

**CAPÍTULO VI – CONCENTRAÇÃO DO PODER
DECISÓRIO E FRAGILIDADE DOS CONTROLES
EFETUADOS PELO TCU, CGU E SENADO FEDERAL**

A CPI da Dívida Pública buscou verificar os controles que tem sido efetuados pelos órgãos que detêm atribuições legais de auditar o endividamento público - Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União – bem como pelo Congresso Nacional e Senado Federal - tendo requerido informações ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria Geral da União.

Conforme síntese descrita no presente capítulo, os controles do endividamento público encontram-se muito aquém do necessário, restando descumpridos dispositivos legais e até constitucionais, conforme breve resumo constante da presente análise preliminar.

Diante da relevância dos gastos com o endividamento público da União – que chegaram a consumir 36% do Orçamento da União Executado – tornam-se ainda mais graves as deficiências de controle detectadas, especialmente quando se verifica a falta de normativos que estabeleçam limites para o endividamento interno da União, em flagrante desacato à Constituição Federal.

Diante da enorme escassez de recursos para atender a carências sociais crônicas de grande parcela da população brasileira, a deficiência de controle do endividamento público constitui contundente prova de que muito há que avançar.

A seguir, breve resumo dos controles efetuados, conforme informação disponibilizada à CPI.

VI.1 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ao Tribunal de Contas da União – TCU - foram requeridas as informações objeto dos Requerimentos N°. 48/09, 58/09 e 68/09.

Conforme Requerimento N°. 48/09, de autoria do deputado federal Virgílio Guimarães e presidente da CPI da Dívida Pública, foi solicitada relação dos relatórios de auditoria da dívida pública realizados por aquele órgão, bem como informação sobre a “existência de eventual avaliação do padrão de auditoria da dívida pública por parte de alguma entidade internacional, a exemplo da INTOSAI.

Em resposta, o TCU encaminhou à CPI o Aviso n°. 1435-GP/TCU, de 14 de dezembro de 2009, por meio do qual encaminhou quadro sintético sobre os trabalhos realizados e informou que os relatórios anuais elaborados anualmente contém tópico específico sobre a dívida pública. Esclareceu, adicionalmente, “*que a Intosai (International Organization of Supreme Audit Institutions) – organização não governamental que congrega Entidades de Fiscalização Superiores de 193 países – não realiza avaliações do*

padrão de auditoria da dívida pública de seus países-membros e que inexistem avaliações por parte de outras entidades internacionais congêneres”.

O TCU encaminhou também à CPI o Aviso nº 1447, de 17.12.2009, em resposta ao Requerimento Nº. 58/09, de autoria do deputado federal Ivan Valente, no qual citou as principais normas constitucionais e infraconstitucionais que definem o marco regulamentar brasileiro, resumindo o conteúdo dos principais trabalhos relacionados ao endividamento público no período de 1990 a 2009¹.

Em relação à Dívida Interna, merecem destaque os alertas do TCU em relação à **falta de regulamentação do art. 30, incisos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal², 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:

- Por meio do Aviso nº 1447, de 17.12.2009, o TCU destacou o seguinte:

“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, complementou: “... 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:

¹ O Requerimento 68 (Ofício 125/09-P) foi respondido pelo TCU em 04.02.2010, mediante Aviso nº. 68, por meio do qual foram enviadas cópias de partes dos Relatórios anuais do período de 1970 a 1990, não tendo sido informada a realização de auditorias específicas sobre o endividamento público no período.

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)”

- No mesmo documento³ o TCU, frisou a necessidade de fixar os limites exigidos pela LRF, bem como a necessidade de “**controlar de perto**” a dívida pública:

“...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” (...) “... 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.”

Dentre as cópias dos trabalhos realizados pelo TCU enviados à CPI, destacaram-se os Acórdãos 1.573/2006 e 451/2009-Plenário nos quais foram consignados empecilhos enfrentados por aquela Corte para cumprir sua atribuição constitucional⁴, conforme se depreende dos seguinte trecho:

“...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

² Lei Complementar no. 101/2001

³ Aviso nº 1447, de 17.12.2009

⁴ Constituição Federal, art. 71.

*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 n.º 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 n.º 43, de 2001, sistema este ainda **pendente de implementação** pelo Ministério da Fazenda.”*

Comunicou o TCU à CPI que **os artigos 31 e 32 § 4º não têm sido cumpridos, na medida em que o sistema eletrônico exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal que deverá garantir transparência às contratações encontra-se pendente de implantação**, 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 n.º 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 n.º 1.573-20056 e 451/2009-Plenário e destacado no Voto do Relator ao relatar o TC que resultou no Acórdão n.º 314/2009-Plenário.”

*“Outras ações relacionadas aos instrumentos facilitadores da gestão da dívida pública apontados na ISSAI 5440 podem ser encontradas nos Acórdãos n.º 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 n.º 101, 2000.**”*

Em relação ao acompanhamento dos gastos com a dívida interna pelo TCU, constou, do Relatório Prévio sobre as Contas do governo de 2001, análise do “Impacto da Dívida Pública Federal”, conforme item 2.8.2., colado a seguir:

2.8.2 O Impacto da Dívida Pública Federal

Em decorrência do elevado montante da dívida pública federal e das altas taxas de juros domésticas, volumes consideráveis de recursos têm sido direcionados para os serviços da dívida em questão (*i.e.*, juros e encargos). A tabela abaixo compara os serviços da dívida com alguns dos principais dispêndios do orçamento.

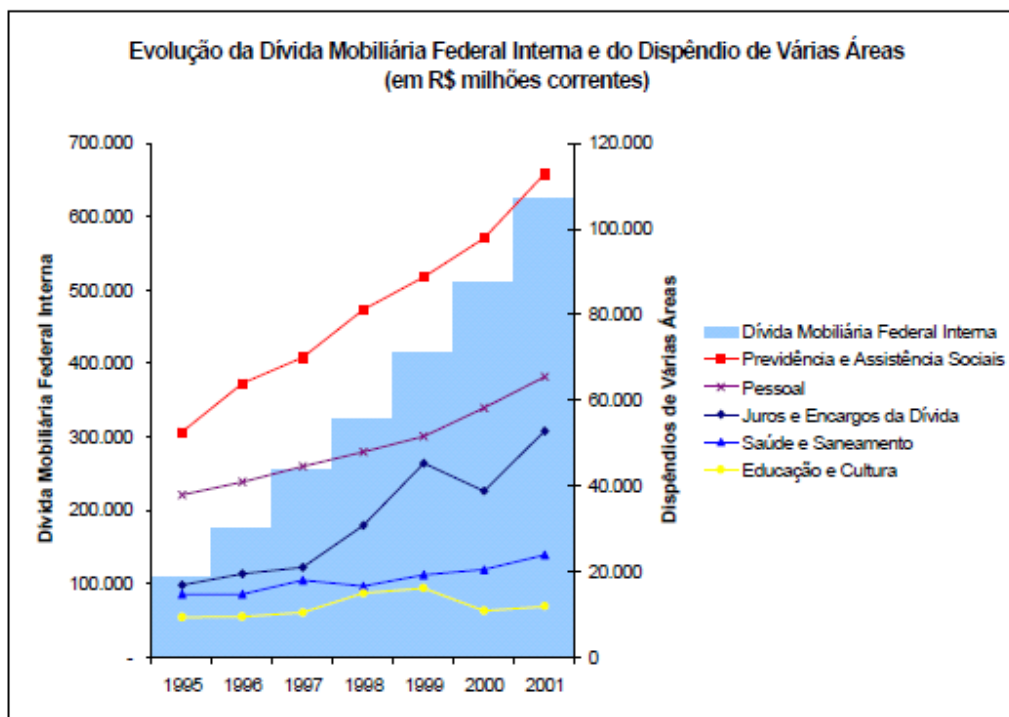
Relação entre os Serviços da Dívida e Outros Dispêndios

(em R\$ milhões correntes)

ITEM	ANO						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Juros e Encargos da Dívida (A)	16.873	19.492	21.033	30.812	45.356	38.835	52.816
Educação e Cultura (B)	9.373	9.495	10.428	14.938	16.160	10.854	11.915
Saúde e Saneamento (C)	14.782	14.727	17.986	16.657	19.250	20.431	23.867
Previdência e Assistência Sociais (D)	52.576	63.957	69.991	81.169	88.844	97.849	112.842
Pessoal (E)	37.889	40.901	44.530	47.947	51.571	58.241	65.449
(A/B) %	180,0%	205,3%	201,7%	206,3%	280,7%	357,8%	443,3%
(A/C) %	114,1%	132,4%	116,9%	185,0%	235,6%	190,1%	221,3%
(A/D) %	32,1%	30,5%	30,1%	38,0%	51,1%	39,7%	46,8%
(A/E) %	44,5%	47,7%	47,2%	64,3%	87,9%	66,7%	80,7%

Fontes: Brasil. SFC (A), 1995 – 2001, p. 551-560 e 868.

É evidente que, em termos dos demais dispêndios, os juros e os encargos da dívida pública aumentaram consideravelmente. O próximo gráfico, por sua vez, mostra o comportamento dos vários dispêndios ao mesmo tempo em que ilustra a evolução da dívida mobiliária federal interna.



Fontes: Brasil. BCB (A), Quadros IV.8 e IV.9, mar. 2002; Brasil. SFC (A), 1995 – 2001, p. 551-560 e 868.

No período de 1995 a 2001, enquanto as despesas com previdência e assistência social, com pessoal, com saúde e saneamento, e com educação e cultura cresceram, respectivamente, 114,6%, 72,7%, 61,5% e 27,1%, os juros e encargos da dívida pública aumentaram 213%.

Os dados expostos no precitado item 2.8.2, aparentam que os dispêndios com Juros e Encargos da Dívida estariam aquém dos dispêndios com Pessoal ou Previdência. Entretanto, tais dispêndios encontram-se traduzidos em grandezas distintas, tendo em vista que enquanto todos os demais gastos comparados pelo TCU, tanto na tabela como no gráfico acima, 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, etc), o valor dos “Juros e Encargos da Dívida” considera somente a parcela dos juros que supera o IGP-M⁵. 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”.

Caso fosse considerado o montante efetivo dos juros nominais da dívida pública federal (DPF)⁶, a despesa correspondente aos rendimentos pagos pelo Tesouro seria muito superior aos demais gastos com pessoal ou previdência.

⁵ Ver detalhamento dessa questão no item II.3 da presente Análise Preliminar.

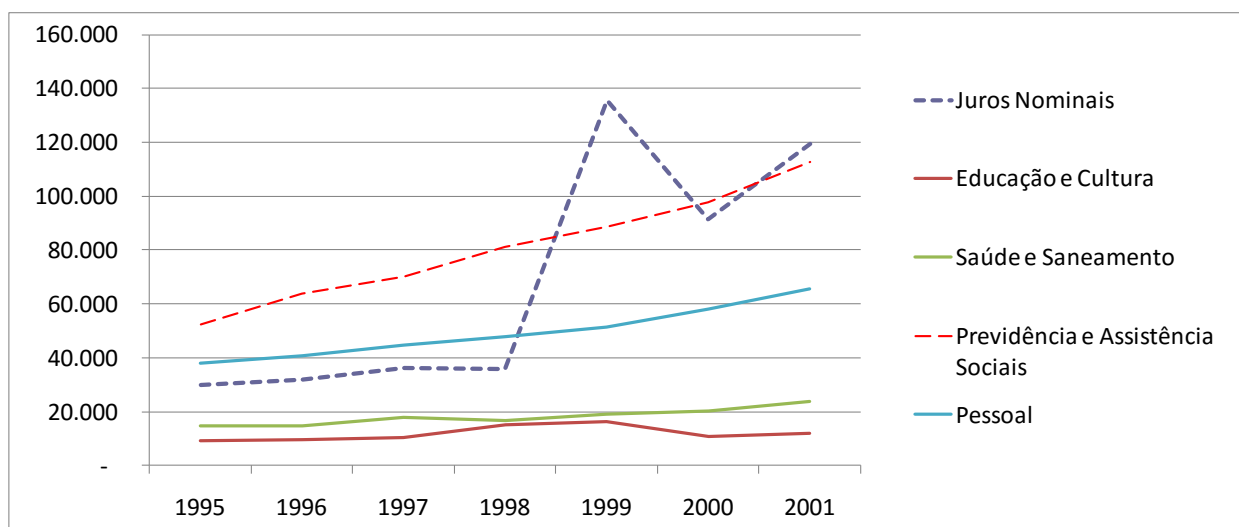
⁶ Cabe ressaltar que o valor dos “Juros Nominais” informado pelo Banco Central, nas tabelas disponibilizadas em sua página na internet, não são calculados sobre a dívida pública federal (DPF), mas sim sobre a “Dívida

Esse comparativo de gastos que constou do Relatório publicado em 2002, não aparece nos relatórios dos anos seguintes.

Podemos estimar o valor dos juros nominais tomando-se o estoque da dívida mobiliária federal interna⁷ no início de cada ano, e aplicando-se o índice IGP-M. Desta forma, o gráfico seria o seguinte (Gráfico 23):

Gráfico 23 - ESTIMATIVA DE JUROS NOMINAIS SOMANDO-SE O IGP-M

Dispêndio de várias áreas (R\$ milhões correntes)



Fonte: Relatório Prévio sobre as Contas do governo de 2001, análise do “Impacto da Dívida Pública Federal”, item 2.8.2. Os juros nominais foram estimados aplicando-se o IGP-M ao estoque da dívida do início de cada ano, constante na Tabela 1, e somando-se os juros reais apresentados na publicação do TCU.

Líquida do Setor Público” (DLSP), conceito advindo de Metodologias do FMI (A Manual on Government Finance Statistics – 1986 e Government Finance Statistics Manual – 2001, conforme citado em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>), que deduz do montante da Dívida Pública Federal os ativos do setor público, a fim de verificar a sustentabilidade da dívida. Ou seja, a DLSP corresponde a um dado meramente estatístico e não reflete o montante da dívida que de fato terá que ser remunerada pelo Tesouro, correspondente à DPF.

⁷ Valor obtido nas Séries Temporais do Banco Central, código 2213 - Dívida mobiliária (Saldo) - Títulos do Tesouro Nacional - Total emitido.

Tabela 14 - Dispendio de várias áreas (R\$ milhões correntes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Estoque inicial da Dívida (a)	85.755	133.942	197.880	290.970	448.529	527.526	641.599
IGP-M (%) (b)	15,24	9,19	7,74	1,79	20,10	9,95	10,37
Atualização Monetária (c = a x b)	13.068	12.306	15.314	5.203	90.163	52.499	66.549
Juros reais (d)	16.873	19.492	21.033	30.812	45.356	38.835	52.816
Juros Nominais (c+d)	29.941	31.798	36.347	36.015	135.519	91.334	119.365
Educação e Cultura	9.373	9.495	10.428	14.938	16.160	10.854	11.915
Saúde e Saneamento	14.782	14.727	17.986	16.657	19.250	20.431	23.867
Previdência e Assistência Sociais	52.576	63.957	69.991	81.169	88.844	97.849	112.842
Pessoal	37.889	40.901	44.530	47.947	51.571	58.241	65.449

Fonte: Relatório Prévio sobre as Contas do governo de 2001, análise do “Impacto da Dívida Pública Federal”, item 2.8.2. Os juros nominais foram estimados aplicando-se o IGP-M ao estoque da dívida do início de cada ano, constante na Tabela 1, somando-se os juros reais apresentados na publicação do TCU.

Verifica-se, portanto, que os gastos com juros estariam bem maiores, até ultrapassando todos os gastos sociais em 1999 e permanecendo próximo ao maior gasto social (Previdência e Assistência Social).

No documento remetido à CPI⁸, referindo-se ao início do Plano Real, o TCU assinalou o forte crescimento da dívida mobiliária representada pelos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, que apresentaram um aumento de 42,7% em 1995: “*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 em janeiro de 1995 era de R\$ 62 bilhões e a dívida externa nesse período estava em cerca de U\$ 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 ao fato de que o volume de recursos correspondentes a todo o superávit primário produzido pelo país desde 1996, no montante de R\$ 678,3 bilhões, foi destinado exclusivamente ao pagamento de parte dos juros da dívida, conforme informado à CPI pela Secretaria do Tesouro Nacional.⁹

⁸ Aviso no. 1447-GP/TCU, TC-027.218/2009-9, de 17 de dezembro de 2009.

⁹ 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

A maioria dos trabalhos de auditoria elaborados pelo TCU sobre o endividamento público e disponibilizados à CPI, é relativa a aspectos do endividamento externo, tema tratado na Análise Preliminar N.º 5 desta CPI. Sobre a dívida interna, destacam-se os trabalhos listados a seguir:

TC e Decisão/Acórdão	Objeto da Auditoria	Critérios de Auditoria Utilizados e Aspectos Auditados	Principais Providências (recomendações ou determinações)
<p>TC nº 008.385/2000-7</p> <p>AC-470/2003 TCU Plenário. Data da Sessão: 07/05/2003.</p>	<p>Aperfeiçoamento dos demonstrativos do BACEN.</p>	<p>Exame dos demonstrativos contábeis do Banco Central do Brasil no exercício de 2001.</p> <p>Avaliação dos resultados obtidos pelo Banco Central em confronto com as variáveis macroeconômicas e políticas que predominaram em 2001.</p>	<p>Determinação ao Banco Central para que adote providências com vistas a: realizar conciliações entre os registros contábeis da carteira de títulos públicos e os correspondentes valores divulgados pelo Banco à imprensa; e instituir e manter banco de dados com registro individual de cada operação realizada com recursos das reservas internacionais, sem exceção, contendo as informações necessárias para se calcular o resultado de cada operação e para avaliar os estoques a preços de custo e de mercado.</p>
<p>TC nº 006.919/2003-3</p> <p>AC-509/2004 TCU Plenário. Data da Sessão: 05/05/2004.</p>	<p>Demonstrações contábeis do Bacen. Detecção de algumas inconsistências no provisionamento de créditos e nos balancetes publicados em 2002. Regularidade na administração de riscos. Obediência aos deveres listados na Lei de Responsabilidade Fiscal.</p>	<p>Auditoria de conformidade.</p> <p>Exames nas demonstrações contábeis do BCB de junho e dezembro de 2002.</p>	<p>Determinação ao Banco Central do Brasil para que promova o acerto dos valores provisionados relativamente aos créditos a receber do Banco Nacional (R\$ 1,53 bilhão, a menor), do Banco Bamerindus (R\$ 69 milhões, a menor) e do Banco Econômico (R\$ 40 milhões, a maior), instituições em liquidação extrajudicial.</p>
<p>TC nº 018.988/2005-0</p> <p>AC-415/2007 TCU Plenário. Data da Sessão: 21/3/2007.</p>	<p>Registro da Dívida Pública Federal no SIAFI.</p>	<p>Levantamento de Auditoria na Secretaria do Tesouro Nacional e em outros órgãos e entidades com o objetivo de apurar o montante e a composição da dívida pública federal, bem como o fluxo de incorporação e desincorporação de ativos e passivos no demonstrativo da dívida consolidada do Relatório de Gestão Fiscal - RGF.</p> <p>Averiguação do registro da Dívida Pública Federal no SIAFI.</p> <p>Divergências entre os dados</p>	<p>Determinação à STN/MF para que, em 60 dias, faça a correção das diferenças apontadas no relatório e seus anexos para os passivos e ativos do quadro demonstrativo da dívida consolidada, constante do RGF, cotejando-os com os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.</p>

TC e Decisão/Acórdão	Objeto da Auditoria	Critérios de Auditoria Utilizados e Aspectos Auditados	Principais Providências (recomendações ou determinações)
		registrados no Siafi e os apresentados no Relatório de Gestão Fiscal.	
TC nº 026.695/2008-7 AC-435/2009 - TCU - 1ª Câmara. Sessão: 17/02/2009.	Monitoramento do Acórdão nº 415/2007 TCU Plenário.	Monitoramento do Relatório de Gestão Fiscal - RGF. Averiguação do registro da Dívida Pública Federal no Siafi.	Determinação à STN e a SFCL para que, no prazo de 90 dia, passem a utilizar os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI para a elaboração do quadro demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Governo Federal.
TC nº 024.703/2008-1 AC-315/2009 TCU Plenário. Data da Sessão: 4/3/2009.	Registro em Separado de Juros e Encargo da Dívida.	Levantamento Auditoria, realizado na Secretaria do Tesouro Nacional – STN –, com o objetivo original de verificar os critérios de enquadramento das operações especiais nos dispositivos das leis orçamentárias, quanto às fontes das ações refinanciamento da dívida pública mobiliária federal interna. Enfoque nos critérios e na metodologia utilizados para enquadramento da operações de gestão da dívida pública mobiliária federal.	Determinação ao Ministério da Fazenda para que adote as providências necessárias para que os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública mobiliária interna sejam contabilizados no Siafi segregando-se, efetivamente, em subelementos distintos da respectiva conta, as parcelas correspondentes a valor principal, correção monetária e outros encargos.
TC nº 026.703/2008-7 AC-451/2009 TCU Plenário. Data da Sessão: 18/3/2009.	Análise da Dívida Pública, Garantias e Contragarantias da União.	Acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal referente ao 2ºQ de 2008. Verificação da conformidade dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2008 com as normas legais pertinentes.	Determinação à STN para que, no prazo de 90 dias, apresente estudos e proposta de implantação de sistema informatizado para evidenciar o controle centralizado e atualizado, a cargo da União (Ministério da Fazenda), sobre as dívidas públicas interna e externa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

TC e Decisão/Acórdão	Objeto da Auditoria	Critérios de Auditoria Utilizados e Aspectos Auditados	Principais Providências (recomendações ou determinações)
TC nº 026.695/2008-7 AC-5403/2009 - TCU - 1ª Câmara. Data da Sessão: 29/09/2009.	Monitoramento do Acórdão nº 435/2009 TCU Plenário.	Verificação do cumprimento de determinação do TCU. Averiguação do registro da Dívida Pública Federal no Siafi.	Reiteração de determinação à STN e à SFCI para que, a partir do RGF referente ao 1º Q de 2010, passem a utilizar em definitivo dados do SIAFI para a elaboração do quadro demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Governo Federal.
TC nº 026.703/2008-0 AC-2541/2009 TCU Plenário. Data da Sessão: 4/11/2009.	Relatórios de Getão Fiscal da LRF.	Acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal. Verificação da conformidade dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2008 com as normas legais pertinentes. Sistema Eletrônico Centralizado.	Fixação de prazo de 30 dias para a STN encaminhar ao TCU cronograma (ou plano de ação), com as ações detalhadas e respectivos prazos que o órgão entender necessários para a realização das etapas de planejamento, desenvolvimento e implantação do sistema eletrônico centralizado referido no item 9.5.2 do Acórdão nº 451/2009-Plenário.

Depreende-se, dos trabalhos mencionados, que o próprio TCU tem enfrentado dificuldades e limitações, tanto devido à falta de normatização - especialmente limites para a dívida pública federal – bem como devido ao descumprimento do disposto nos artigos 31 e 32, § 4º, da Lei de Responsabilidade, no que tange à implantação do sistema eletrônico exigido pela referida Lei, que deverá garantir transparência às contratações e operações relacionadas ao endividamento público.

A atual CPI da Dívida Pública pode atuar no sentido de exigir o cumprimento das referidas normas legais, recomendando ao próprio Legislativo que cumpra .

Do exame das decisões e acórdãos que foram enviados à CPI pelo TCU, relativos à dívida interna, constata-se que não foram realizadas auditorias para verificar a origem do estoque da dívida pública, ou seja, não se investigou a contrapartida da dívida mobiliária federal, que já ultrapassou a marca de R\$ 2 trilhões em dezembro/2010.

Adicionalmente, não foram realizadas auditorias para levantar o montante dos rendimentos efetivamente pagos a título de juros da dívida mobiliária federal, sendo importante frisar que os dados mencionados nos acórdãos e decisões disponibilizados à CPI se basearam nos dados divulgados pelo Banco Central e Tesouro Nacional, que consideram apenas os juros chamados “reais” (que corresponde apenas à parcela que excede ao valor do IGP-M), ou os juros “nominais” (calculados com base na dívida líquida) , ou seja, nem um nem outro refletem o verdadeiro custo do endividamento. Cabe ressaltar que em vários acórdãos o TCU expediu determinações para que fossem segregados os valores pagos a título de principal, juros e encargos, o que ainda não foi devidamente atendido.

Também não foram localizados trabalhos de auditoria do TCU relativos às diversas operações de transformação, substituição e troca de dívida externa em dívida interna, e vice-versa.

Diante disso, é recomendável que a dívida interna seja submetida a completa auditoria, que deveria ser realizada conjuntamente com a auditoria da dívida externa, devido às inúmeras operações de transformação, substituição e troca de dívida externa em dívida interna, e vice-versa.

VI.2 - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

Por meio do Requerimento Nº. 48/09, de autoria do deputado federal Virgílio Guimarães e presidente da CPI da Dívida Pública, foi solicitada também à Controladoria Geral da União (CGU) a relação dos relatórios de auditoria da dívida pública correspondentes aos trabalhos realizados por aquele órgão, no período de 1989 a 2008, bem como a informação sobre a “existência de eventual avaliação do padrão de auditoria da dívida pública por parte de alguma entidade internacional”, a exemplo da INTOSAI.

Em resposta, a CGU enviou à CPI o Ofício 217/2010/GM/CGU-PR, datado de 07.01.2010, acompanhado da relação de trabalhos realizados por aquele órgão, referentes ao período de 2002 a 2009, esclarecendo que referido levantamento fora feito pela área técnica daquela Controladoria-Geral que “*identificou auditorias realizadas com o objetivo de conhecer os mecanismos de gerenciamento da Dívida Pública Federal, de acompanhar a execução do Projeto de Fortalecimento do Gerenciamento Fiscal e Financeiro – PROGER, bem como emissão de opinião em processos de novação de dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS junto aos agentes financeiros*”.

De fato, conforme tabela anexa ao Ofício enviado pela CGU à CPI, dos 15 trabalhos listados, a grande maioria (13) das auditorias relacionadas a endividamento público realizados pela CGU se restringiram a exame do cumprimento do PROGER. Tal projeto, no montante de US\$ 8,88 milhões de dólares (conforme Resolução 35/2001 do Senado Federal), foi co-financiado pelo BIRD, conforme página do Ministério do Planejamento na internet¹⁰:

V. Componente PPA/PROGER - Projeto de Assistência Técnica para o Gerenciamento Fiscal e Financeiro: Co-financiado pelo Banco Mundial - BIRD, o PPA/PROGER visa consolidar o modelo de gestão voltada para resultados, de modo a melhorar a transparência do gasto público, mantendo

¹⁰ <http://www.planejamento.gov.br/ucp/conteudo/programas/programas.htm>

o foco no atendimento as prioridades da sociedade e a eliminação das ações nas quais os custos e benefícios não sejam compatíveis.

Dentre as auditorias listadas no anexo ao Ofício 217/2010/GM/CGU-PR, apenas duas são relativas ao endividamento interno, sendo uma relativa a processos de novação de dívidas de responsabilidade do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, e outra referente a dívidas de responsabilidade do ex-território de Roraima, ambas objeto de Notas Técnicas.

De acordo com o artigo 74 da Constituição Federal, as competências do sistema de controle interno, do qual a CGU é parte, relativas ao endividamento público, são bastante amplas:

*Art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:*

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governos e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

Por sua vez, consta do Regimento da Controladoria Geral da União, as competências daquele órgão, no que se refere ao controle do endividamento, ressaltando-se os seguintes dispositivos:

REGIMENTO DA CGU

Art. 26. À Secretaria Federal de Controle Interno - SFC compete:

(...)

XI - verificar a adoção de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata o art. 31 da Lei Complementar no 101, de 2000;

(...)

Art. 41. Além das competências estabelecidas no artigo anterior, compete à Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária - DEFAZ:

(...)

II - verificar, junto à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, a adoção de providências para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites de que trata o art. 31 da Lei Complementar no 101, de 2000

Os poucos trabalhos relacionados ao endividamento público realizados pela CGU e disponibilizados à CPI reforçam a necessidade de realização da ampla auditoria da dívida pública.

VI.3 - CONGRESSO NACIONAL

De acordo com a Constituição Federal, artigos 48 e 49, são atribuições do Congresso Nacional:

DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL

Art. 48. *Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:*

(...)

II - *plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;*

(...)

XIV - *moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.*

(...)

Art. 49. *É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

IX - *julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;*

Até o momento não foi estabelecido o limite para o endividamento interno da União, o que constitui não apenas um desrespeito do Legislativo à Constituição Federal, mas também representa um limitador aos trabalhos do Tribunal de Contas da União, que fica sem parâmetro para questionar o preocupante crescimento exponencial do endividamento interno brasileiro.

A ausência de realização de procedimento mais amplo de auditoria da dívida pública constitui, do mesmo modo, uma omissão do Legislativo ao art. 71, inciso IV, da Carta Magna, tendo em vista sua obrigação constitucional de exercer o controle externo, com auxílio do TCU:

Art. 71. *O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Por fim, cabe ressaltar que o Decreto 3.859, de 04.07.2001, que estabelece as características dos Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna, faculta ao Ministério da Fazenda decidir isoladamente, sem debate parlamentar ou social, as condições dos títulos, como juros e prazo. O Decreto ainda prevê que no caso das LFT`S, a remuneração será a Taxa Selic, que é definida pelo Comitê de Política Monetária (COPOM), o que impede um controle efetivo do endividamento pelo Congresso Nacional, e mais amplamente, pela sociedade.

VI.4 - SENADO FEDERAL

A Constituição Federal estabelece, art. 52, inciso VI:

Seção IV

DO SENADO FEDERAL

Art. 52. *Compete privativamente ao Senado Federal:*

(...)

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Até o momento, foi fixado somente o limite para o endividamento dos Estados, DF e Municípios, restando pendente de fixação o limite para o endividamento da União.

Diante do exposto, depreende-se que os controles realizados não condizem com a relevância dos gastos com o endividamento público da União – que chegaram a consumir 36% do Orçamento da União Executado.

Adicionalmente, a CPI da Dívida precisa atuar no sentido de exigir o cumprimento da Constituição Federal, para que sejam editadas as normas que estabeleçam limites para o endividamento interno da União.

Além disso, não basta estabelecer limites para o estoque da dívida, se a única forma de manter a dívida dentro de tais limites for a destinação cada vez maior de recursos para o pagamento de juros e amortizações. Por isso, devem também ser estabelecidos limites para o fluxo de pagamentos da dívida.

Da mesma forma, a CPI deve diligenciar no sentido de exigir o cumprimento da LRF - artigos 31 e 32, § 4º - no que tange à implantação do sistema eletrônico exigido pela referida Lei, que deverá garantir transparência às contratações e operações relacionadas ao endividamento público.

Recomenda-se a instituição de comissão permanente de acompanhamento do endividamento público no Congresso Nacional, a fim de suprir os parlamentares de informações atualizadas, de forma permanente, a fim de que estes possam exercer sua função de controle externo.

VII – RESUMO DAS ILEGITIMIDADES DA DÍVIDA INTERNA

VII - RESUMO DAS ILEGITIMIDADES DA DÍVIDA INTERNA

Da análise preliminar realizada sobre a Dívida Interna brasileira, apesar das diversas limitações impostas ao trabalho, conforme antes mencionado, foram detectadas as seguintes ilegalidades, cujas investigações devem ser aprofundadas, inclusive com vistas à apuração dos possíveis danos ao Patrimônio Público e aos Direitos Sociais:

- Falta de informação à CPI, por parte dos órgãos competentes, 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 (ver item I);
- Falta de informação à CPI sobre os credores da dívida interna a cargo do Tesouro Nacional e respectiva distribuição de frequência, o que também indica deficiência de controle interno sobre a dívida pública (ver item I);
- Denúncia de ilegalidade, formulada por procuradoras federais, referente à liberalização dos fluxos de capitais, por meio da qual surgiu importante parcela da dívida interna atual (ver item IV.5);
- Conflito entre o disposto no Decreto 3.088/1999 (que estabelece o Sistema de Metas de Inflação) e o disposto no Art. 3º, II, da Lei 4.595/1964, tendo em vista que o referido decreto elegeu as taxas de juros como sendo a principal política para o controle da inflação, eliminando, no exercício da política de regular o valor interno da moeda (inflação), a prevenção ou correção de depressões econômicas e outros desequilíbrios conjunturais previstos na citada Lei (ver item IV.6);
- As taxas de juros Selic são definidas pelos 8 (oito) membros do Copom com base em critérios não matemáticos, pois a decisão é tomada a partir de apresentações técnicas e discussões e “não decorrem da aplicação de uma fórmula que definiria qual deveria ser a decisão do Comitê sobre a meta da taxa Selic”, cabendo ressaltar ainda que os votos de seus membros não são divulgados.
- Os membros do Copom que definem as taxas de juros e demais autoridades do Banco Central realizam reuniões com “analistas independentes”, tendo a CPI apurado que estes constituem – em sua imensa maioria – representantes dos segmentos financeiros diretamente interessados, o que pode caracterizar conflito de interesses. Adicionalmente, a CPI constatou que a maior parte dessas autoridades foi trabalhar no setor financeiro privado após deixar o Banco Central (ver item IV.6);

- Ao mesmo tempo em que as autoridades monetárias defendem a elevação das taxas de juros sob a justificativa de controle inflacionário, as mesmas autoridades permitem grandes aumentos nos preços administrados (tarifas de energia, telefone, combustível, entre outros), que é um total contra-senso (ver item IV.7). Adicionalmente, os órgãos de defesa da livre concorrência não têm conseguido combater adequadamente os cartéis privados que também afetam a formação dos preços.
- Aumento excessivo do estoque da dívida dos estados com a União devido à escolha de índice IGP-DI, que se mostrou extremamente oneroso e volátil decorrente da inclusão da variação do câmbio em sua composição (ver item IV.5.10);
- Excessiva acumulação de reservas e conseqüente elevação acelerada do estoque do endividamento interno. A principal justificativa do governo para a compra de dólares tem sido a de evitar a valorização da moeda nacional, mas depoimentos à CPI mostram que essa justificativa não se sustenta (ver item V);
- O fato de o Banco Central manter elevadas reservas em dólares em seu ativo, e títulos da dívida interna em seu passivo representa enorme transferência de recursos do setor público para o setor financeiro privado, dado que o dólar vem se desvalorizando (ou seja, com rendimento negativo para o governo), enquanto o setor privado fica com os ativos em reais, e que rendem altas taxas de juros, o que tem provocado elevados prejuízos operacionais ao Banco Central, cujo custo é transferido ao Tesouro Nacional e arcado pela sociedade como um todo. Isso caracteriza violação do princípio republicano em sentido de adequado trato da coisa pública pelos agentes do Estado (ver item V);
- Quando o Tesouro Nacional paga a dívida, 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”), e não há nenhuma contrapartida financeira dessa dívida emitida pelo Banco Central (ver item V);
- 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. (ver item V);
- 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 pública. Tal

mecanismo foi perpetuado por dispositivo da Medida Provisória 450/2008, apesar da Constituição proibir a edição de MPs sobre matéria orçamentária.

- A Dívida interna 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, adicionalmente, representa a violação do próprio princípio republicano no sentido de adequado trato da coisa pública pelos agentes do Estado, violando ainda o disposto no artigo 6º. da Constituição Federal.

Conforme mostra a conclusão do Parecer jurídico da Dra. Flávia Piovesan, citado no Capítulo III desta Análise Preliminar:

“A elevada dotação orçamentária destinada ao pagamento da dívida pública constitui grave ofensa ao dever do Estado Brasileiro de implementar os direitos sociais consagrados pela ordem normativa internacional e constitucional. Tal pagamento simboliza afronta do Estado Brasileiro aos deveres assumidos no plano internacional e constitucional relativamente à implementação dos direitos sociais. Viola, ademais, a necessidade de assegurar a tais direitos absoluta prioridade, mediante a preservação de seu núcleo essencial (“minimum core obligation”), com a observância do princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais, a vedar o retrocesso social. Afronta, ainda, o Estado Brasileiro a obrigação jurídica de investir o máximo dos recursos disponíveis para alcançar, progressivamente, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais – obrigação decorrente do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais e do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos sociais.

Concluí-se, portanto, que a execução do orçamento federal em 2008, sob o prisma da distribuição de recursos, caracteriza grave inconstitucionalidade, configurando, ainda, ilícito internacional, em violação direta aos dispositivos enunciados nos artigos 3º, III, 6º, 196, 198, 205 e 212 da Constituição Brasileira, bem como nos artigos 2º, 11, 12 e 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais e nos artigos 1º, 10, 13 do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos sociais, ambos ratificados pelo Estado Brasileiro.

- O setor financeiro tem sido altamente beneficiado com a política de endividamento brasileiro, enquanto a sociedade arca com a subtração de direitos sociais além da elevada carga tributária, a fim de garantir o cumprimento das metas de superávit primário e o pagamento dos elevados compromissos decorrentes do endividamento interno e externo.

- 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**. A outra parte é alocada como amortização, distorcendo o volume efetivo das despesas correntes e de capital, conforme definições clássicas de contabilidade pública.

- 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. Além do mais, esta prática aumenta o limite para a emissão de novos títulos (operações de crédito), pois infla o montante das despesas de capital, na chamada “Regra de Ouro”.

A principal conclusão do exame do endividamento interno do período leva à NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA DA DÍVIDA PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988¹¹, tendo em vista a necessidade de elucidar os aspectos fundamentais do endividamento público que não puderam ser desvendados pela atual CPI, dado o exíguo prazo de seu funcionamento e as diversas limitações indicadas.

¹¹ Embora a Constituição Federal preveja a auditoria da dívida externa, considerando os diversos episódios de transformação de dívida externa em interna e tendo em vista que grande parte da atual dívida “interna” encontra-se nas mãos de estrangeiros, o entendimento do dispositivo constitucional deve abranger tanto a dívida externa quanto a dívida interna.

VIII – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

VIII – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Diante das ilegitimidades apontadas, é recomendável que investigações sejam aprofundadas, a fim de determinar práticas passíveis de ilegalidade, dano ao Patrimônio Público e respectiva responsabilização. As denúncias já apresentadas podem ser encaminhadas, pela Câmara dos Deputados, ao Ministério Público.

Outras sugestões foram apresentadas em depoimentos prestados à CPI pelo Presidente do Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro, Sr. Paulo Sérgio Souto, que traça um importante ponto de partida para a atuação do governo frente à dívida, e pelo economista Dércio Garcia Munhoz, que propôs a redução dos custos financeiros e o controle sobre a autoridade monetária.

Trechos do depoimento do Sr. Paulo Sérgio Souto:

Os Srs. poderiam me perguntar: mas, então, qual é a saída?

(...) Trata-se de mudar a política macroeconômica. Implicaria inicialmente restabelecer rígidos mecanismos de controle cambial, reduzir as taxas de administração da dívida e ampliar os investimentos públicos, além de promover, de fato, as reformas tributária e fiscal.

Em relação à dívida propriamente, o Parlamento brasileiro deve atender ao disposto no artigo 26, das Disposições Transitórias da Constituição Federal, que determina a realização da auditoria da dívida externa, fixando o prazo de uma ano após a promulgação da Constituição, e que jamais se realizou. Hoje, um trabalho dessa natureza implicaria um exame das próprias condições em que o endividamento interno atual é constituído.

Com relação à dívida externa, como exemplo, podemos nos referenciar no recente caso equatoriano, que provou com dados e documentos que sua dívida com os bancos privados internacionais era produto de juros sobre juros, e já havia sido paga várias vezes. Desta forma, o governo chamou os credores e anunciou que não pagaria mais de 35% de tal dívida. Se alguém exigisse mais, o Equador iria entrar com processos na Justiça contra tais credores, embasados nas provas da auditoria. Resultado: 91% dos credores aceitaram prontamente a proposta equatoriana.

Este precedente equatoriano foi de fundamental importância, para mostrar que é possível impor as conclusões de uma auditoria da dívida aos bancos privados e demais rentistas do mercado financeiro, que também são os credores da dívida interna brasileira.

Em relação à dívida interna brasileira, é preciso que esta Comissão tenha algumas informações básicas, em qualquer auditoria dessa natureza. Tenho conhecimento que já foram solicitadas aos órgãos competentes (Ministério da Fazenda e Banco Central), mas ainda não enviadas a essa CPI. Uma delas é o fluxo de recebimentos/pagamentos das dívidas interna e externa, com a demonstração do saldo final anual. Outra é o perfil dos credores da dívida interna, por tipo e tamanho, especificando-se os grandes e pequenos credores da dívida interna, inclusive aplicações bancárias, através dos Fundos de Investimento.

Trechos do depoimento do Prof. Dércio Garcia Munhoz:

*“Então, eu queria finalizar, embora esse assunto seja muito vasto e que se pode discutir mais outras coisas, dizendo que eu acho que nós **precisamos chegar a uma fórmula que é a redução dos custos financeiros e controle sobre a autoridade monetária.** Porque não é possível que você tenha a faculdade do Banco Central de receber títulos do Tesouro para aplicar... vender os títulos em condições de custos pré-fixados, assumindo reservas internacionais, de preços voláteis e sem nem registrar, porque os títulos podem ser entregues sem contrapartida financeira. Então, eu acho que a questão vai por aí. **Verificar os recursos que estão indo para o Banco Central sem controle orçamentário,** porque emissões não têm controle orçamentário, sem custo nenhum e sem a remuneração do meio circulante e essas outras relações, as relações interfinanceiras Tesouro/Banco Central. **Com isso podemos reduzir bastante o custo da dívida pública e podemos também colocar uma forma de racionalidade no fluxo de recursos externos, porque recursos externos não é importante para o País.**”*

*Agora, eu não posso ter como agora uma taxa de câmbio ultravalorizada, porque eu vou repetir o ciclo dos anos 90, que era de endividamento externo. E quando eu tenho endividamento externo crescente isso fragiliza o Governo, politicamente, e a Nação. Então, **a política cambial não pode ser vista como algo fora do contexto, como se faz. A política cambial é um preço.** Se é um preço, as empresas exportadoras e importadoras têm que saber quanto custa quando compro carvão, petróleo ou trigo. E quando eu vender um sapato ou uma tonelada de soja, eu saber qual é a minha rentabilidade. Ou seja, eu vou depender do mercado externo. Então é o meu custo de produção. Não posso colocar no meio um componente que pode quebrar todo mundo, como está quebrando, porque o câmbio está 1.60 e todo mundo fica festejando, porque com isso a inflação fica baixa. De que vale um País parado com inflação baixa? Basta a gente olhar, e os dados estão aí, quanto que nós gastamos com o FAT. É importante o FAT? É importante, mas gastamos 2 vezes e meia com o FAT do que gastamos com educação, pura e*

simplesmente por quê? Porque a economia não tem como crescer. Salvo essa puxada que a China deu, a economia não tem como crescer.

Então, nós temos que rever essas questões aí para poder exatamente redirecionar a aplicação de recursos. E sempre que eu me debruço sobre os dados aí, o que eu descubro? Que você tem recurso demais para investir no Brasil. Agora, eles estão mal alocados, eles estão centrados. E não é uma questão ideológica, a questão é simples; a renda do salário é gasta... em torno de 92% é gasta. Aciona a renda do trabalho, aciona a economia, cria emprego, as empresas ganham dinheiro, investem etc.. E a renda financeira ela tem uma propensão a gasto praticamente zero. Ninguém viu o Setúbal, do Itaú, depois que aumentou lucro, no mercado comprando coisas; ou o Presidente da PREVI alegre e falando: "Agora vou comprar..." Não, renda financeira, essas rendas, elas têm uma propensão praticamente zero. Sempre que eu realoco, como temos feito no Brasil, tirando renda do trabalho e botando diretamente como encargo financeiro ou subsidiando as coisas do Banco Central, que a gente não sabe bem como funciona, nós estamos segurando a economia real e o emprego, e aí temos que aumentar as verbas do salário desemprego."

Adicionalmente, é recomendável verificar a possibilidade de enfrentar cada um dos aspectos a seguir:

Controle sobre os fluxos de capital:

- Revisão de todas as normas infra-legais que, violando a Lei 4.131/1962, estabeleceram a livre movimentação de capitais no Brasil;
- Criação de mecanismos de controle de capitais que inibam o ingresso de capitais voláteis, permitindo maior autonomia à política econômica e à soberania nacional na definição das taxas de juros

Redução das Taxas de Juros e Revisão do atual Regime de Metas de Inflação:

- Redução das Taxas de Juros brasileiras ao patamar médio praticado no mundo, próximo de zero;
- Revisão do Decreto 3.088/1999, que estabelece as "Metas de Inflação", em respeito às demais variáveis previstas na Lei 4.595, que não são consideradas pelo referido decreto;

- Garantir a participação equitativa dos demais setores representativos da sociedade no processo de definição das taxas de juros;

- Criação de mecanismos de controle que garantam a imparcialidade das autoridades que definirão as taxas de juros, impedindo, por exemplo, que estas autoridades sejam egressas de instituições financeiras privadas, escolhendo-se pessoas comprometidas com o interesse público para tal função. Há que se prever, adicionalmente, uma longa quarentena de vários anos após sua participação no Copom, a fim de inibir a participação dessas autoridades em instituições financeiras privadas, evitando-se, assim, o conflito de interesses com o setor público;

- Revisão da indexação dos preços administrados, promovendo-se ampla redução dos mesmos, tendo em vista seu forte impacto na formação dos preços das empresas em geral, sua repercussão no processo inflacionário e, conseqüentemente, na elevação da taxa de juros Selic;

- Fortalecimento dos órgãos de defesa da concorrência;

Dívida dos Estados e demais esqueletos:

- Realização de Auditoria sobre a origem de todas as dívidas renegociadas pela União que aumentaram a dívida interna federal, principalmente com o objetivo de segregar o impacto dos juros no processo de formação dessas dívidas;

- Revisão do mecanismo de financiamento aplicado pela União à dívida dos estados e municípios, promovendo-se a alteração do índice de atualização monetária IGP-DI para o IPCA, e recalculando-se a evolução anterior da dívida dos últimos anos de acordo com esse índice e devolvendo-se aos entes federados os pagamentos feitos a maior;

Revisão da Política de Acumulação de Reservas Cambiais e o conseqüente Aumento da Dívida Interna:

- Revisão do Art. 2º da Lei 11.803/2008 (originária da Conversão da Medida Provisória 435), que permitiu que o Tesouro passasse a emitir, sem limite algum, títulos em favor do Banco Central, sem contrapartida financeira, simplesmente para “assegurar ao Banco Central do Brasil a manutenção de carteira de títulos da dívida pública em dimensões adequadas à execução da política monetária”;

- Revisão do Art. 11 da Lei 11.803/2008 e do Art. 13 da Lei 11.943/2009, que permitiram, em flagrante violação ao Parágrafo Único do Art. 8º da Lei Complementar 101/2000, que em 2008 cerca de R\$ 50 bilhões de recursos legalmente vinculados a diversas

áreas específicas fossem destinados ao pagamento da dívida pública. A revisão visa a evitar que esse desvio de recursos se repita no ano de 2009 e seguintes.

- Revisão da política de compra de dólares pelo Banco Central, recomendando-se que essa política seja implementada conjuntamente à instituição de controles sobre a entrada de capitais financeiros, condicionando-os à geração de empregos no país, distribuição de renda, inibindo-se a especulação financeira.

Priorização dos recursos para as áreas sociais:

- Revisão dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que promovem a priorização da formação do superávit primário e o pagamento da dívida (conforme listado no item III)

- Criação da “Lei de Responsabilidade Social”, que obrigue os governos a priorizarem os investimentos nas áreas sociais e a preservação da vida humana em detrimento do pagamento da dívida financeira.

- O setor financeiro tem sido altamente beneficiado com a política de endividamento brasileiro, enquanto a sociedade arca com a subtração de direitos sociais além da elevada carga tributária, a fim de garantir o cumprimento das metas de superávit primário e o pagamento dos elevados compromissos decorrentes do endividamento interno e externo.

Necessidade de maior transparência na divulgação dos dados sobre o endividamento público, tanto sobre o estoque da dívida como fluxos de pagamentos de juros e amortizações.

- Mudanças na forma de divulgação dos dados pelo governo, considerando-se a totalidade dos juros – e não somente os “juros reais”, que ultrapassam o IGP-M – e explicitando-se a metodologia utilizada para tais dados.

- Divulgação do estoque efetivo da dívida interna, sem a exclusão das chamadas “Operações Compromissadas”, ou dos títulos do Tesouro em poder do Banco Central, dado que é sobre todo o estoque efetivo que o Governo Federal – ou seja, a população brasileira – paga juros e amortizações.

Necessidade de maior controle sobre o endividamento

A legislação atual (Decreto 3.859, de 04.07.2001) permite que o Ministério da Fazenda decida, isoladamente, sem debate parlamentar ou social, sobre a quantidade e as

condições dos títulos emitidos, como juros e prazo. Portanto, esta legislação deve ser alterada, no sentido de ampliar a participação social sobre tais decisões. Os órgãos fiscalizadores (TCU, CGU, Senado e Congresso) devem ampliar seus instrumentos de fiscalização sobre a dívida, que consome a maior parcela do orçamento.

Além do mais, o Congresso e o Senado devem estabelecer os limites para a dívida, para os quais têm a prerrogativa, segundo a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

AUDITORIA DA DÍVIDA

- Criação de uma Comissão Permanente de Auditoria da Dívida no Congresso Nacional, conforme proposto por integrantes da CPI da Dívida Pública durante os debates. Tal medida se justifica pelo fato de que a dívida tem sido permanente e os órgãos de controle demonstraram grande fragilidade no trato do tema, conforme detalhado no item das limitações da presente análise preliminar.

A principal conclusão do exame do endividamento interno do período leva à NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA DA DÍVIDA PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988¹², tendo em vista a necessidade de elucidar os aspectos fundamentais do endividamento público que não puderam ser desvendados pela atual CPI, dado o exíguo prazo de seu funcionamento e as diversas limitações indicadas.

Diante das ilegitimidades apontadas, é recomendável que investigações sejam aprofundadas, a fim de determinar práticas passíveis de ilegalidade e respectiva responsabilização. As denúncias já apresentadas podem ser encaminhadas, pela Câmara dos Deputados, ao Ministério Público.

Brasília, 26 de março de 2010

Maria Lucia Fattorelli Carneiro
Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil
Requisitada para Assessorar a CPI da Dívida Pública

¹² Embora a Constituição Federal preveja a auditoria da dívida externa, considerando os diversos episódios de transformação de dívida externa em interna e tendo em vista que grande parte da atual dívida “interna” encontra-se nas mãos de estrangeiros, o entendimento do dispositivo constitucional deve abranger tanto a dívida externa quanto a dívida interna.

Aldo Olmos Molina Júnior
Auditor Interno da Caixa Econômica Federal
Requisitado para Assessorar a CPI da Dívida Pública