



SUGESTÕES DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA AO TCU, FACE AOS QUESTIONAMENTOS FORMULADOS PELO SENADOR ÁLVARO DIAS

Apresentação

A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação sem fins lucrativos, conta com o apoio e colaboração de importantes entidades da sociedade civil e cidadãos voluntários que atuam pelo cumprimento da Constituição Federal, no que diz respeito à realização da auditoria da dívida (art. 26 do ADCT da CF de 1988), tendo em vista que a dívida pública tem sido um dos principais empecilhos ao desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Criada logo após o Plebiscito Popular sobre a Dívida realizado no ano 2000, a Auditoria Cidadã tem investigado as causas, a evolução e os mecanismos geradores do endividamento público brasileiro desde a década de 60. Tivemos relevante participação nas investigações da CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010, além de experiências internacionais de auditoria oficial da dívida no Equador e Grécia.

Elaboramos o presente documento a fim de apresentar ao Tribunal de Contas da União (TCU) algumas sugestões e contribuições relacionadas aos questionamentos formulados pelo Senador Álvaro Dias para a realização de auditoria da dívida pública interna federal, transcritos a seguir:

Considerando que nos últimos 12 anos a dívida bruta interna da União cresceu aproximadamente R\$ 2 trilhões, fundamental a realização de auditoria para conhecer a evolução dessa dívida, especialmente nos últimos 12 anos.

Identificar o estoque da dívida bruta interna da União, juntamente com os detentores da totalidade dos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional nos últimos 12 anos, inclusive os que estão em poder do Banco Central e que são repassados ao mercado por meio das Operações de Mercado Aberto.

Identificar o objetivo que fundamentou a emissão dos títulos, bem como aferir se as destinações dos recursos corresponderam aos objetivos que fundamentaram a contratação de mais dívida.



Dos R\$ 2 trilhões incorporados à dívida bruta interna da União nos últimos 12 anos, verificar o que foi direcionado para investimentos no Brasil pelo Governo Federal.

Identificar quanto desse montante foi direcionado para pagar juros, encargos, amortização e refinanciamento da dívida bruta interna da União.

Verificar se os mecanismos de gestão da dívida bruta interna da União permitem a produção e disponibilização das informações acima mencionadas para a população brasileira de maneira simples e frequente.

A administração da dívida bruta interna da União conta com o sistema de dealers. A “rolagem” da dívida ou refinanciamento não significa mera troca de títulos que estão vencendo por títulos com vencimento futuro. Em geral, trata-se de novas operações em novas condições, com nova taxa de juros e sujeitas ao pagamento de novas comissões. Identificar a diferença nas taxas de juros e valores de encargos aplicados às novas operações onde os dealers são os detentores dos títulos renegociados.

Apresentamos algumas sugestões e ficamos à disposição dessa Corte de Contas para contribuir com essa importante auditoria, de forma voluntária e cidadã, de acordo com os princípios que regem a nossa atuação.

ARGUMENTOS RELACIONADOS AOS QUESTIONAMENTOS APRESENTADOS

1. Estoque da dívida interna nos últimos 12 anos e fatores que influenciaram em seu crescimento

Conforme dados oficiais publicados pelo Banco Central em sua página web, o estoque da dívida interna saltou de cerca de R\$ 1 Trilhão em 2004 para mais de R\$ 4,3 Trilhões em novembroⁱ de 2016. Esse dado pode ser aferido a partir do volume de TÍTULOS EMITIDOS informado no Quadro XXXVI – Títulos Públicos Federais, reproduzido a seguir:



Quadro XXXVI – Títulos públicos federais

													R\$ milhões	
Fim de período	Responsabilidade											Total fora do Bacen	% do PIB	
	Tesouro Nacional													Bacen
	Títulos emitidos	Carteira do Bacen	Fora do Bacen								NBCE			
			NBCF	NBCA	Total	BTN	TDA	CFT/CTN	Divida securit.	NTN				
2002 Dez	838 796	282 730									13 596	372 584	127 399	21 167
2003 Dez	978 104	276 905	91 055	443 180	126 721	19 880	18 236	2 052	74	701 199	30 659	731 858	42,6	
2004 Dez	1 099 535	302 855	159 960	457 757	133 700	25 449	17 343	2 411	62	796 680	13 584	810 264	41,4	
2005 Dez	1 252 510	279 663	263 436	504 653	167 379	18 085	15 799	3 448	48	972 847	6 815	979 662	45,1	
2006 Dez	1 390 694	297 198	346 984	412 034	296 598	19 095	14 532	4 213	39	1 093 495	-	1 093 495	45,4	
2007 Dez	1 583 871	359 001	325 149	409 024	451 132	20 777	13 903	4 859	27	1 224 871	-	1 224 871	45,0	
2008 Dez	1 759 134	494 311	239 143	453 131	538 380	15 090	14 306	4 743	30	1 264 823	-	1 264 823	40,7	
2009 Dez	2 036 231	637 815	247 270	500 224	621 479	12 058	12 851	4 516	18	1 398 415	-	1 398 415	42,0	
2010 Dez	2 307 143	703 203	354 731	521 705	701 128	9 097	13 141	4 125	13	1 603 940	-	1 603 940	41,3	
2011 Dez	2 534 898	751 837	402 376	548 664	805 849	9 719	12 435	4 008	10	1 783 061	-	1 783 061	40,7	
2012 Dez	2 823 336	906 627	552 030	424 949	915 327	8 218	12 725	3 456	5	1 916 709	-	1 916 709	39,8	
2013 Dez	2 986 224	958 098	645 145	395 065	962 540	7 642	14 595	3 140	0	2 028 126	-	2 028 126	38,0	
2014 Dez	3 301 051	1 117 440	686 033	418 587	1 052 637	7 054	16 437	2 862	0	2 183 611	-	2 183 611	37,8	
2015 Jan	3 204 002	1 066 054	616 444	435 732	1 059 354	6 944	16 638	2 835	0	2 137 948	-	2 137 948	36,9	
Fev	3 298 151	1 084 797	656 252	456 502	1 074 285	6 904	16 605	2 807	0	2 213 355	-	2 213 355	38,1	
Mar	3 441 396	1 124 909	726 854	457 289	1 105 878	6 872	16 815	2 778	0	2 316 487	-	2 316 487	39,6	
Abr	3 451 710	1 117 914	678 712	482 885	1 145 606	6 839	17 025	2 730	0	2 333 796	-	2 333 796	39,8	
Mai	3 484 068	1 112 021	731 811	495 006	1 118 758	6 805	16 946	2 720	0	2 372 046	-	2 372 046	40,4	
Jun	3 585 830	1 123 411	773 981	511 178	1 150 143	6 775	17 658	2 683	0	2 462 419	-	2 462 419	41,7	
Jul	3 586 722	1 111 487	762 064	528 002	1 156 751	6 747	18 999	2 674	0	2 475 235	-	2 475 235	41,7	
Ago	3 691 613	1 139 645	798 201	562 424	1 162 978	6 717	19 019	2 629	0	2 551 968	-	2 551 968	42,9	
Set	3 802 663	1 213 927	811 239	576 417	1 172 570	6 688	19 209	2 612	0	2 588 736	-	2 588 736	43,5	
Out	3 712 379	1 208 329	693 387	590 364	1 188 388	9 142	20 171	2 597	0	2 504 049	-	2 504 049	41,9	
Nov	3 794 401	1 219 142	734 481	603 869	1 205 415	8 868	20 055	2 570	0	2 575 259	-	2 575 259	43,0	
Dez	3 936 681	1 286 515	764 479	626 192	1 229 620	7 693	19 711	2 472	0	2 650 165	-	2 650 165	44,2	
2016 Jan	3 873 237	1 266 257	667 665	671 484	1 237 694	7 592	20 087	2 459	0	2 606 980	-	2 606 980	43,4	
Fev	3 952 683	1 274 461	698 666	697 630	1 251 612	7 545	20 333	2 436	0	2 678 222	-	2 678 222	44,4	
Mar	4 042 856	1 289 353	729 076	709 639	1 284 507	7 513	20 365	2 403	0	2 753 503	-	2 753 503	45,6	
Abr	3 967 754	1 297 563	614 359	722 615	1 302 295	7 469	21 050	2 404	0	2 670 191	-	2 670 191	44,1	
Mai	4 048 690	1 304 523	655 956	734 129	1 322 006	7 431	22 249	2 396	0	2 744 167	-	2 744 167	45,1	
Jun	4 157 400	1 319 528	702 894	748 108	1 350 118	11 459	22 962	2 330	0	2 837 872	-	2 837 872	46,4	
Jul	4 151 058	1 318 905	670 381	762 792	1 365 343	8 546	22 774	2 317	0	2 832 153	-	2 832 153	46,1	
Ago	4 129 135	1 298 964	709 186	785 545	1 301 825	8 501	22 829	2 285	0	2 830 171	-	2 830 171	45,8	
Set	4 258 863	1 337 980	761 684	797 954	1 327 649	8 453	22 896	2 248	0	2 920 883	-	2 920 883	47,2	
Out	4 255 200	1 345 915	693 171	827 640	1 355 018	8 402	22 817	2 238	0	2 909 285	-	2 909 285	46,7	
Nov	4 312 218	1 350 796	712 370	849 496	1 366 017	8 409	22 925	2 205	0	2 961 422	-	2 961 422	47,3	

Algumas estatísticas publicadas pela grande mídia e até por setores do governo excluem do total da dívida interna o montante de títulos indicados na coluna “Carteira do Bacen”.

Tendo em vista que a imensa maioria desses títulos não permanecem com o Banco Central, mas são repassados a bancos, em troca de sua sobra de caixa, nas chamadas “Operações Compromissadas”, com remuneração diária, não há como excluir do montante da dívida interna essa significativa parcela de títulos que já supera R\$ 1,086 trilhão em novembro/2016, conforme Quadro XXXVII, divulgado pelo Banco Central, reproduzido a seguir (coluna “Total”).



Quadro XXXVII – Operações compromissadas – Mercado aberto^{1/}

Saldos e participações

R\$ milhões

Fim de período	Até 1 mês		Acima de 1 mês		Total		Curtíssimo Prazo		De 2 semanas a 3 meses		Acima de 3 meses	
	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%
	2002 Dez	61 894	96,5	2 216	3,5	64 110	100,0
2003 Dez	43 742	78,5	11 975	21,5	55 717	100,0
2004 Dez	7 797	16,5	39 410	83,5	47 207	100,0	-4 113	-8,7	11 910	25,2	39 410	83,5
2005 Dez	-24 430	-106,9	47 286	206,9	22 856	100,0	-24 430	-106,9	0	0	47 286	206,9
2006 Dez	5 800	9,7	54 231	90,3	60 030	100,0	5 800	9,7	0	0	54 231	90,3
2007 Dez	-1 460	-0,9	167 274	100,9	165 813	100,0	-1 460	-0,9	82 781	49,9	84 493	51,0
2008 Dez	88 303	29,4	212 188	70,6	300 491	100,0	75 834	25,2	180 666	60,1	43 990	14,6
2009 Dez	31 846	7,4	396 029	92,6	427 874	100,0	31 846	7,4	316 634	74,0	79 394	18,6
2010 Dez	2 033	0,8	257 215	99,2	259 248	100,0	0	0	116 509	44,9	142 739	55,1
2011 Dez	-9 300	-3,0	321 169	103,0	311 869	100,0	-9 300	-3,0	152 092	48,8	169 077	54,2
2012 Dez	-61 800	-12,4	559 300	112,4	497 500	100,0	-61 800	-12,4	254 193	51,1	305 077	61,3
2013 Dez	26 364	5,2	482 178	94,8	508 541	100,0	26 364	5,2	299 016	58,8	183 161	36,0
2014 Dez	68 202	8,6	723 371	91,4	791 573	100,0	68 202	8,6	554 340	70,0	169 031	21,4
2015 Jan	115 753	12,8	785 438	87,2	901 191	100,0	115 753	12,8	617 139	68,5	168 300	18,7
Fev	83 363	9,5	798 290	90,5	881 652	100,0	83 363	9,5	622 226	70,6	176 064	20,0
Mar	35 282	4,2	813 604	95,8	848 886	100,0	35 282	4,2	615 910	72,6	197 695	23,3
Abr	83 559	10,0	748 753	90,0	832 311	100,0	83 559	10,0	534 375	64,2	214 378	25,8
Mai	77 472	9,1	774 213	90,9	851 686	100,0	77 472	9,1	539 652	63,4	234 562	27,5
Jun	38 294	4,7	777 840	95,3	816 134	100,0	38 294	4,7	533 128	65,3	244 712	30,0
Jul	114 809	13,0	769 949	87,0	884 758	100,0	114 809	13,0	525 853	59,4	244 097	27,6
Ago	74 185	8,7	777 446	91,3	851 631	100,0	74 185	8,7	531 696	62,4	245 750	28,9
Set	88 415	10,6	747 975	89,4	836 390	100,0	88 415	10,6	485 875	58,1	262 100	31,3
Out	206 703	21,8	742 276	78,2	948 980	100,0	206 703	21,8	484 965	51,1	257 311	27,1
Nov	225 166	24,9	680 787	75,1	905 954	100,0	225 166	24,9	453 368	50,0	227 420	25,1
Dez	257 987	28,8	636 556	71,2	894 542	100,0	257 987	28,8	458 647	51,3	177 909	19,9
2016 Jan	247 915	24,6	760 498	75,4	1008 414	100,0	247 915	24,6	596 173	59,1	164 325	16,3
Fev	203 063	21,1	757 843	78,9	960 906	100,0	203 063	21,1	602 164	62,7	155 679	16,2
Mar	78 814	8,8	814 333	91,2	893 147	100,0	78 814	8,8	658 497	73,7	155 836	17,4
Abr	178 537	17,6	836 502	82,4	1015 039	100,0	178 537	17,6	664 891	65,5	171 611	16,9
Mai	162 200	16,2	839 578	83,8	1001 779	100,0	162 200	16,2	672 279	67,1	167 299	16,7
Jun	91 084	9,6	857 961	90,4	949 044	100,0	91 084	9,6	673 777	71,0	184 183	19,4
Jul	143 647	13,8	896 447	86,2	1040 093	100,0	143 647	13,8	725 346	69,7	171 101	16,5
Ago	182 188	16,7	910 762	83,3	1092 950	100,0	182 188	16,7	734 178	67,2	176 585	16,2
Set	85 737	8,1	969 133	91,9	1054 870	100,0	85 737	8,1	776 877	73,6	192 256	18,2
Out	86 854	8,1	981 833	91,9	1068 687	100,0	86 854	8,1	786 563	73,6	195 269	18,3
Nov	99 823	9,2	986 128	90,8	1085 951	100,0	99 823	9,2	794 747	73,2	191 381	17,6

Cabe ressaltar que esse aspecto das Operações de Mercado Aberto foi ressaltado no questionamento formulado pelo Senador Álvaro Dias:

Identificar o estoque da dívida bruta interna da União, juntamente com os detentores da totalidade dos títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional nos últimos 12 anos, inclusive os que estão em poder do Banco Central e que são repassados ao mercado por meio das Operações de Mercado Aberto.

Entendemos que independentemente de quem seja o detentor dos títulos públicos federais, esses **constituem obrigação onerosa** e devem ser considerados no estoque da dívida interna federal. Nesse sentido, o crescimento da dívida interna nos últimos 12 anos superou R\$ 3 Trilhões.

Esse crescimento foi especialmente concentrado no ano de 2015, que merece atenção especial, tendo em vista que o **estoque de títulos da dívida interna aumentou R\$ 732 bilhões em apenas 11 meses de 2015**, saltando de R\$3,204 trilhões em 31/janeiro para R\$3,937 trilhões em 31/dezembro.

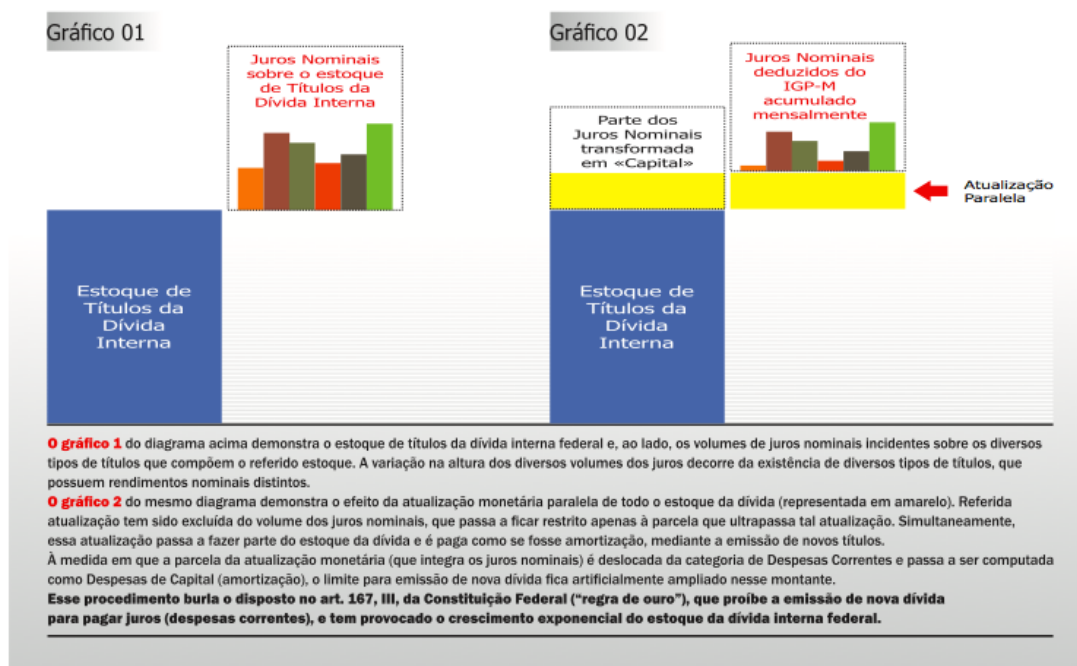
É fundamental que o TCU revele a contrapartida real da dívida pública nesse período, juntando documentos que comprovem onde foram aplicados os recursos, como solicitado pelo Senado:

Identificar o objetivo que fundamentou a emissão dos títulos, bem como aferir se as destinações dos recursos corresponderam aos objetivos que fundamentaram a contratação de mais dívida.

Cabe ressaltar que o volume de investimentos ficou limitado a apenas R\$ 9,6 bilhões em 2015ⁱⁱ, o que indica que todo esse crescimento do estoque da dívida foi consumido por mecanismos de retroalimentação da própria dívida, destacando-se a destinação de recursos para cobrir operações ILEGAIS:

- **Pagamento de juros**, o que é inconstitucional, pois fere o Art. 167, III, da Constituição Federal, o qual impede a emissão de títulos da dívida para pagar despesas correntes, tais como salários e jurosⁱⁱⁱ. Essa ilegalidade tem sido viabilizada pela **contabilização de grande parte dos juros como se fosse amortização**^{iv}.

CONTABILIZAÇÃO DE JUROS COMO SE FOSSE AMORTIZAÇÃO





- **Remuneração da sobra de caixa dos bancos** por meio das chamadas Operações Compromissadas que chegaram perto de R\$ 1 trilhão em 2015, ou seja, quase 20% do PIB, com graves danos à economia nacional^v. Ressalte-se que a autoridade monetária poderia utilizar-se de outros instrumentos muito mais eficientes, que não representassem tanto dano às finanças do país e tantos benefícios ao mercado financeiro. Ademais, não a devida transparência quanto à remuneração, prazos e beneficiários dessas operações.
- **Cobertura de prejuízos do Banco Central com operações de swap cambial**, flagrantemente ilegais, conforme brilhante representação constante do TC-012.015/2003-0: *“Não há, na Lei n.º 4.595/64 ou em outra legislação, dispositivo que autorize o Banco Central a atuar no ramo de seguros ou que o autorize a assumir posições de agente segurador de capital, muito menos a especular com variações cambiais, assumindo posições que podem dar muito lucro ou muito prejuízo.”*

As operações de swap cambial têm gerado prejuízos desde a década passada^{vi}, tendo atingido mais de uma dezena de bilhões em 2005, em 2006, e R\$47,5 bilhões em 2007^{vii}. Mais recentemente, a partir de 2014, os prejuízos com as operações de swap cambial dispararam novamente: a soma dos resultados negativos supera R\$200 bilhões em 2014 e 2015.

Esses prejuízos são pagos pelo Banco Central e acabam onerando o orçamento federal ou gerando dívida pública, pois são transferidos para o Tesouro Nacional, de acordo com a “Lei de Responsabilidade Fiscal”, a qual não estabelece limite algum para os danos decorrentes da política monetária.

Cabe ressaltar que a importante representação objeto do TC-012.015/2003-0 esclareceu que o tipo de operação de swap cambial realizada pelo Banco Central não constitui operação cambial, mas meramente de seguro (hedge):

*Função estranha às atividades do Banco Central, que acaba atuando como comprador de risco do mercado, **atividade tecnicamente especulativa.***

*(...) na descrição do swap que vem sendo realizado pelo Bacen, não existe operação cambial, pois não há pagamento em moeda estrangeira, depositada no exterior, e recebimento em nacional, ou vice-versa. **A operação é executada somente em moeda nacional, utilizando-se da moeda estrangeira apenas como referencial para o cálculo da variação cambial, não sendo essa, de fato, transacionada** (...)*



Caberia ao TCU fazer o rastreamento contábil de alguns períodos em que o volume de operações e o prejuízo indicado no Quadro XLII publicado pelo Banco Central supera várias dezenas de bilhões de dólares, como por exemplo nos meses de fevereiro, março, maio, julho, agosto e setembro de 2015. O próprio presidente do Banco Central quando esteve na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal em 23/03/2016, chegou a afirmar que o próprio mercado alegava não precisar de toda essa proteção! Sem dúvida, esse é um aspecto a ser investigado.

Adicionalmente, deveriam ser verificados os impactos de questionáveis operações, como por exemplo:

- a **reclassificação estatística de títulos dívida interna como se fosse dívida externa**, com assunção de obrigação financeira adicional aumento da dívida pública^{viii};
- o **pagamento de títulos antigos, da década de 1940**, sob impugnáveis argumentos que determinaram, em parecer, a inconstitucionalidade de normas legais^{ix} e acataram títulos que teriam sido emitidos no exterior há cerca de 70 anos, apesar da renegociação geral das dívidas externas com bancos internacionais na década de 90 (Plano Brady^x). É preciso dar transparência ao quantitativo dessas questionáveis obrigações antigas de dívida externa que estariam sendo quitadas agora, nos últimos anos, onerando o orçamento público e gerando mais dívida interna.

A investigação dessas operações que envolvem títulos antigos por parte do TCU é particularmente importante devido ao fato de tanto o Ministério da Fazenda quanto o Banco Central terem alegado, em respostas apresentadas à CPI da Dívida Pública, a impossibilidade de acesso a informações pelo menos 30 a 40 anos mais recentes que essas da década de 40, conforme, conforme trechos da Análise Técnica nº 5^{xi}, transcrita a seguir:

Os dados estatísticos desagregados por tipo de dívida desde 1970 foram solicitados também ao Ministério da Fazenda que informou à CPI^{xii} que **“a STN somente possui informações sobre saldos, movimentação financeira de contratos, pagamento de principal e juros a partir de 1993”**. Acrescentou ainda que **“informações anteriores ao período mencionado somente podem ser fornecidas pelo Banco Central, com base em seus registros estatísticos da movimentação de capital estrangeiro no país.”**

Conforme Nota Técnica Depec-2009-211, enviada à CPI com Ofício 782/2009-BCB/Secre, informou o Banco Central que **“A compilação das informações primárias para produção das estatísticas de dívida externa é feita de acordo com o padrão metodológico internacional, definido pelo Departamento de Estatísticas do Fundo Monetário**



*Internacional...”(...)”**embora existam estatísticas sobre quanto da dívida externa total era devido a cada uma dessas categorias de credores, não eram desagregadas informações específicas sobre os credores da Dívida Externa Federal.**”(...) Em relação aos fluxos relacionados com a dívida externa (empréstimos recebidos, amortizações pagas e juros pagos) as estatísticas agregadas do balanço de pagamentos do país, cuja publicação por este Banco Central inicia-se em 1947, não são suscetíveis de desagregação para a finalidade de isolar os relativos ao Governo Federal no período de 1970 a 1992.*

Nesse sentido, como seria verificada a veracidade de tais títulos da década de 40?

Nem mesmo registros contábeis disponíveis o Banco Central conseguiu disponibilizar à CPI:

Conforme Nota Técnica Deafi – 2009/54, de 29.10.2009, informou o Banco Central que “não existem essas informações para o período de 1970 a 1973”. Período 1974 a 1983: *“essas informações foram obtidas por meio de cópias de microfichas e microfilmes, as quais não estavam disponíveis para todo o período.”*. Período 1984 a 1998: *“a área de informática do Banco está elaborando programa para a recuperação de dados solicitados pela CPI”* Período 1999 a 2008: *“enviados os demonstrativos analíticos”*.

Por meio dos Requerimentos de Informações no. 50, 51, 52 e 56 da CPI da Dívida Pública foram solicitadas informações detalhadas relativas aos grandes acordos com bancos privados, especialmente a composição dos valores objeto de negociação em 1983, 1984 e 1986, bem como as conciliações entre as dívidas existentes e as que foram objeto de “transformação” em 1994.

Conforme Nota Técnica Derin/Gabin-2009/154, enviada à CPI com Ofício 938.1/2009-BCB/SECRE, nenhuma dessas informações foi prestada, tendo sido apresentada solicitação de prorrogação de *“prazo adicional de 60 dias para as avaliações...”*

Posteriormente, foi aprovado o Requerimento de Informações Nº. 72, cujo item 2 requereu a *“Conciliação entre os valores da dívida externa brasileira discriminada por devedor e credor antes e após cada “renegociação” objeto de cada Acordo resultante das negociações da dívida externa com bancos privados internacionais em 1983 (Fase I), 1984 (Fase II), 1986 (Fase III), 1988 (Fase IV), 1992 e 1994 (Fase V).”*

O Banco Central informou à CPI que *“Os valores constantes dos contratos assinados, portanto, já eram os valores conciliados e **a conciliação manual não era guardada**”* (Ofício 1.052/09-BCB-Secre, juntamente com Nota Técnica Derin/Gabin-2009/172, de 29.12.2009).

Conforme Nota Técnica Derin/Gabin-2009/154, enviada à CPI com Ofício 938.1/2009-BCB/SECRE, *“as **bases de dados e programas informatizados utilizados no processo de conciliação dos números de todos os acordos foram desativados em agosto de 2006**, pois, encontrando-se concluído, há mais de dez anos, o processo de renegociação da dívida externa, a manutenção das bases e programas em questão, além de **desnecessária**, representava alto custo.”*



Qual teria sido a fonte de pesquisa para comprovar se tais títulos da década de 40 já haviam sido devidamente quitados? É fundamental que o TCU esclareça esses fatos e indique os valores pagos, que possivelmente geraram nova dívida pública.

Estariam tais obrigações relacionadas à emissão excessiva de títulos da dívida interna no ano de 2015?

A Auditoria Cidadã da Dívida efetuou comparativo entre as receitas federais realizadas em 2015 e as despesas pagas no mesmo ano, conforme dados obtidos em sites oficiais, tendo constatado uma sobra de recursos de R\$ 480 bilhões em 2015, conforme demonstra o gráfico a seguir.



AUDITORIA
CIDADÃ DA DÍVIDA

RECEITAS FEDERAIS R\$ 2,748 TRILHÕES
Realizadas em 2015 - Fonte: CGU - Transparência Brasil



Fonte: CGU Acesso em 26/03/2016 <http://goo.gl/adBGo3>

DESPESAS FEDERAIS R\$ 2,268 TRILHÕES
Pagas em 2015 - Fonte: SIAFI - Sistema SigaBrasil Senado Federal



Fonte: SIAFI Acesso em 26/03/2016 <http://goo.gl/YDH5Bn>

Em resposta a pedido de informações com base na Lei de Acesso a Informação, o próprio TCU já admitiu que houve emissão excessiva de títulos da dívida interna em 2015. Esse excesso não está justificado por quaisquer despesas do ano de 2015. Onde teriam sido aplicados os recursos advindos da venda desse excesso de títulos da dívida interna? Cabe ressaltar que, a partir do



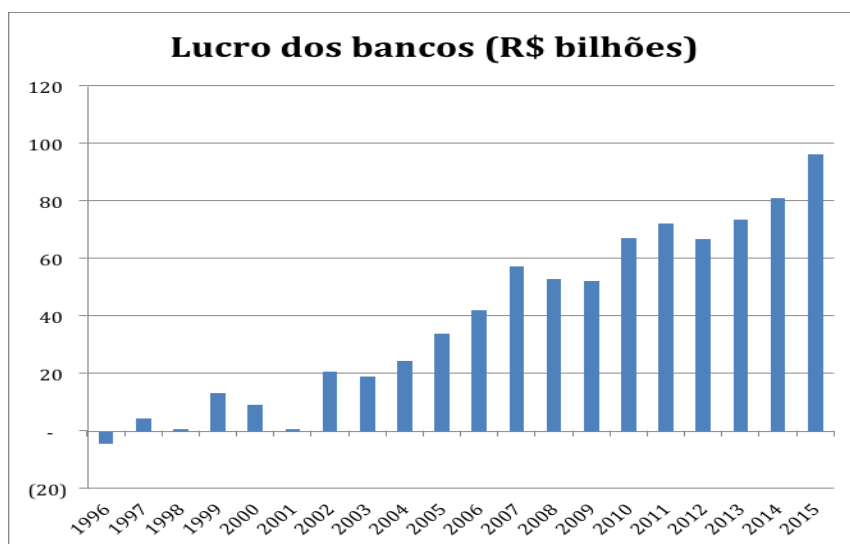
momento em que tais títulos são vendidos, inicia-se a obrigação de pagamento da remuneração de juros e demais encargos.

Por isso é tão importante que o TCU possa informar onde foram aplicados os recursos excessivos advindos da venda do excesso de títulos emitidos e vendidos em 2015, especialmente diante do anúncio de elevado déficit do Setor Público Consolidado (que engloba os orçamentos do Tesouro Nacional, Banco Central e Previdência Social) de R\$ 111,2 bilhões em 2015.

Outro fator que tem influenciado significativamente o crescimento do estoque da dívida interna são os recorrentes e volumosos **prejuízos operacionais do Banco Central**. Além dos prejuízos com as questionáveis operações de swap cambial, antes mencionada, a acumulação de quase 400 bilhões de dólares em reservas internacionais, às custas de emissão de títulos da dívida interna para enxugar dólares que ingressavam ao país, justamente quando essa moeda se desvalorizava, tem provocado prejuízos estratosféricos, que foram transferidos para o Tesouro e geraram ainda mais dívida pública:

- 2009: prejuízo de R\$ 150 bilhões;
- 2010: prejuízo de R\$ 48,5 bilhões;
- 2016: prejuízo recorde de R\$284 bilhões.

É impressionante como o Banco Central é o único banco a apresentar prejuízos colossais no Brasil, país onde os lucros dos bancos são os mais elevados do planeta:



Fonte: <http://www4.bcb.gov.br/top50/port/top50.asp>

Estatísticas do próprio Banco Central demonstram que em 2015, apesar da desindustrialização, da queda no comércio, do desemprego e da retração do PIB em quase 4% o LUCRO DOS BANCOS foi 20% superior ao de 2014, e teria



sido 300% maior não fossem as exageradas provisões que atingiram R\$ 183,7 bilhões^{xiii}, que reduzem seus lucros tributáveis. Esse lucro estratosférico evidencia a atuação de mecanismos de transferência de recursos para o sistema financeiro, gerando dívida pública e, simultaneamente, grandes lucros aos bancos.

A utilização de títulos da dívida interna para absorver o excesso de dólares que ingressaram no país^{xiv} provocou crescimento acelerado da dívida interna, fato abafado principalmente pelo discurso de que o Brasil estava muito bem, acumulando reservas internacionais, sem contudo revelar o seu **custo de cerca de R\$ 1 Trilhão, além dos juros sobre juros incidentes sobre os títulos emitidos.**

Também influenciou o crescimento da dívida interna no período questionado pelo Senado o **repasse de centenas de bilhões de bilhões de reais ao BNDES**, devido ao diferencial de taxa de juros. Nesse sentido, é importante notar que diversas empresas beneficiárias de empréstimos subsidiados do BNDES também se beneficiaram de operações de swap cambial, conforme notícias veiculadas em diversos meios de comunicação^{xv}.

Além de todos esses fatores, seria muito importante que a auditoria do TCU sobre a dívida interna pudesse abranger todo o período, a partir do Plano Real, como investigado durante a CPI da Dívida Pública realizada em 2009/2010 na Câmara dos Deputados^{xvi}.

Os fatores que determinaram a explosão da dívida interna a partir do Plano Real (transformação de questionável dívida externa em “interna”; PROER; PROES; refinanciamento da dívida dos estados e municípios, entre outros) continuam exercendo impacto no crescimento do estoque dessa dívida, tendo em vista a **aplicação contínua de juros exorbitantes e juros sobre juros (anatocismo)** sobre todo o estoque da dívida interna.

Os juros têm sido, sem dúvida, o principal fator determinante do crescimento da dívida interna, como mostra o quadro seguinte, apresentado pelo Ministério da Fazenda à CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados, o qual evidencia o gasto de R\$ 1,53 trilhão a título de juros nominais no período de janeiro/1996 a julho/2009. Cabe observar que no mesmo período a dívida cresceu de R\$ 208,5 bilhões para R\$ 1,28 trilhões, e o Superávit Primário produzido foi de R\$ 678 bilhões. É impressionante a relevância dos juros no crescimento exponencial da chamada dívida interna brasileira:



TABELA 5 - DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP) - FATORES CONDICIONANTES (R\$ BILHÕES)

Discriminação	dez/95	dez/96	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04	dez/05	dez/06	dez/07	dez/08	jul/09	TOTAL
Dívida líquida total - saldo	208,5	269,2	308,4	385,9	516,6	563,2	680,1	896,1	933,6	982,0	1.035,3	1.112,7	1.200,8	1.153,6	1.283,4	-
Dívida líquida - var.ac.ano	-	60,7	39,2	77,4	130,7	46,6	116,9	216,0	37,5	48,3	53,3	77,4	88,1	-47,2	129,8	1.075
Fatores condicionantes:	-	60,7	39,2	77,4	130,7	46,6	116,9	216,0	37,5	48,3	53,3	77,4	88,1	-47,2	129,8	1.075
NFSP	-	45,0	51,6	68,2	56,3	39,8	42,8	65,3	87,2	54,1	72,6	83,9	71,5	57,2	56,7	852
Primário	-	0,7	8,3	-0,1	-31,1	-38,2	-44,0	-47,4	-56,8	-73,8	-84,4	-76,8	-89,7	-106,4	-38,4	-678
Juros nominais	-	44,2	43,3	68,3	87,4	78,0	86,8	112,8	144,1	128,0	157,0	160,7	161,2	163,7	95,1	1.530
Ajuste cambial	-	1,5	4,1	6,9	69,4	18,3	30,9	148,0	-66,1	-18,0	-20,0	-6,9	21,0	-77,4	61,2	172
Dívida interna indexada ao câmbio	-	1,0	1,6	4,3	39,9	9,5	19,2	76,7	-22,7	-3,3	-4,6	-2,2	-2,4	3,2	-2,7	117
Dívida externa – metodológico	-	0,5	2,5	2,6	29,5	8,9	11,7	71,3	-43,4	-14,7	-16,0	-4,7	23,4	-80,6	63,9	55
Dívida externa - outros ajustes	-	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,3	15,8	6,5	-1,1	2,8	-2,5	-26,4	12,9	7
Reconhecimento de dívidas	-	15,2	-0,2	15,2	14,0	8,7	44,6	6,7	0,6	6,5	3,3	-0,4	-0,6	0,1	0,6	114
Privatizações	-	-0,7	-16,3	-12,9	-9,0	-20,2	-1,0	-3,6	0,0	-0,8	-1,0	-2,0	-1,3	-0,8	-1,6	-71
Memo:																
PIB doze meses - valorizado	745,1	876,3	968,9	991,0	1.160,0	1.236,5	1.364,4	1.745,8	1.744,1	2.036,8	2.157,4	2.424,6	2.736,8	2.971,0	2.913,0	-

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: STN/COGEP/GEPED



Cabe reafirmar que **no período de dezembro/1996 a julho/2009, os juros nominais somaram R\$1,53 Trilhão!** Parte desse montante foi pago com o esforço do superávit primário, mas a maior parte foi paga mediante a emissão de novos títulos, o que é inconstitucional (art. 167, III), fazendo aumentar o estoque da dívida, sobre o qual passariam a incidir novos juros, no ilegal processo de anatocismo. Essa afronta ao art. 167, III, da Constituição Federal tem sido viabilizado mediante a ilegal contabilização de juros como se fosse amortização, antes mencionado.

É importante ressaltar que as taxas de juros no Brasil englobam uma atualização monetária mensal e cumulativa, calculada pela inflação medida pelo IGP, o que não possui base legal nem técnica.

A determinação das taxas de juros não obedece a uma fórmula matemática, como informou textualmente o Banco Central à CPI da Dívida Pública, em resposta a requerimento de informações^{xvii}. O diretor de Política Econômica do Banco Central, Sr. Mário Magalhães Carvalho Mesquita, informou à CPI^{xviii} que *“as decisões do Copom são tomadas depois de apresentações técnicas de diferentes departamentos desta Autarquia e de exaustiva discussão sobre as condições macroeconômicas correntes e futuras, baseando-se em uma ampla gama de variáveis, as quais fazem parte de documentos anexados àqueles ofícios. **As decisões não decorrem da aplicação de uma fórmula que definiria qual deveria ser a decisão do Comitê sobre a meta da taxa Selic.**”* (grifo nosso)

As “apresentações técnicas” que antecedem às reuniões do COPOM são feitas por convidados pelo Banco Central. A CPI da Dívida identificou os convidados para a reunião ocorrida em setembro/2009, observando que a imensa maioria são representantes do mesmo setor financeiro que se beneficia das elevadas taxas de juros, em flagrante conflito de interesses. Esse mesmo setor participa na condição de *dealer*, com prioridade na compra dos títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional e leiloados pelo Banco Central.

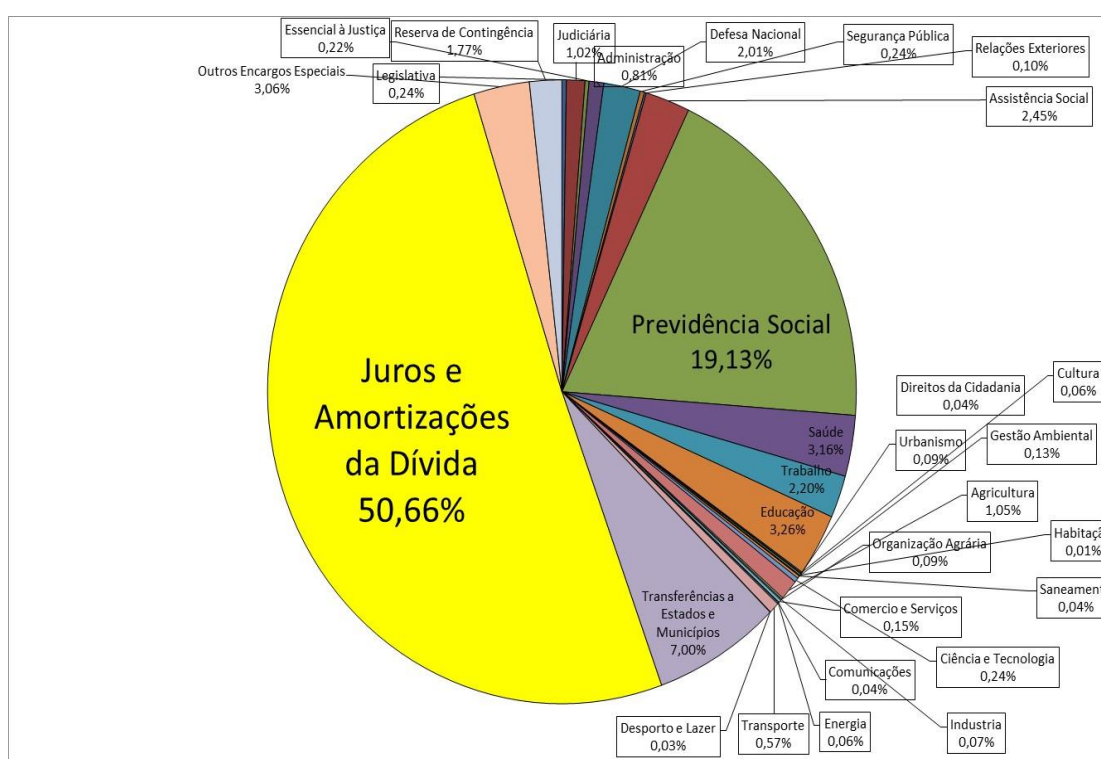
A participação do setor financeiro na condição de *dealers* preferenciais para a compra dos títulos é extremamente relevante, pois, devido a essa preferência, os mesmos exercem grande pressão para que o Tesouro ofereça taxas cada vez mais atraentes, caso contrário, recusam-se a comprar os títulos leiloados pelo Tesouro Nacional.

É devido a essa forma de operar que, apesar da queda da taxa Selic (ao patamar de 7,25% ao ano a partir de outubro/2012), o custo médio da dívida pública federal interna atingiu **11,72%** ao ano em dezembro de 2012^{xix}, custo esse 60% superior ao atual patamar da taxa Selic. Tal disparate decorre do

oferecimento, pelo Tesouro Nacional, de taxas de juros muito superiores à taxa Selic, caso contrário, os *dealers* simplesmente deixam de comprar os títulos. É por isso que a maior parte dos títulos da dívida interna deixou de ser indexado à taxa Selic, mas a outras taxas, bem maiores.

Essa prática, durante anos seguidos, tem provocado enormes danos ao patrimônio público nacional, devido à contínua exigência de elevados montantes de recursos público para o pagamento dos exorbitantes juros da dívida, de tal forma que os gastos com a dívida pública têm consumido quase a metade do orçamento federal todo ano^{xx}. No orçamento projetado para 2017 os gastos com a dívida irão ultrapassar 50% dos gastos:

Orçamento Geral da União (Projetado para 2017) Total R\$ 3,399 trilhões



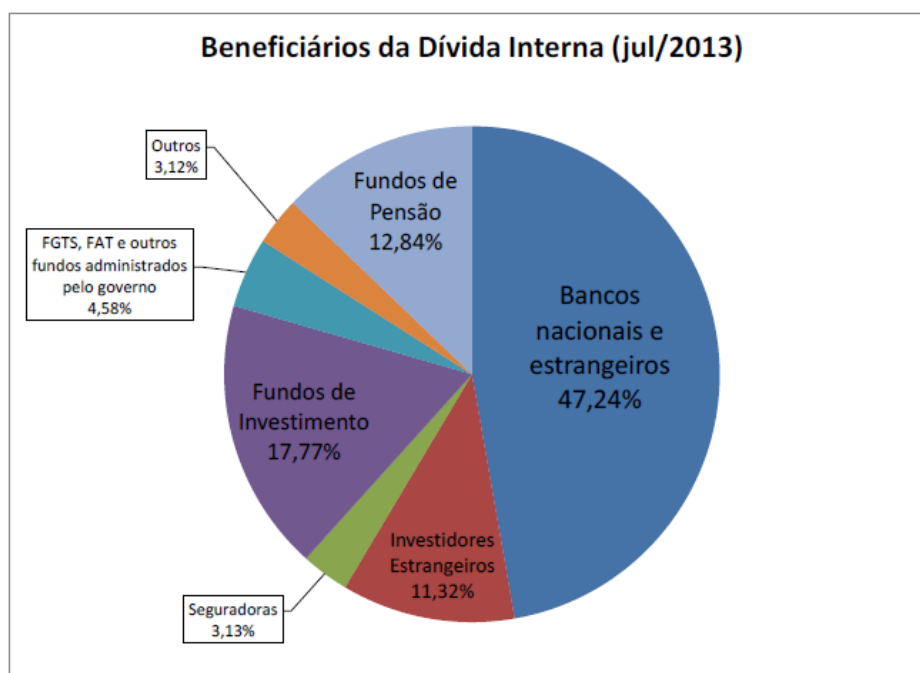
Fonte:

http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/proposta/2_Volumel.pdf pág 161

É muito importante que o TCU, nessa oportunidade de realizar o exame solicitado pelo Senado Federal, dê mais transparência aos números da dívida interna, sem os artifícios que têm sido utilizados, tais como a informação da dívida “líquida” como estoque no lugar da dívida bruta efetivamente assumida; os juros “reais” no lugar dos juros nominais efetivamente pagos; os juros no SIAFI subtraídos da parcela dos juros contabilizada como se fosse amortização, além de outros mecanismos que têm sido computados como “juros da dívida” de forma não transparente, como as perdas dos contratos de *swap* cambial.

2. Detentores dos títulos da dívida interna

Não há a devida transparência em relação aos detentores da dívida interna brasileira. Essa informação é considerada SIGILOSA no Brasil. O Banco Central informa somente os grupos econômicos que detêm os títulos, conforme gráfico a seguir:



Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida, tendo como base a tabela disponível em:

https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/Anexo_RMD_Julho_2013.zip - Planilha 2.7

Nota: incluíram-se as "Operações de Mercado Aberto", disponíveis na tabela abaixo, e que representam dívida do Banco Central com os bancos, conforme comprovado na recente CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados.

<http://www.bcb.gov.br/htms/infcon/demab/ma201307/NImprensa.zip> - Tabela 11

Ademais, não somente os detentores dos títulos, mas também todas as operações relacionadas à dívida pública são consideradas sigilosas. Recentemente, em resposta a pedido de informações formulado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, o Banco Central respondeu que os beneficiários das "Operações Compromissadas" e dos contratos de "Swap" são sigilosos!

Essa opacidade em relação aos detentores dos títulos da dívida pública brasileira, beneficiários dos elevados juros praticados no Brasil, fere o princípio da transparência que deve reger todas as operações públicas.



É fundamental que o TCU possa avançar no sentido de garantir a devida transparência em relação aos detentores da dívida pública e demais operações realizadas pelo Banco Central sob o manto de exercer política monetária: Operações Compromissadas (que na prática representam a remuneração da sobra de caixa dos bancos) e swap cambial (que tem garantido a bancos e grandes empresas privilegiadas a variação cambial, às custas de geração de fabulosos prejuízos que geram dívida pública).

A partir de simples notícias veiculadas na imprensa^{xxi} tem sido possível verificar flagrantes abusos por parte de empresas que se beneficiam de empréstimos subsidiados do BNDES (que geram dívida pública devido ao diferencial de taxas de juros) e ao mesmo tempo lucram bilhões em operações de swap cambial oferecidas pelo Banco Central (gerando dívida pública devido ao prejuízo que é transferido ao Tesouro Nacional).

3. Dealers

O requerimento do Senado também menciona a questão dos dealers: *A administração da dívida bruta interna da União conta com o sistema de dealers.*

A cada 6 meses, por meio de atos administrativos internos, são nomeados os 12 *dealers* que possuem o privilégio de participar dos leilões de títulos da dívida interna realizados pelo Banco Central.

Esses exercem grande pressão pela alta das taxas de juros nos leilões, e também sobre a fixação das taxas de juros, como já reconheceu o próprio Banco Central em diversas manifestações públicas^{xxii}: *“Os críticos da pesquisa apontam que ela funciona como mecanismo de pressão do mercado financeiro sobre a condução da política de juros.”*

O referido jornal mencionou a intenção manifestada por representantes do Banco Central na implementação de modificações em procedimentos para a elaboração do Relatório de Inflação, visando a diversificar as fontes de informações, e, de certa forma, reconhecendo que constitui irregularidade o fato de o COPOM basear a definição dos juros em consultas feitas aos próprios rentistas que se beneficiam das elevadas taxas de juros.

Dada a sua importância, reproduzimos trecho de um texto dos pesquisadores Marcelo Luiz Curado e José Luis Oreiro¹:

¹ Metas de Inflação: uma avaliação do caso brasileiro. Março de 2005. Disponível em <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1121/1452>



“A decisão de fixação da taxa de juros é influenciada por expectativas de inflação que não refletem a percepção dos agentes com efetivo poder de formação de preços a respeito da evolução futura da inflação, mas sim as opiniões vigentes entre os analistas do mercado financeiro sobre esse tema. Com efeito, como se observa no Relatório de Inflação de setembro de 2004 do Banco Central do Brasil, as expectativas de mercado desempenham um papel importante na decisão do COPOM a respeito do valor da taxa básica de juros. No entanto essas expectativas de mercado nada mais são do que as expectativas dos departamentos de análise econômica dos bancos e agentes do sistema financeiro. Dessa maneira cria-se um mecanismo perverso no qual o sistema financeiro brasileiro pode influenciar a decisão do Banco Central a respeito da fixação da taxa de juros, pois se os bancos entrarem em acordo entre si eles podem “forçar” um aumento da taxa de juros por intermédio de uma “revisão para cima” de suas expectativas de inflação. Em função das fortes evidências de comportamento oligopolista por parte dos bancos brasileiros (cf. Belaisch, 2003), a ocorrência de um “conluio” para forçar um aumento da taxa de juros não pode ser encarada como uma simples “curiosidade teórica”.

Por outro lado, instituições financeiras que se fazem representadas em tais reuniões também atuam na compra de títulos públicos, se credenciando como “dealers”, que são definidos, segundo o glossário da Secretaria do Tesouro Nacional, da seguinte forma:

“São as instituições financeiras mais ativas no mercado de títulos públicos credenciadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil. As instituições têm acesso às operações especiais do Tesouro Nacional (1 – vendas de títulos públicos pelos preços médios apurados nas ofertas públicas e; 2 – compras de títulos públicos federais, a preços competitivos, restritas às instituições credenciadas). Atualmente, a participação nessas operações está relacionada ao desempenho mensal da instituição credenciada em uma série de metas estabelecidas pelo Tesouro Nacional.”²

Durante os trabalhos da CPI da Dívida Pública em 2009/2010, constatou-se que os mesmos bancos que participavam das reuniões prévias realizadas pelo Banco Central eram, frequentemente, as instituições credenciadas a comprar, em primeira mão, os títulos da dívida emitidos pelo Tesouro, na condição de *dealers*

² http://www.tesouro.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp



conforme tabela existente na página do Tesouro Nacional na internet³, para o período de fevereiro a julho de 2010:



**INSTITUIÇÕES CREDENCIADAS A OPERAR COM A CODIP E COM O DEMAB
DEALERS ESPECIALISTAS**

Período de Avaliação: 10/02/2010 a 31/07/2010

BANCO BARCLAYS S A
BANCO BRADESCO S A
BANCO BTG PACTUAL S A
BANCO CITIBANK S A
BANCO DO BRASIL S A
BANCO SANTANDER (BRASIL) S A
BANCO VOTORANTIM S A
CM CAPITAL MARKETS CCTVM LTDA
DEUTSCHE BANK S A
HSBC BANK BRASIL S A
ITAÚ UNIBANCO S A
RENASCENÇA DTVM LTDA

Referência Legal:

Decisão-Conjunta 14, de 20/03/2003, Ato Normativo Conjunto 18 de 06/02/2009 e Ato Normativo Conjunto 19 de 05/08/2009.

Comparando os nomes que aparecem na tabela anterior, de 2010, com a relação dos “dealers” que aparecem em outras tabelas disponíveis, constata-se que há uma pequena alternância entre as 12 instituições, porém todos são instituições financeiras que também tiveram seus representantes convidados para as reuniões com o Banco Central para expressar suas opiniões acerca da expectativa de inflação que dirigiria a definição do patamar das taxas de juros Selic.

Os mesmos atores permanecem no processo, conforme tabela consolidada a seguir, referente ao período de fevereiro de 2012 a janeiro de 2013:

3

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/dealers/Dealers_Primaryos_1Sem10.pdf e

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/dealers/Dealers_especialistas_1Sem10.pdf



INSTITUIÇÕES CREDENCIADAS A OPERAR COM A CODIP E COM O DEMAB	
DEALERS	
10/02/2012 a 31/07/2012	10/08/2012 a 31/01/2013
BCO BRADESCO S A	BCO BARCLAYS S A
BCO BTG PACTUAL S A	BCO BRADESCO S A
BCO CITIBANK S A	BCO BTG PACTUAL S A
BCO DO BRASIL S A/MERCADO	BCO DO BRASIL S A/MERCADO
BCO J P MORGAN S A	BCO SANTANDER (BRASIL) S A
BCO SANTANDER (BRASIL) S A	BCO VOTORANTIM S A
BCO VOTORANTIM S A	CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MERCADO
CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MERCADO	DEUTSCHE BANK S A - BCO ALEMAO
CM CAPITAL MARKETS CCTVM LTDA	HSBC BANK BRASIL S A - BANCO MULTIPLO
HSBC BANK BRASIL S A - BANCO MULTIPLO	ICAP DO BRASIL CTVM LTDA/BRAD
ITAU UNIBANCO S A	ITAU UNIBANCO S A
RENASCENCA DTVM LTDA/BRAD	RENASCENCA DTVM LTDA/BRAD

Referência Legal:
Decisão-Conjunta 18, de 10/02/2010, Ato Normativo Conjunto 26 de 08/02/2012 e Ato Normativo Conjunto 27 de 08/02/2012.

O fundamento mencionado pelo Tesouro Nacional nas tabelas acima, que divulgam os nomes dos *dealers* para cada período de 6 meses, se resume à indicação de “Decisão Conjunta” e “Atos Normativos Conjuntos” que não se encontram disponíveis para consulta pública. O aprofundamento dessa questão é necessário e exigiria diligências junto ao Tesouro Nacional para a verificação das normas que fundamentam esse privilégio concedido a determinadas instituições do setor financeiro nacional e internacional.

Adicionalmente, outras instituições “*não dealers*” passaram a participar dos leilões, sem qualquer transparência em relação aos critérios que possibilitam tal acesso.

Assim, é importante destacar a presença preponderante do mercado financeiro em todas as fases:

- Membros do COPOM (egressos do mercado financeiro)
- Participantes de reuniões do Banco Central com “analistas independentes”
- *Dealers e não-dealers*

É fundamental que o TCU garanta a transparência acerca do processo de aquisição dos títulos da dívida pública brasileira, exigindo a apresentação de tabela completa, com todas as operações realizadas (venda, troca etc.), indicando a motivação e justificativa para a emissão dos títulos, os respectivos montantes, condições financeiras e, especialmente, os adquirentes dos referidos títulos, de forma clara e legível, a fim de permitir a devida transparência que deve reger



todo ato público, especialmente aqueles atos onerosos que obrigam a sociedade a tantos sacrifícios.

CONCLUSÃO

A dívida pública brasileira nunca foi auditada, como determina a Constituição Federal, e, conforme denunciado inclusive por Comissões do Congresso Nacional^{xxiii}, é repleta de indícios de ilegalidade, ilegitimidade e até fraudes, tais como a suspeita de renúncia à prescrição, diversas transformações de passivos privados em dívidas públicas, além de mecanismos financeiros que geram dívida sem contrapartida alguma ao país ou à sociedade, a exemplo das escandalosas operações de *swap* cambial e operações compromissadas, antes mencionadas, e recentes mecanismos sofisticados que envolvem a securitização de créditos (PLS 204/2016).

A constatação acerca da atuação desses mecanismos meramente financeiros que geram dívida sem contrapartida alguma ao país ou à sociedade é algo que se repete tanto internamente no Brasil (em relação à chamada dívida dos estados), como em outros países. Essa constatação permitiu que identificássemos a existência de um “Sistema da Dívida”, isto é, a utilização do endividamento público às avessas, ou seja, em vez de servir para aportar recursos ao Estado, o processo de endividamento tem funcionado como um instrumento que promove uma contínua e crescente subtração de recursos públicos, que são direcionados principalmente ao setor financeiro privado. É por isso que é tão importante realizar a auditoria dessas dívidas, a fim de mostrar a verdade e segregar o que é dívida legítima e ilegítima.

A atuação desses mecanismos financeiros tem provocado não somente a geração de dívida pública, mas também o seu contínuo crescimento, devido à aplicação de condições extremamente onerosas, alcançando patamares insustentáveis. Além de sangrar os orçamentos públicos e exigir a contínua privatização de patrimônio público para o seu pagamento, a dívida pública tem pautado o modelo econômico brasileiro, que tem como principais metas a obtenção de superávit primário e o controle da inflação^{xxiv}, e tem sido a justificativa para contrarreformas e do pacote de medidas que tramitaram em regime de prioridade no Congresso Nacional (PLP-257/2016, PEC-241/2016, PEC 143/2015 e 31/2016, entre outros) que jogam essa conta ilegítima nas costas de trabalhadoras e trabalhadores públicos e privados, ativos e aposentados, provocando danos patrimoniais, sociais e morais à sociedade e ao país.



É urgente enfrentar o perverso mecanismo do Sistema da Dívida no Brasil. Entendemos que essa auditoria sobre a dívida interna a ser realizada pelo TCU, em atendimento ao requerimento do Senador Álvaro Dias, poderá ser um grande passo no sentido da retomada do desenvolvimento socioeconômico do nosso rico país.

Brasília, 10 de janeiro de 2017.

Maria Lucia Fattorelli

Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida

ⁱ Último dado disponibilizado até a presente data

ⁱⁱ Dado disponível em

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2015/consultas-e-relatorios-de-execucao>

GND 4, do relatório por GND disponível em:

[Banco de Dados Access p/download \(execução do Orçamento da União\) - Restos a Pagar Atualizado até 10/12/2016.](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2015/consultas-e-relatorios-de-execucao)

ⁱⁱⁱ Relatório ACD 1/2013 - Exame Específico referente à contabilização de parte dos juros nominais como se fossem amortizações, disponível em:

<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>

^{iv} Tema abordado no artigo disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/10/24/pec-241-ira-burlar-regra-de-ouro-da-constituicao/>

^v Tema abordado no artigo “O Banco Central está suicidando o Brasil” disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/artigos/o-banco-central-esta-suicidando-o-brasil-dh5s162swds5080e0d20jsmpc>

^{vi} Artigo “Prejuízos do BC em favor de especuladores clamam por CPI da dívida pública”, de Paulo Passarinho, disponível em <https://goo.gl/K0z30S>

^{vii} <http://blogdojovemempresario.blogspot.com.br/2010/07/contratos-swap-e-falcatrua-do-banco.html>

^{viii} O Banco Central divulgou nota (BC do Brasil - Estatísticas do Setor Externo – Adoção da 6ª Edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimentos (BPM6) - Nota Metodológica no

Coordenação Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida

SAUS, Quadra 5, Bloco N, 1º andar – Brasília – DF – Cep – 70070-939 - Edifício Ordem dos Advogados do Brasil
Telefone (61) 2193-9731 - E-mail contato@auditoriacidada.org.br – www.auditoriacidada.org.br

4 – Dívida externa - Junho de 2015), mediante a qual explica a transferência, para a estatística da dívida externa, 100 bilhões de dólares de um montante de títulos da dívida interna em volumes superiores a, tendo em vista que tais títulos teriam sido adquiridos por residentes no exterior.

A justificativa para tal reclassificação, além de obedecer a manuais do FMI, seria “*aprimorar a qualidade e a utilidade das estatísticas de dívida externa*”. No entanto, determinado trecho da nota indica que “*o risco cambial é suportado exclusivamente pelo investidor e credor não residente*”. Essa reclassificação estatística foi feita em junho/2015, porém, considerou dados retroativos, referentes a títulos de renda fixa negociados no mercado doméstico e detidos por não residentes desde o ano de 2011, pelo menos, que é o que mostra o quadro XXII divulgado pelo BC.

Considerando que justamente no período de 2011 até 2015 o dólar passou por forte valorização frente ao real, tal reclassificação estatística renderá adicionalmente ao detentor de tais títulos da dívida interna o valor correspondente à variação cambial do período. Ou seja, além de obter os maiores juros do mundo que incidem sobre os títulos da dívida interna brasileira e usufruir de isenção de imposto de renda sobre os rendimentos desses títulos, essa modificação estatística renderá a variação cambial aos rentistas internacionais, gerando obrigação financeira adicional ao País e um aumento da dívida pública.

ix **PARECER** PGFN/COF/Nº 618/2002, disponível em

<http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/6182002>

que segue a mesma linha dos artigos disponíveis em:

http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15873

e

<http://www.haradaadvogados.com.br/compensacao-de-titulos-de-divida-externa-brasileira-com-tributos-federais/>

x Capítulo III da Análise Técnica Nº 5 sobre a Dívida Externa, durante a CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados, disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/08/15/analise-preliminar-5-divida-externa/>

xi Análise Técnica Nº 5 sobre a Dívida Externa, durante a CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados, disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/08/15/analise-preliminar-5-divida-externa/>

xii Aviso no. 419/MF, de 13 de novembro de 2009, acompanhado da Nota STN/CODIV No. 1556/2009, de 13/11/2009

xiii

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/04/internas_economia,516532/re_serva-de-bancos-contr-calotes-vai-a-r-183-7-bi.shtml

xiv

Justamente no período em que o dólar se encontrava em forte desvalorização, aproveitando-se da ausência de controle de capitais no país, os grandes bancos (internacionais e nacionais com subsidiárias no exterior) passaram a remeter grandes volumes de dólares para o Brasil, pois em todos os países os juros estavam baixíssimos, enquanto no Brasil a generosidade do Banco Central promoveu a troca desses dólares por títulos da dívida interna, sob a justificativa de que esse excesso de moeda provocaria inflação. Para acentuar esse processo e aumentar ainda mais os lucros dos bancos, em 2006 o governo concedeu isenção de imposto de renda aos estrangeiros que aplicassem em títulos da dívida interna brasileira (Medida Provisória 281/2006). Os bancos ficaram livres de moeda que se desvalorizava e receberam títulos em reais que pagam as mais elevadas taxas de juros do mundo, com rendimentos isentos de tributos. O BC utilizou grande parte desses dólares para financiar os Estados Unidos da América do Norte, adquirindo os títulos de sua dívida pública que não rendem quase nada ao país. Essa operação provocou crescimento acelerado da dívida interna, fato abafado principalmente pelo discurso de que o Brasil estava muito bem, acumulando reservas internacionais, sem contudo revelar o seu **custo de cerca de R\$ 1 Trilhão, além dos juros sobre juros incidentes sobre os títulos emitidos.**

É importante ressaltar que o Banco Central do Brasil não divulga onde estão aplicadas as reservas internacionais. Sabe-se que cerca de US\$260 bilhões são aplicados em títulos da dívida norte americana porque aquele país informa os detentores de seus títulos. No Brasil, nem mesmo o TCU obteve essa informação (Acórdão 470/03), o que é inaceitável e flagrantemente inconstitucional.

xv Notícias que relacionam empréstimos subsidiados do BNDES e obtenção de elevados lucros em operações de swap cambial realizadas pelo Banco Central, envolvendo a JBS, por exemplo:

- Operações do Banco Central ajudam JBS a reduzir exposição cambial, disponível em <http://www.ngo.com.br/em-foco/press-clipping/not%C3%ADcias/1542-exclusivo-opera%C3%A7%C3%B5es-do-banco-central-ajudam-jbs-a-reduzir-exposi%C3%A7%C3%A3o-cambial>
- Com mãozinha do BNDES, herdeiros da JBS se tornam bilionários, disponível em <http://www.infomoney.com.br/bloomberg/mercados/noticia/3750835/com-maozinha-bndes-herdeiros-jbs-tornam-bilionarios>
- No Governo Lula, BNDES trocou receber R\$ 3,4 bilhões emprestados por ações da JBS (FRIBOI), disponível em <https://blogdopaulinho.com.br/2016/06/02/no-governo-lula-bndes-trocou-receber-r-34-bilhoes-emprestados-por-acoes-da-jbs-friboi/>
- JBS obteve R\$ 12,8 bi do BNDES, disponível em <http://www.oantonista.com/posts/jbs-obteve-r-12-8-bi-do-bndes>

^{xvi} Análise Técnica Nº 6 sobre a Dívida Interna, durante a CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados, disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/08/15/analise-preliminar-6-divida-interna/>

^{xvii} Ofício 114/09-P, de 19.11.2009

^{xviii} Ofício 1007/2009-BCB-Secre, de 09.12.2009 e Ofício 999/2009-BCB-Diret

^{xix} Tabela do Tesouro Nacional disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Divida_publica/Publicacoes/Relatorio_Mensal/Anexo_RMD_Dezembro_2012.zip - Quadro 4.1

^{xx} EXPLICAÇÃO SOBRE O GRÁFICO DO ORÇAMENTO ELABORADO PELA AUDITORIA CDADÃ DA DÍVIDA, disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/11/09/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cdada-da-divida/>

^{xxi} Diversos artigos sobre a JBS, já referenciados anteriormente.

^{xxii} Notícia do jornal O Estado de São Paulo, de 31/3/2011, disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,bc-muda-pesquisa-para-obter-mais-transparencia,699666,0.htm>

^{xxiii} Comissões do Congresso Nacional que investigaram a dívida pública:

COMISSÃO	Parlamentares e Resultado	Análise Preliminar
CPI da Câmara dos Deputados destinada a "apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo com o FMI". Instituída pelo Requerimento Nº 8/83. Instalada em 16/08/1983.	Presidente: Dep. Alencar Furtado Relator: Dep. Sebastião Nery Relatório Final aprovado em setembro de 1984	Análise Preliminar Nº 4
Comissão Especial do Senado Federal para a Dívida Externa, destinada a "examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o Governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes, nos planos externo e interno". Instituída pelo Requerimento nº 17, de 1987. Instalada em 14/04/1987.	Presidente: Senador Carlos Chiarelli Relator: Senador Fernando Henrique Cardoso Relatório Final aprovado em 23 de agosto de 1989.	Análise Preliminar Nº 1
Comissão Mista destinada "ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento brasileiro, para cumprir a missão constitucional – Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias". Instalada em 11/04/1989.	Presidente: Dep. Waldeck Ornelas Relator: Senador Severo Gomes Relatório Parcial aprovado em 9 de agosto de 1989	Análise Preliminar Nº 2
	Relator: Dep. Luiz Salomão Parecer Final apreciado em 5 de setembro de 1989, NÃO VOTADO	Análise Preliminar Nº 3

^{xxiv} Utilizando instrumentos que não controlam a inflação brasileira (taxa de juros elevadíssima e restrição da base monetária por meio das operações compromissadas que retiram mais de R\$1 trilhão da economia e remuneram os bancos diariamente sobre esse valor). A inflação brasileira é provocada por elevação contínua dos preços "administrados" (energia, telefonia, combustível, transporte public, tarifas bancárias e demais tarifas de serviços) e pela alta no preço de alimentos, devido a equívocos da política agrícola. Tais fatores não são influenciados pelos instrumentos de controle inflacionário utilizados pelo Banco Central, que têm servido para transferir recursos públicos aos bancos e demais rentistas.

Coordenação Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida

SAUS, Quadra 5, Bloco N, 1º andar – Brasília – DF – Cep – 70070-939 - Edifício Ordem dos Advogados do Brasil
Telefone (61) 2193-9731 - E-mail contato@auditoriacidada.org.br – www.auditoriacidada.org.br