida podem ser identificados pelo Banco Central, já que o Selic permite o registro da carteira de títulos em contas de cliente, que não são individualizadas. Nessas contas, o proprietário do título não fica discriminado.*”

A Nota Técnica também informou que “*o Banco Central, por não ser o órgão supervisor de fundos de pensão e entidades de previdência e de fundos de investimento, não detém os dados dos participantes ou cotistas dessas entidades e fundos*”.

Após reiterado o pedido de informações pela Presidência da CPI, o Ministério da Fazenda enviou a Nota STN/CODIV/nº 1442/2009, de 13 de outubro de 2009¹⁴, que trata da dívida interna de responsabilidade do Tesouro Nacional. Porém, mais uma vez, grande parte das informações requeridas não foi enviada à CPI, a exemplo da distribuição de frequência dos detentores finais da dívida interna no caso dos Fundos de Investimento, o que impede a identificação da representatividade dos credores desta dívida.

Na precitada Nota a Secretaria do Tesouro Nacional admitiu que não detém os dados dos participantes ou cotistas de Fundos de Investimento, e que também “*não tem como identificar a vinculação dos recursos utilizados pelas instituições financeiras na aquisição de seus títulos públicos, não dispondo também de informações sobre a composição do passivo do sistema financeiro.*”

Por outro lado, a Nota Técnica Demab-2009/001¹⁵ informou que, das atuais Operações de Mercado Aberto do Banco Central (que efetivamente representam dívida interna, mas que geralmente não são incluídas no saldo desta dívida anunciado ao público pelo governo), cujo estoque era de R\$ 422,661 bilhões em agosto de 2009, nada menos que R\$ 391,518 bilhões eram devidas a “Bancos captadores de depósitos à vista”. Isso significa que são as instituições financeiras as principais credoras desta importante parcela da dívida interna de quase meio trilhão de reais.

Posteriormente, o Banco Central encaminhou novas respostas ao Requerimento nº 4, porém, sem divulgar a distribuição de frequência dos credores finais da dívida interna detida pelos Fundos de Investimento (que representam cerca de 50% da dívida interna de responsabilidade do Tesouro Nacional) e outras aplicações bancárias.

Portanto, o governo não forneceu à CPI informações fundamentais para a verificação dos principais beneficiários da dívida interna.

¹³ Enviada juntamente com Aviso nº 323/MF, de 28/09/2009 e Ofício 789/2009-BCB-Secre, de 25/11/2009

¹⁴ Enviada à CPI por meio do Aviso nº. 372/MF, de 15/10/2009

¹⁵ Enviada à CPI com o Aviso nº. 323/MF, de 28/09/2009 e Ofício 789/2009-BCB-Secre.

Essa omissão do Executivo não respalda as diversas declarações de membros do governo, segundo as quais, visto que, quando solicitados a prestar oficialmente tais informações à CPI, demonstraram que não possuem tais informações.

Diante dessa omissão do Executivo, cabe questionar qual seria o respaldo para as diversas declarações de representantes do governo, segundo as quais a dívida interna beneficia principalmente a classe média e grande parte da população brasileira, visto que, quando solicitados a apresentar oficialmente tais informações à CPI, demonstram que não possuem tais informações.

I.2 – DEFICIÊNCIA NA ESTRUTURA DA EQUIPE PARA A REALIZAÇÃO DO TRABALHO DA CPI

Para uma adequada análise das informações da CPI, seriam necessárias dezenas de pessoas. Importante ressaltar que nas recomendações da Comissão Mista de 1989 (que visava ao cumprimento do Artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) consta a necessidade de realização de auditoria da dívida com a participação de 50 especialistas, o que jamais se realizou.

Porém, o pessoal especializado da CPI contou apenas com uma auditora da Receita Federal por seis meses, um auditor da Caixa Econômica Federal por apenas quatro meses, e auditores do Tribunal de Contas da União, por algumas semanas. A equipe contou com o apoio de uma Assistente Social por quatro meses e dois funcionários de apoio do Ministério Público, que foram disponibilizados durante algumas semanas à CPI.

Desta forma, por maiores que fossem os esforços da equipe, o curto espaço de duração da CPI não foram suficientes para a investigação adequada de todos os aspectos que envolvem o endividamento brasileiro, por isso se recomenda a realização da auditoria integral dessa dívida.

I.3 – ATRASO NO COMPARECIMENTO DE AUTORIDADES À CPI.

Apesar de terem sido aprovados Requerimentos convidando o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, e o Presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, até o fechamento da presente análise (26/03/2010) tais autoridades ainda não chegaram a comparecer à CPI.

Tais autoridades haviam sido “convidadas” para depor à CPI, entretanto, em 17 de março de 2010, a CPI aprovou a convocação do Presidente do Banco Central Henrique Meirelles. Mesmo assim, este não compareceu à CPI até a presente data, prejudicando a elaboração da presente análise.

I.4 – NÃO-APROVAÇÃO DE IMPORTANTES REQUERIMENTOS DE INFORMAÇÃO E DE AUDIÊNCIAS

Em diversas reuniões da CPI, não havia número suficiente de deputados para estabelecer-se o quórum mínimo para votações de requerimentos de informação e de audiências públicas. Dessa forma, um simples pedido de apenas um deputado permitia com que qualquer requerimento fosse retirado de pauta. Tal fato atrasou a aprovação de diversos requerimentos e prejudicou outros, dentre eles os convites a importantes autoridades responsáveis pelo endividamento público, como os ex-ministros da Fazenda Antônio Palocci e Pedro Malan, do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Foram, ainda, rejeitados os requerimentos para a realização de audiências públicas nos estados, prerrogativa da CPI, o que teria possibilitado a ampliação do debate e o aprofundamento das discussões sobre a problemática da dívida dos estados com a União.

I.5 – EXÍGUO PRAZO DE FUNCIONAMENTO DA CPI

O tempo disponibilizado para o presente trabalho foi extremamente exíguo, impossibilitando a apresentação de resultados mais detalhados e completos, como merece o tema de tamanha relevância para o país.

II – Dívida Interna Federal em Títulos Públicos

CAPÍTULO II – Dívida Interna Federal em Títulos Públicos

No presente capítulo são analisados os números da dívida pública federal interna representada por títulos públicos - denominada dívida mobiliária – buscando demonstrar seu estoque e o fluxo de pagamentos, bem como os critérios utilizados pelos órgãos oficiais nas definições da “Dívida”, dos “Juros” e “Amortizações”.

Cabe esclarecer que a presente análise se concentra na **dívida mobiliária da esfera federal** – responsável pela maior parte da dívida pública e pelas obrigações de pagamento de juros e resgates, embora existam outros conceitos de dívida pública utilizados no Brasil¹⁶.

A relevância da presente análise é demonstrada pelo fato de o estoque da dívida pública federal representada pela totalidade de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional ter alcançado, **em 31.12.2009, o montante de R\$ 2.036.230.541.688,00. Adicionalmente, apenas parte do pagamento dos juros e amortizações (excluindo-se a “rolagem”¹⁷, ou “refinanciamento”)** dessa dívida consumiu, em 2009, 36% dos recursos do Orçamento da União Executado.

Desde 1988, o Ministério da Fazenda é o ente competente para “planejar, supervisionar, normatizar e controlar os serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal, passando o Banco Central do Brasil a desempenhar a função de agente exclusivo para a execução financeira dos serviços da dívida”, conforme Decreto nº 94.443, de 12.06.1987. No ano de 1987 foi também implantado o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira.

Cabe mencionar também que em 10.03.1986, mediante Decreto nº 92.452, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, tendo, dentre outras, como atribuição:

a) compatibilizar, com os objetivos da execução financeira e orçamentária da União, a contratação de operações de crédito externo, previamente à concessão

¹⁶ Os principais conceitos de dívida pública divulgados no Brasil são os seguintes:

- **Dívida Pública Federal (DPF):** engloba a dívida mobiliária e contratual, interna e externa, de responsabilidade do Tesouro Nacional. Atualmente, o valor da dívida contratual é insignificante se comparado com a dívida mobiliária.
- **Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG):** esse conceito é divulgado mensalmente pelo BACEN, na Nota para a Imprensa – Política fiscal. Recentemente houve alteração na metodologia de apuração desse conceito, que passou a excluir a carteira de títulos do Tesouro em posse do Banco Central e, em troca, passou a incluir o passivo de Operações Compromissadas do Banco Central. Com essa alteração, o conceito deixou, na prática, de refletir a abrangência exata do Governo Geral, de modo que a DBGG perde sua comparabilidade com os dados de outros países (o conceito de Governo Geral é o mais utilizado internacionalmente).
- **Dívida Líquida do Setor Público (DLSP):** é o conceito mais utilizado no Brasil quando se avalia a sustentabilidade da dívida, embora tal conceito não seja utilizado por outros países, devido às distorções que pode provocar. A DLSP abrange passivos e ativos do setor público não financeiro mais o Banco Central. Dentre os ativos destacam-se o FAT, os créditos concedidos às instituições financeiras oficiais e as Reservas Internacionais; no passivo os itens mais relevantes são a Dívida Pública Federal e as Operações Compromissadas do BACEN.

¹⁷ A “rolagem” da dívida corresponde à parcela das amortizações que é paga mediante a emissão de novos títulos.

de credenciamento pelo Banco Central do Brasil (Decreto nº 84.128/79, artigo 7º, § 1º e 2º); e a contratação ou renovação de operações de crédito interno, inclusive operações de arrendamento mercantil (Decreto nº 84.128/79, artigo 4º, V, e 8º).

b) efetuar o registro de todas as operações a contratação ou renovação de operações de crédito interno.

II.1 – ESTOQUE da Dívida Mobiliária Federal Interna – Dívida Interna representada por Títulos Públicos

O Gráfico 4, a seguir, mostra o estoque da dívida mobiliária interna desde 1994 até dezembro de 2009.

Gráfico 4



Nota: as fontes dos dados estão explicitadas na próxima tabela. Utilizou-se o conceito de Dívida Mobiliária Federal Interna definido no artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que compreende os títulos da dívida emitidos pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central.

A Dívida Interna Federal representada por Títulos Públicos, denominada **Dívida Mobiliária Federal Interna**, compreende os títulos da dívida emitidos pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central, conforme definido no artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...)

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

(...)

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

A Lei de Responsabilidade Fiscal proibiu que o Banco Central emitisse títulos da dívida pública a partir de maio/2002, tendo em vista que a LRF foi publicada em 05 de maio de 2000, estabelecendo o prazo de dois anos para tal providência:

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

As estatísticas divulgadas pelo Banco Central mostram a existência de títulos de sua emissão até o ano de 2005, tendo em vista a continuidade da negociação de títulos emitidos no prazo da precitada lei complementar.

A CPI enfrentou grande dificuldade para obter dados sobre os juros da dívida interna efetivamente pagos pelo país. O Ministério da Fazenda não respondeu, até o momento, ao Requerimento de Informações da CPI que solicitou tal dado¹⁹.

Constatou-se grande disparidade entre os dados obtidos no SIAFI e os dados publicados pelo Banco Central, que utilizam diferentes conceitos e metodologias. Relativamente ao pagamento de juros, por exemplo, enquanto o SIAFI considera os juros ‘reais’ (descontada a inflação) efetivamente pagos no período (critério de caixa), o Banco Central divulga os juros ‘nominais’, porém, calculados apenas sobre a dívida ‘líquida’, utilizando o critério de competência, ou seja, o quanto a dívida aumentou devido aos juros apropriados no período. Portanto, qualquer que seja a fonte de pesquisa recorrida, não está disponível o dado referente aos juros nominais efetivamente pagos, conforme requerido pela CPI e não atendido pelo Ministério da Fazenda até o momento.

¹⁸ Lei Complementar nº. 101, de 04.05.2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal

¹⁹ Requerimento de Informações Nº 9/09, reiterado por meio de diversos Ofícios, a exemplo do Ofício 160/10-P, de 01.02.2010, letra “c” que solicitou expressamente “*informar os valores dos JUROS efetivamente pagos pelo regime de Caixa em cada ano (juros reais e inflação)*”, não respondido até o momento”.

Cabe ressaltar que os juros nominais divulgados pelo Banco Central são calculados apenas sobre a Dívida Líquida do Setor Público²⁰ e não sobre a dívida bruta, sendo que até mesmo o representante do FMI – Murilo Portugal - que depôs à CPI frisou que a dívida que tem que ser paga é a bruta e não a líquida.

Adicionalmente, durante as investigações realizadas pela CPI constatou-se que a parcela dos juros correspondente à atualização monetária tem sido considerada como “amortizações”, o que demanda o aprofundamento das investigações, pois há indício de que tal procedimento represente um desrespeito à Constituição Federal, especialmente a denominada “Regra de Ouro”, que proíbe a emissão de títulos para pagar despesas correntes, dentre as quais destacam-se os juros. Vale lembrar que a ‘regra de ouro’ encontra-se repetida no art. 12, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer que o montante das operações de crédito não pode ser superior ao valor das despesas de capital. A motivação da citada regra foi limitar a emissão de novas dívidas ao montante das amortizações de capital, além de evitar que as operações de crédito fossem contratadas para financiar despesas correntes.

Ora, ao extrair a parcela da atualização monetária do “Rendimento” dos títulos da dívida, classificando tal atualização monetária como parte do “principal”, o montante das despesas de capital estabelecido na Constituição Federal fica inflado da parcela correspondente à atualização monetária, permitindo, assim, um aumento do referido limite para emissão de novos títulos da dívida pública. Tal procedimento tem permitido a elevação das emissões de títulos da dívida interna, provocando aumento acelerado de seu montante e dos pagamentos dos altíssimos juros que incidem sobre a mesma.

Além do indício de desobediência ao dispositivo constitucional, tal fato é extremamente relevante também para efeito de comparação das despesas de “Juros da Dívida” com as demais despesas, ou seja, quando comparamos as despesas de juros com as despesas de Pessoal, Previdência, e outras, há uma grande distorção, pois tais dispêndios encontram-se traduzidos em grandezas distintas. Enquanto os dispêndios com Pessoal ou Previdência englobam a variação de preço neles embutidos (por exemplo, reajustes salariais decorrentes de inflação, atualização de tabelas dos serviços de saúde, atualização de benefícios previdenciários, reajuste do salário mínimo decorrente da inflação, dentre outros), o valor dos “Juros e Encargos da Dívida” considera somente a parcela dos juros que supera a inflação. Tal fato decorre de metodologia utilizada no Balanço Orçamentário da União, que considera como “Juros” somente a parcela que supera o IGP-M, e computa a atualização monetária da dívida pública juntamente com a rubrica “Amortização”.

Portanto, a CPI da Dívida Pública enfrentou grandes limitações e, apesar dos requerimentos de informações e sucessivas reiteraões, não conseguiu obter a informação acerca dos juros da dívida interna federal efetivamente pagos.

Diante da ausência de informação precisa sobre o valor dos juros da dívida interna federal efetivamente pagos, as investigações se pautaram da definição da dívida pública mobiliária

²⁰ Conforme o “Manual de Estatísticas Fiscais” do Banco Central (pág 10), *“No conceito primário, as Necessidades de Financiamento correspondem ao componente não financeiro do resultado fiscal do setor público. O cálculo se dá excluindo do resultado nominal os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a Dívida Líquida”*. Documento disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>

estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e dos dados disponíveis sobre os saldos da referida dívida, a fim de estimar o montante da obrigação de pagamento de juros a que estão sujeitos os entes federais representados pela União e Banco Central do Brasil.

Cabe esclarecer que nessa fase dos trabalhos não serão somados os títulos de responsabilidade dos estados e municípios, a fim de evitar duplicidade de cômputo. Os Estados e Municípios ficaram proibidos de emitir títulos de sua dívida a partir da Lei 9496/97 e Medida Provisória nº 1.811-1/99²¹, respectivamente, que promoveram a renegociação das dívidas públicas desses entes com a União. Assim, considerando que a União emitiu títulos públicos²² correspondentes a tais passivos, não serão somados, nessa análise as dívidas dos estados e municípios, a fim de evitar duplicidade de cômputo.

Dessa forma, utilizando-se a definição da Lei de Responsabilidade Fiscal para a dívida pública mobiliária, foram pesquisados os dados divulgados pelo Banco Central, em sua respectiva página na internet, detalhados nas tabelas a seguir, que demonstra que a Dívida Mobiliária Pública de responsabilidade do Tesouro Nacional e do Banco Central atingiu, em 31.12.2009, cifra superior a dois trilhões de reais: **R\$ 2.036.230.541.688,00**.

²¹ A Medida Provisória que amparou estas operações, continuou sendo reeditada em função de outras disposições. Sua última reedição se deu sob o número 2.185-35, de 24.8.2001.

²² Para refinar a dívida dos estados foram emitidos títulos públicos (Letras Financeiras do Tesouro - séries A e B – LFT-A e LFT-B, e títulos da dívida securitizada) para a quitação das dívidas com os referidos credores. Para refinar a dívida dos municípios foram emitidos títulos denominados Letras Financeiras do Tesouro, série B – LFT-B.

Tabela 1 – ESTOQUE DA DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA e OPERAÇÕES COMPROMISSADAS (R\$)

ANO (Final de Período)	I Títulos Responsabilidade do Tesouro	II Títulos de Responsabilidade do Bacen	III Soma	IV Operações de Mercado Aberto
1994	59.302.389.748,00	26.452.924.555,00	85.755.314.303,00	
1995	84.596.387.621,00	49.345.663.212,00	133.942.050.833,00	
1996	114.775.016.343,00	83.104.898.352,00	197.879.914.695,00	
1997	225.731.816.000,00	65.237.711.996,00	290.969.527.996,00	
1998	343.820.319.307,00	104.709.069.521,00	448.529.388.828,00	
1999	464.506.617.226,00	63.019.803.564,00	527.526.420.790,00	
2000	555.912.504.392,00	85.686.298.573,00	641.598.802.965,00	-3.989.161.000,00
2001	687.328.699.223,00	126.197.604.689,00	813.526.303.912,00	-18.656.057.634,00
2002	838.795.607.301,00	67.125.090.097,00	905.920.697.398,00	64.110.429.000,00
2003	978.104.224.949,00	30.658.969.216,00	1.008.763.194.165,00	55.716.535.000,00
2004	1.099.543.491.840,00	13.583.941.606,00	1.113.127.433.446,00	47.206.826.000,00
2005	1.252.525.587.614,00	6.815.480.606,00	1.259.341.068.220,00	22.856.205.534,00
2006	1.390.693.785.194,00		1.390.693.785.194,00	60.030.247.598,00
2007	1.583.871.437.117,00		1.583.871.437.117,00	165.813.420.334,00
2008	1.759.134.189.187,00		1.759.134.189.187,00	300.490.997.676,00
2009	2.036.230.541.688,00		2.036.230.541.688,00	427.874.468.831,00
FONTES:	Coluna I - Quadros divulgados pelo Banco Central do Brasil, Anexos à Nota para Imprensa - Política Fiscal dos seguintes períodos, disponível em www.bc.gov.br/htms/infekon/notas.asp?idioma=p&id=ecoimphist : 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007 no Quadro XXV de Jan/2008 e em 2008 e 2009 no Quadro XXXV de Jan/2010.	Coluna II - Quadros divulgados pelo Banco Central do Brasil, Anexos à Nota para Imprensa - Política Fiscal dos seguintes períodos, disponível em www.bc.gov.br/htms/infekon/notas.asp?idioma=p&id=ecoimp hist: 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005 no Quadro XXV-A de Jan/2007	Coluna III = Coluna I + Coluna II	Coluna IV - Quadros divulgados pelo Banco Central do Brasil, Anexos à Nota para Imprensa - Política Fiscal dos seguintes períodos, disponível em www.bc.gov.br/htms/infekon/notas.asp?idioma=p&id=ecoimphist : 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009 no Quadro XXXVI de Jan/2010

É importante ressaltar, inicialmente, que todos os dados mencionados na **Tabela 1** foram extraídos de divulgações do Banco Central, a fim de manter a mesma fonte para os dados, tendo em vista a grande divergência de critérios e metodologias utilizados pelo Banco Central e Tesouro Nacional, que levam a grandes discrepâncias.

A discrepância de informações entre os dados divulgados pelo BC e pela STN pode ser ilustrada por meio de comparação do valor do Estoque de Títulos da Dívida Mobiliária Federal de responsabilidade do Tesouro Nacional divulgado pelas duas instituições, conforme **Tabela 2** a seguir:

Tabela 2 – Comparativo entre valores divulgados pelo Banco Central e Tesouro Nacional

ESTOQUE DE TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS DE RESPONSABILIDADE DO TESOURO			
	I	II	III
ANO (Final de Período)	Valores divulgados pelo Banco Central	Valores divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional	Diferença
	R\$	R\$	R\$
1994	59.302.389.748,00	60.147.803.000,00	-845.413.252,00
1995	84.596.387.621,00	85.592.608.000,00	-996.220.379,00
1996	114.775.016.343,00	114.617.625.000,00	157.391.343,00
1997	225.731.816.000,00	225.626.159.000,00	105.657.000,00
1998	343.820.319.307,00	346.827.925.000,00	-3.007.605.693,00
1999	464.506.617.226,00	468.044.905.830,00	-3.538.288.604,00
2000	555.912.504.392,00	531.217.845.200,00	24.694.659.192,00
2001	687.328.699.223,00	670.226.540.000,00	17.102.159.223,00
2002	838.795.607.301,00	816.165.868.930,00	22.629.738.371,00
2003	978.104.224.949,00	956.689.111.390,00	21.415.113.559,00
2004	1.099.543.491.840,00	1.072.385.054.760,00	27.158.437.080,00
2005	1.252.525.587.614,00	1.231.412.242.810,00	21.113.344.804,00
2006	1.390.693.785.194,00	1.375.441.704.400,00	15.252.080.794,00
2007	1.583.871.437.117,00	1.571.537.427.220,00	12.334.009.897,00
2008	1.759.134.189.187,00	1.751.946.771.650,00	7.187.417.537,00
2009	2.036.230.541.688,00	1.937.222.839.670,00	99.007.702.018,00
FONTES:			
	Coluna I - Quadros divulgados pelo Banco Central do Brasil, Anexos à Nota para Imprensa - Política Fiscal dos seguintes períodos, disponível em www.bc.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p&id=ecoimphist : 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007 no Quadro XXV de Jan/2008 e em 2008 e 2009 no Quadro XXXV de Jan/2010.	Coluna II - Estoque da Dívida Pública Federal Interna por Títulos STN/CODIV/GEEST disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_divida.asp	Coluna III = Coluna I + Coluna II

Cabe esclarecer que a inclusão, na **Tabela 1**, dos valores referentes às operações compromissadas do Banco Central realizadas a partir de 2000 visou a demonstrar a crescente utilização dessas operações após a vedação, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de títulos de emissão própria do BC. É visível, na **Tabela 1**, o incremento das operações de mercado aberto em substituição aos títulos de emissão própria do Banco Central, a partir de 2002.

Anteriormente a 2000, as operações compromissadas do Banco Central não eram apartadas das operações com títulos de sua emissão conforme explicações apresentadas à CPI da

Dívida Pública, consignadas nas Notas Técnicas DEMAB - 2009/004²³ e Demab-2009/001²⁴, das quais constou, textualmente:

- Notas Técnicas DEMAB - 2009/004:

“Conforme apurado com o Departamento de Contabilidade e Execução Financeira (Deafi), até o ano de 1992, o plano contábil do Banco Central (BC) não previa o registro das operações compromissadas em contas apartadas tanto do lado do Ativo quanto do Passivo. Nessa época, todas as operações definitivas e compromissadas afetavam diretamente a carteira de títulos do BC. Ou seja, não havia distinção entre os conceitos de custódia e de carteira. Tal conceito também era adotado nos registros do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic). Os extratos da posição de custódia do Banco Central no referido sistema para esses anos também mostram apenas uma posição única de carteira, sem abertura de títulos a recomprar ou a revender. Sendo assim, apesar de não ser possível segregar as operações de mercado aberto, os saldos da dívida no período de 1987 a 1991 constantes do Anexo A da mencionada Nota Técnica Demab 2009/002 já incluem essas operações do BC, tal como solicitado pela CPI (saldos anuais da dívida interna no período, incluindo-se as Operações de Mercado Aberto).”

- Nota Técnica Demab-2009/001²⁵:

“Para o período de 1993 a 1999, conforme Anexo C, são apresentados os detentores no formato divulgado na ‘Nota para Imprensa’ sobre mercado aberto, sem a abertura da carteira própria e dos títulos vinculados. O conceito para divulgação da dívida nesse levantamento foi o da carteira avaliada pelo preço do lastro dos títulos (preço aceito pelo Banco Central em suas operações compromissadas).”

Atualmente, as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central já se aproximam de meio trilhão de reais. É visível, na **Tabela 1**, o incremento de tais operações em substituição aos títulos de emissão do Banco Central, a partir de 2002.

Em 2008, ano em que as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central já alcançavam a casa dos R\$ 300 bilhões, foi editada a Medida Provisória nº. 435, visando a “assegurar ao Banco Central do Brasil a manutenção de carteira de títulos da dívida pública em

²³ Nota Técnica Demab-2009/004, de 08.10.2009, enviada à CPI da Dívida Pública com Ofício 841-1/2009-BCB-Secre, de 13.10.2009.

²⁴ Nota Técnica Demab-2009/001, de 23.09.2009, enviada à CPI da Dívida Pública com Ofício 789/2009-BCB-Secre, de 25.09.2009 e Aviso 323/MF, de 28.09.2009.

²⁵ Nota Técnica Demab-2009/001, de 23.09.2009, enviada à CPI da Dívida Pública com Ofício 789/2009-BCB-Secre, de 25.09.2009 e Aviso 323/MF, de 28.09.2009.

dimensões adequadas à execução da política monetária” de forma “direta, sem contrapartida financeira, mediante expressa autorização do Ministro de Estado da Fazenda.”²⁶

Dessa forma, a referida MP 435 autorizou que o Tesouro Nacional emita e entregue ao Banco Central, sem contrapartida financeira, qualquer volume de títulos públicos federais que possa ser considerado “adequado” para que o Banco Central execute política monetária.

A Medida Provisória 435/2008, em flagrante violação ao Parágrafo Único do Art. 8º da Lei Complementar 101/2000, permitiu que cerca de R\$ 50 bilhões de recursos legalmente vinculados a outras áreas específicas (Royalties do petróleo, FUNDAF, entre outras) pudessem ser destinados ao pagamento da dívida. Tal mecanismo foi perpetuado por dispositivo da Medida Provisória 450/2008. Esse fato constitui indício de dano ao patrimônio público que deve ter sua investigação aprofundada.

De acordo com a Constituição Federal, o Banco Central pode **comprar ou vender** títulos de emissão do Tesouro, não havendo previsão para a hipótese de utilização de títulos sem contrapartida financeira:

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

(...)

§ 2º - O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

Especialmente diante do fato de que tais títulos entregues ao Banco Central são remunerados pelo Tesouro, recomenda-se o aprofundamento dos estudos jurídicos a fim de determinar a constitucionalidade da entrega de títulos do Tesouro ao Banco Central, sem qualquer contrapartida financeira.

Esse tema foi abordado durante os debates da CPI pelo ex-deputado federal Sérgio Miranda:

De fato, meus amigos, é uma operação profundamente estranha, algo esdrúxulo, nós termos 500 bilhões de reais em títulos com cláusula de recompra, grande parte títulos de curtíssimo prazo. Isso cria uma enorme distorção. Eu assisti aqui um depoimento do Prof. João Sayad, que ele comentava isso, são as tais jabuticabas que só existem no Brasil, que mais da metade, e pelos dados do próprio Banco Central, quando analisa os títulos com cláusula de recompra. ele diz; aqui o relatório do Banco Central do mês de outubro, do mês de novembro: “A participação por indexador registrou a seguinte evolução em relação a setembro, a porcentagem de títulos indexados a câmbio caiu de 0,6 para 0,5; de títulos vinculados à taxa SELIC passou de 28,2 para 27,5%; a de

²⁶ Art. 2º. da MP-435, que promoveu alteração nos artigos 1º. e 3º. da Lei 10.179/2001

títulos prefixados reduziu-se de 24,9 para 22,9, devido a resgate líquido de LTN. A dos títulos vinculados a índices de preços recuou de 21 para 7 e para 21,49.” E continua: “Essas operações foram compensadas pelas operações compromissadas, cuja participação evoluiu de 23,7% para 26,5%.”

Se somarmos as operações compromissadas, 26,5%, com os títulos selicados emitidos pelo Tesouro nós temos mais de 50%, quase 55%. Com essa aberração, se o Banco Central aumenta a taxa de juros isso repercute diretamente na dívida pública, porque aumenta a dívida pública, mais de metade dos títulos. E com essas operações compromissadas, sinceramente, os objetivos do Tesouro ao levantar o PAF, o Plano Anual de Financiamento, ele se decompõe. O Tesouro não tem emitido títulos na base da SELIC. tem pagado mais caro — que é outra observação que faço, Deputado Pedro Novais.

Nesse ponto, vale tecer algumas considerações sobre a carteira de Títulos do Tesouro em posse do BACEN e também sobre as Operações Compromissadas. Ambos os itens patrimoniais associam-se à política monetária. Como se sabe, as operações clássicas de política monetária são três: (i) operações de mercado aberto; (ii) janela de redesconto; e (iii) encaixes obrigatórios. O método mais amplamente utilizado pelos bancos centrais são as **operações de mercado aberto**, que consiste na compra e venda de títulos com o objetivo de regular a liquidez e o custo das reservas bancárias. As **reservas bancárias** são parte da Base Monetária (Moeda) e correspondem à soma dos saldos não aplicados, existentes nas contas que os bancos comerciais possuem junto ao Banco Central. Tais saldos determinam o excesso de liquidez monetária, ou seja, o excesso de moeda em poder dos bancos comerciais. Na maior parte dos países, as operações compromissadas são o mecanismo preferencial para a condução da política monetária, em função de sua agilidade, o que possibilita um ajuste fino no controle da liquidez. No Brasil tais operações já atingem o montante de meio trilhão de reais. A atual política monetária tem representado elevadíssimo custo financeiro e social, conforme abordado nos próximos capítulos da presente análise preliminar.

O governo não tem divulgado os dados da dívida mobiliária interna federal tal como demonstrado nas Tabelas 1 acima, mas tem dado maior importância para a divulgação da chamada “**Dívida Líquida do Setor Público**”. Esse conceito não é utilizado pelos demais países, face às distorções que tal conceito pode provocar, tendo em vista que desconta da dívida bruta certos ativos financeiros, até mesmo aqueles sobre os quais o país recebe remuneração baixa ou mesmo negativa, como no caso das reservas cambiais²⁷.

Importante citar trecho da intervenção do Relator desta CPI, Deputado Pedro Novais, sobre a inexistência de bibliografia sobre o conceito de “dívida líquida”, durante a Audiência Pública de 5/11/2009, que contou com a exposição do Vice-Diretor Gerente do FMI, Murilo Portugal:

²⁷ Conforme Notas para a Imprensa de Política Fiscal, do Banco Central do Brasil, disponível em <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>

Dep. Pedro Novaes – (...) “Refiro-me especificamente à comparação dívida bruta com dívida líquida. Em geral, trazem-nos dados da dívida líquida. Há poucos dias, eu presidi uma reunião conjunta de 3 Comissões e o Presidente do Banco Central trouxe-nos a demonstração de que nossa dívida líquida é 42%, o que é bastante aceitável. Mas V.Exa. acaba de nos trazer o problema da dívida bruta. Eu quero dizer a V.Exa. que não sou economista, portanto posso ser perdoado por isso, mas na época da relatoria da Lei de Responsabilidade Fiscal eu fui obrigado a consultar 25 livros da Biblioteca da Câmara para tentar uma definição de dívida líquida. E não o consegui.

Então, aquela definição que está na Lei de Responsabilidade Fiscal foi de autoria minha e daqueles 2 cidadãos que estão ali, que são os assessores da Comissão de Orçamento. Pois bem. Eu fiquei sabendo agora que a dívida ótima para um país em desenvolvimento, e no caso estaria o Brasil, seria abaixo de 50%, e que atualmente a nossa está acima de 60%. Estou me referindo à dívida bruta. Isso é muito diferente de se dizer que a dívida do Brasil é de 42%.

Portanto, o indicador mais adequado para se obter a verdadeira situação fiscal do país é a dívida bruta, e não a líquida, até porque todos os demais países calculam a dívida bruta, que é a dívida que terá que ser paga, como afirmou o depoente Murilo Portugal:

“A dívida pública ainda é elevada no Brasil, pelos padrões internacionais, para o caso dos países emergentes. E para fazer essas comparações do Brasil com outros países, ao invés de usar o conceito de dívida líquida, que é mais usado aqui no Brasil, temos que usar o conceito de dívida bruta, porque esse é o conceito que os outros países usam. Portanto, as estatísticas dos outros países são calculadas em termos de dívida bruta. Então, para fazer a comparação, a gente tem que passar do conceito de dívida líquida para o conceito de dívida bruta. E as agências de crédito Análise e Risco, a Moods e a Fitch, por exemplo, elas utilizam também o conceito de dívida bruta, e não de dívida líquida, nas suas análises, porque, afinal de contas, é a dívida bruta que tem que ser paga.”

A CPI requereu ao Banco Central e ao Tesouro Nacional – Requerimento de Informações N° 9/09 - os saldos anuais da dívida interna desde janeiro de 1987, dentre outras informações, a fim de obter o estoque efetivo da dívida interna federal. Tal requerimento foi importante, pois as informações sobre o estoque da dívida mobiliária federal são divulgadas de forma dispersa, como antes mencionado.

Em nenhuma das respostas apresentadas pelas instituições restou demonstrado o estoque da dívida interna federal, tal como indicado na Tabela 1 retro, que indica que o montante da dívida mobiliária federal interna superou o patamar de R\$ 2 trilhões em dezembro/2009.

Diante disso é importante que a CPI recomende que as instituições oficiais passem a divulgar de forma transparente o estoque efetivo da dívida pública mobiliária federal, tendo em vista que esta é a dívida que terá que ser paga e sobre a qual incidirão juros e demais taxas.

II.2 – FLUXOS DA DÍVIDA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA – JUROS E AMORTIZAÇÕES

Os fluxos da dívida compreendem a entrada e saída de recursos. O fluxo de entrada corresponde à emissão de novas dívidas, enquanto a saída se refere ao pagamento de juros e amortizações.

O estoque da dívida é, portanto, influenciado principalmente por estes dois fluxos. Os fatores que determinaram o crescimento da dívida interna mobiliária federal são objeto de exame no final do capítulo IV da presente análise preliminar.

Cabe, inicialmente, expor brevemente os principais conceitos que envolvem o tema, de acordo com a legislação e manuais de contabilidade do setor público, de modo a melhor definir variáveis como juros, atualização monetária, dentre outros.

Um dos principais objetivos da CPI, indicado em seu título, é a investigação sobre o **PAGAMENTO DE JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA**.

Cumprindo inicialmente mencionar que a CPI da Dívida Pública não conseguiu obter os dados relativos sobre o valor efetivamente pago a título de juros e amortizações, apesar de sucessivas reiterações, tendo enfrentado as seguintes dificuldades conceituais, cuja legalidade é questionável, como se mencionará a seguir:

- O valor dos juros nominais divulgado pelo Banco Central é calculado sobre a dívida líquida do setor público, e não sobre a dívida bruta;
- O valor dos juros “pagos” informado no Balanço Orçamentário, conforme dados extraídos do SIAFI, corresponde ao denominados juros “reais”, ou seja, exclui dos rendimentos pagos a parcela correspondente à atualização monetária;
- A parcela da atualização monetária²⁸ (compõe o valor dos juros nominais O valor das amortizações “pagas” informado no Balanço Orçamentário engloba a parcela dos rendimentos pagos que corresponde ao valor da atualização monetária ;
- Parte dos juros tem sido paga mediante a emissão de novos títulos, não havendo transparência em relação a esse montante;

²⁸ De acordo com a definição geral, os juros nominais correspondem ao rendimento pago pelos títulos da dívida pública, englobando tanto a parcela da atualização monetária, como a parcela que ultrapassa tal atualização, chamada de “juros reais”.

- O Tesouro Nacional não informou à CPI o valor dos juros efetivamente pagos, nem das amortizações efetivadas no período, tendo enviado a Tabela dos “Fatores Condicionantes do Crescimento da Dívida do Setor Público”²⁹, da qual consta que **todo o superávit primário produzido no período de 1996 a julho de 2009, no montante de R\$ 678,3 bilhões teria sido destinado ao pagamento de juros**. A mesma tabela indica que os juros “nominais” (calculados sobre a DLSP) do mesmo período somaram R\$ 1.530,6 bilhões. Ou seja, todo o superávit primário do período foi insuficiente para cobrir menos da metade dos juros do mesmo período, ainda que minimizados face ao cálculo dos mesmos com base na dívida líquida do setor público. **Tal fato indica que não tem sido efetuada qualquer amortização efetiva da dívida mobiliária federal, pois nem os juros tem sido pagos, apesar do esforço fiscal de produzir elevados superávits primários, sendo tais juros incorporados ao estoque da dívida, o que explica o acelerado crescimento do estoque da mesma.**

Apesar dessas dificuldades, as investigações realizadas pela CPI constataram que o valor inserido no Balanço Orçamentário da União a título de “JUROS e Encargos da Dívida” compreende **somente a parcela dos JUROS que supera o valor correspondente à aplicação do IGP-M.**

Tal metodologia para a divulgação do valor dos juros constou explicitamente do Relatório denominado “Resultado do Tesouro” e tabelas anexas, que a Secretaria do Tesouro Nacional passou a divulgar em sua página na internet, a partir de agosto de 1995.

Relativamente à Dívida Pública, o referido relatório explicou o caráter metodológico utilizado para a mensuração dos juros reais divulgados pela Secretaria do tesouro nacional, que considera apenas os pagamentos excedentes sobre o IGP-M, conforme trecho a seguir transcrito³⁰:

*Os encargos com a dívida interna ascenderam a R\$ 867 milhões dos quais R\$ 841 milhões relativos à dívida mobiliária. O crescimento observado sobre agosto de 1994 explica-se por dois fatores. O primeiro, de caráter metodológico, deriva do fato de que **a mensuração dos juros reais considera apenas os pagamentos excedentes sobre o IGP-M.** Nos meses de julho e agosto do ano passado, esses pagamentos foram influenciados pelos efeitos estatísticos, sobre esse índice, da transição URV - Real. O segundo fator, associado à base de comparação, é a redução no estoque da dívida mobiliária em mercado, derivada da forte monetização verificada nos primeiros meses do Real.*

²⁹ Tabela enviada à CPI mediante Aviso n ° 324/MF, de 28.09.2009

³⁰ Resultado do Tesouro em agosto/95

Conforme Manual de Despesa Orçamentária³¹, os JUROS DA DÍVIDA MOBILIÁRIA correspondem a “*Despesas orçamentárias com a remuneração real devida pela aplicação de capital de terceiros em títulos públicos.*”

Essa metodologia vem sendo aplicada desde a edição do Plano Real, conforme se depreende dos Relatórios divulgados na página do Tesouro Nacional na internet, denominados “Resultado do Tesouro”, acompanhado das respectivas tabelas de dados.

Tal fato é extremamente relevante, pois quando são comparadas as despesas de Juros da Dívida com as demais despesas com Pessoal, Previdência, dentre outros, há uma grande distorção, pois tais dispêndios encontram-se traduzidos em grandezas distintas. Ou seja, enquanto os dispêndios com Pessoal ou Previdência englobam a variação de preço neles embutidos (por exemplo, reajustes salariais decorrentes de inflação, atualização de tabelas dos serviços de saúde, atualização de benefícios previdenciários, reajuste do salário mínimo decorrente da inflação, dentre outros), o valor dos “Juros e Encargos da Dívida” considera somente a parcela dos juros que supera a inflação do período, ou seja, exclui a parcela do rendimento correspondente ao pagamento de atualização monetária. Tal fato decorre de metodologia utilizada no Balanço Orçamentário da União, que considera como “Juros” somente a parcela que supera o IGP-M, e computa a atualização monetária da dívida pública juntamente com a rubrica “Amortização”.

Portanto, os dados são divulgados segundo metodologias distintas: enquanto gastos com pessoal e demais áreas sociais computam os valores nominais correntes efetivamente pagos (embutidos os eventuais reajustes salariais e de benefícios ao longo dos anos decorrentes da inflação), os gastos com juros da dívida pública são descontados do IGP-M calculado sobre o estoque da dívida.

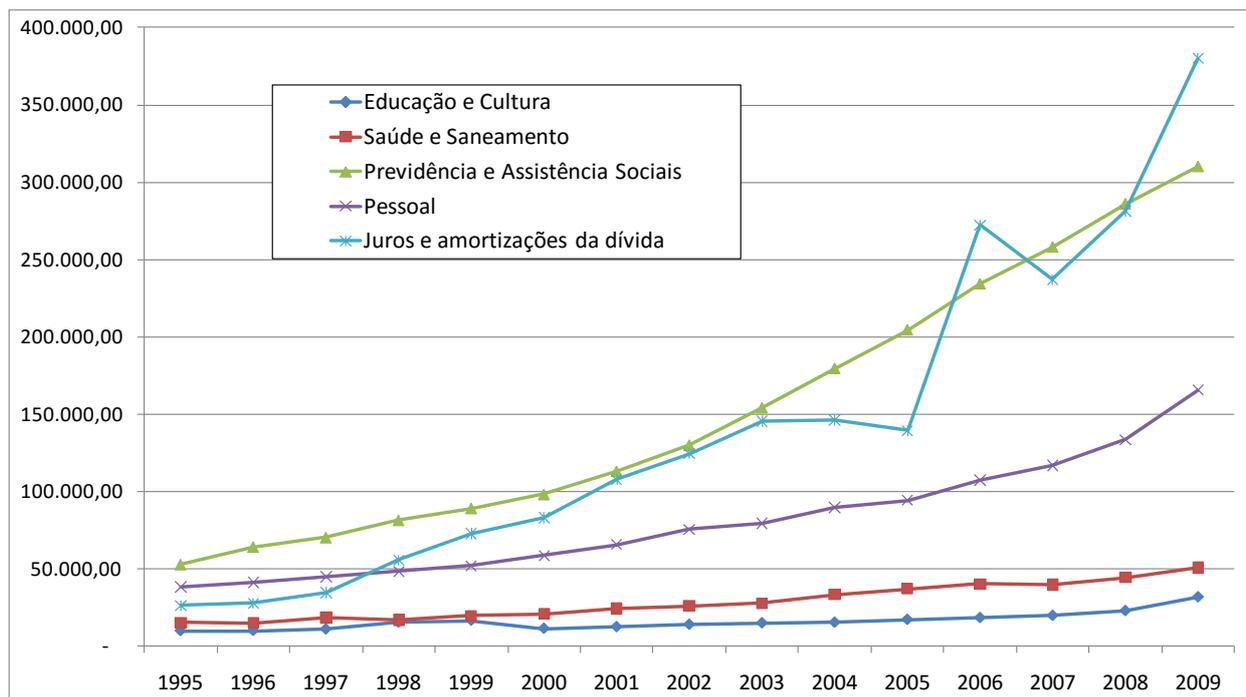
Cabe esclarecer que para comparar os gastos, devem ser consideradas sempre tanto os valores dos juros como das amortizações informados no Orçamento da União Executado, pois a rubrica “amortizações” engloba a parcela do rendimento dos títulos da dívida (parte dos juros nominais) correspondente à atualização monetária.

A distorção decorrente da comparação de dados distintos pode ser visualizada nos gráficos 5 e 6 a seguir.

É importante ressaltar que nos dados informados no Gráfico a seguir não foram computadas as parcelas do “Refinanciamento”. Caso fosse considerado o Refinanciamento, o peso da dívida seria ainda maior e o gasto com o endividamento corresponderia a 48% do total gasto.

³¹ MANUAL TÉCNICO DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO – Volume II – Manual de Despesa Orçamentária. Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Válido para o exercício de 2009 (Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 2008) – Página 45

**Gráfico 5 - Orçamento Geral da União – Gastos selecionados – R\$ milhões
(COMPUTANDO O GASTO COM JUROS E AMORTIZAÇÕES DA DÍVIDA PÚBLICA)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - SIAFI. Não inclui a rolagem, ou “refinanciamento” da dívida. Disponível em:

http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Grupo.xls

Tendo em vista os argumentos antes mencionados que demonstram que o valor indicado no Balanço Orçamentário a título de “Juros” computa somente o valor dos “juros reais” e que a parcela do rendimento correspondente à atualização monetária paga é computada nas “amortizações”, a comparação demonstrada no gráfico acima é a mais próxima da realidade, pois compara os gastos efetivamente pagos com a soma dos valores indicados no Balanço Orçamentário a título de juros e amortizações.

Tabela 3 - Gastos com Juros e Amortizações da Dívida (exclusive o refinanciamento)**(R\$ milhões)**

Ano	Juros e Encargos da Dívida	Amortizações	Total
1995	16.766,16	9.029,74	25.795,90
1996	19.492,00	7.891,74	27.383,74
1997	21.033,23	13.266,55	34.299,78
1998	30.812,50	24.410,78	55.223,28
1999	45.355,56	27.180,92	72.536,48
2000	38.834,85	43.899,66	82.734,51
2001	52.816,43	54.635,70	107.452,13
2002	55.260,68	68.961,28	124.221,96
2003	65.706,83	79.550,92	145.257,75
2004	74.373,39	71.602,31	145.975,70
2005	89.839,64	49.251,22	139.090,87
2006	151.151,88	120.929,46	272.081,34
2007	140.078,87	96.858,00	236.936,87
2008	110.168,28	170.982,05	281.150,33
2009	123.864,47	256.167,80	380.032,27
TOTAL	1.035.554,78	1.094.618,13	2.130.172,90

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - SIAFI. Não inclui a rolagem, ou “refinanciamento” da dívida. Disponível em:

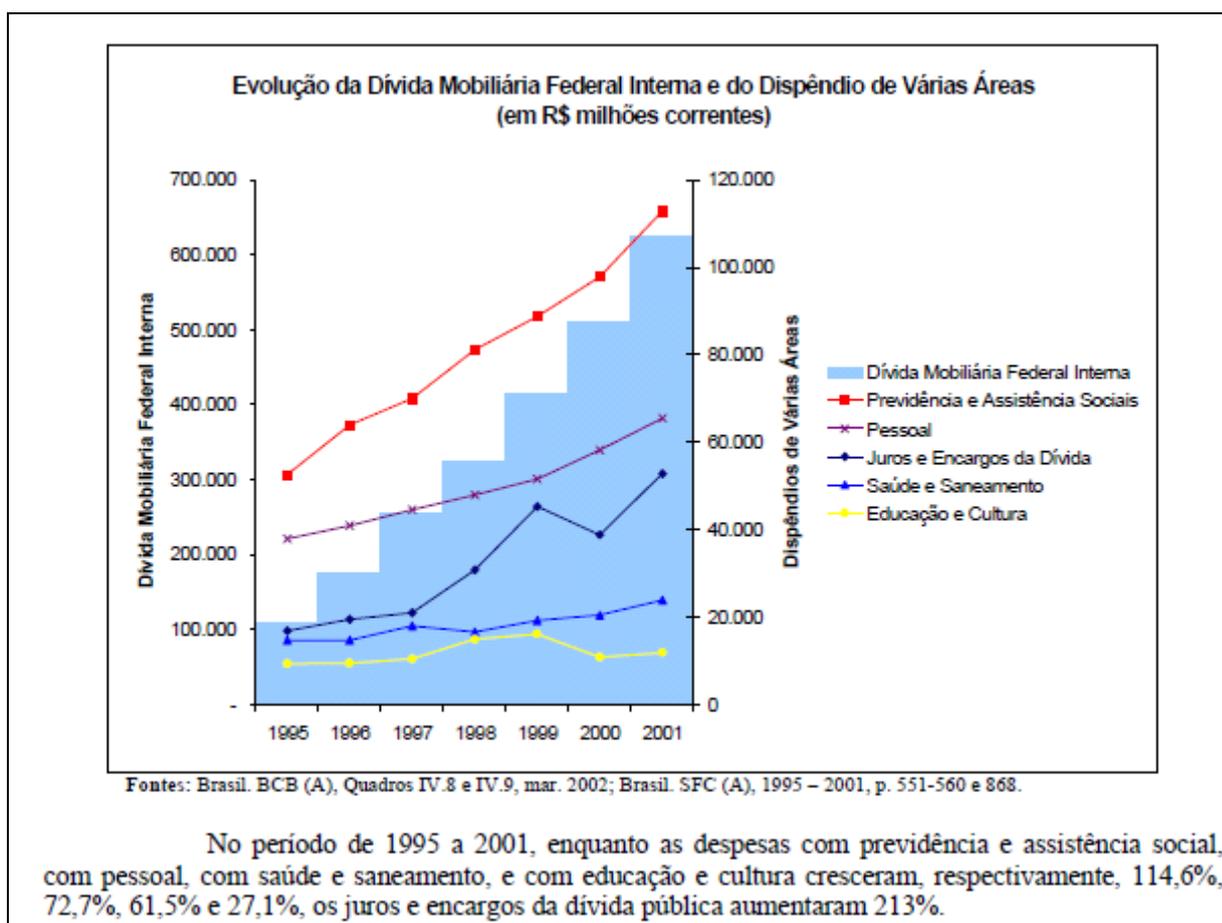
http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Grupo.xls

No Gráfico 6, a seguir, transcrevemos o comparativo normalmente divulgado pelo governo, que divulga os dados do orçamento utilizando metodologias distintas para demonstrar os gastos sociais e os gastos com a dívida pública. Ou seja, compara apenas os “juros reais” (que exclui a parcela da atualização monetária) com o pagamento efetivo dos gastos com pessoal, educação, saúde, previdência e assistência social, que são considerados pelos valores nominais correntes efetivamente pagos.

Os dados foram extraídos do Relatório Anual do Tribunal de Contas da União correspondente ao ano de 2002³², que apresenta a seguinte evolução dos dispêndios das seguintes áreas: Previdência e Assistência Sociais, Pessoal, Juros e Encargos da Dívida, Saúde e Saneamento, Educação e Cultura:

³² Dados divulgados segundo a metodologia adotada no Balanço Orçamentário da União, que exclui dos juros a parcela do IGP-M - Item 2.8.2 do Relatório do TCU de 2002.

Gráfico 6



Depreende-se que os dados expostos no Relatório do TCU (que utiliza como fonte os dados divulgados pelo Banco Central) aparentam que os dispêndios com Juros e Encargos da Dívida estariam aquém dos dispêndios com Pessoal ou Previdência.

Entretanto, ao se considerar as despesas com JUROS traduzidas na mesma base que as demais despesas, constata-se que estes são bem superiores.

II.2.1 – AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SOBRE OS JUROS NOMINAIS EFETIVAMENTE PAGOS

A CPI enfrentou grande dificuldade para obter dados sobre os juros da dívida interna efetivamente pagos pelo país. O Ministério da Fazenda não respondeu, até o momento, ao Requerimento de Informações da CPI que solicitou tal dado³³.

³³ Requerimento de Informações Nº 9/09, reiterado por meio de diversos Ofícios, a exemplo do Ofício 160/10-P, de 01.02.2010, letra “c” que solicitou expressamente “informar os valores dos JUROS efetivamente pagos pelo regime de Caixa em cada ano (juros reais e inflação), não respondido até o momento”.

Constatou-se grande disparidade entre os dados obtidos no SIAFI e os dados publicados pelo Banco Central, que utilizam diferentes conceitos e metodologias. Relativamente ao pagamento de juros, por exemplo, enquanto o SIAFI considera os juros ‘reais’ (descontada a inflação) efetivamente pagos no período (critério de caixa), o Banco Central divulga os juros ‘nominais’, porém, calculados apenas sobre a dívida ‘líquida’, utilizando o critério de competência, ou seja, o quanto a dívida aumentou devido aos juros apropriados no período. Portanto, qualquer que seja a fonte de pesquisa recorrida, não está disponível o dado referente aos juros nominais efetivamente pagos, conforme requerido pela CPI e não atendido pelo Ministério da Fazenda até o momento.

Cabe ressaltar que os juros nominais divulgados pelo Banco Central são calculados apenas sobre a Dívida Líquida do Setor Público³⁴ e não sobre a dívida bruta, sendo que até mesmo o representante do FMI – Murilo Portugal - que depôs à CPI frisou que a dívida que tem que ser paga é a bruta e não a líquida.

Adicionalmente, durante as investigações realizadas pela CPI constatou-se que a parcela dos juros correspondente à atualização monetária tem sido considerada como “amortizações”, o que demanda o aprofundamento das investigações, pois há indício de que tal procedimento represente um desrespeito à Constituição Federal, especialmente a denominada “Regra de Ouro”, que proíbe a emissão de títulos para pagar despesas correntes, dentre as quais destacam-se os juros, conforme detalhado no próximo item da presente análise. Vale lembrar que a ‘regra de ouro’ encontra-se repetida no art. 12, § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer que o montante das operações de crédito não pode ser superior ao valor das despesas de capital. A motivação da citada regra foi limitar a emissão de novas dívidas ao montante das amortizações de capital, além de evitar que as operações de crédito fossem contratadas para financiar despesas correntes.

Ora, ao extrair a parcela da atualização monetária do “Rendimento” dos títulos da dívida, classificando tal atualização monetária como parte do “principal”, o montante das despesas de capital estabelecido na Constituição Federal fica inflado da parcela correspondente à atualização monetária, permitindo, assim, um aumento do referido limite para emissão de novos títulos da dívida pública. Tal procedimento tem permitido a elevação das emissões de títulos da dívida interna, provocando aumento acelerado de seu montante e dos pagamentos dos altíssimos juros que incidem sobre a mesma.

Além do indício de desobediência ao dispositivo constitucional, tal fato é extremamente relevante também para efeito de comparação das despesas de “Juros da Dívida” com as demais despesas, conforme mencionado no item precedente desta análise.

³⁴ Conforme o “Manual de Estatísticas Fiscais” do Banco Central (pág 10), *“No conceito primário, as Necessidades de Financiamento correspondem ao componente não financeiro do resultado fiscal do setor público. O cálculo se dá excluindo do resultado nominal os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a Dívida Líquida”*. Documento disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>

II.2.1.1 – Exercício de Estimativa dos Juros Nominais somando-se o IGP-M

Diante da ausência de resposta oficial ao requerimento que solicitou informações sobre o valor dos juros nominais efetivamente pagos e diante do fato de que tal dado não se encontra disponível dentre as diversas informações disponibilizadas pelo Ministério da Fazenda e Banco Central, a CPI realizou, preliminarmente, o exercício demonstrado no gráfico a seguir para estimar o valor dos juros nominais, acrescentando-se aos juros reais (constantes do Relatório do TCU acima), a atualização monetária medida pelo IGP-M. Para isso, tomou-se o estoque da dívida mobiliária federal ao início de cada ano, constante na Tabela 1, e aplicou-se o índice IGP-M.

A distorção evidenciada no gráfico a seguir, que mostra forte elevação no valor dos juros nominais em 1999 reflete a influência da variação cambial embutida no índice de atualização monetária IGP-M. Por outro lado, é importante prosseguir as investigações, pois na prática não se verificou queda no pagamento de juros, como o exercício de estimativa a seguir evidenciou em 2000: