

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2018

(Do(a) Sr.(a) e outros)

Estabelece teto para os gastos com a dívida pública e diretrizes para o endividamento público

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do Artigo 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os artigos 166 e 167 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 166

§3º.....

II

b) Revogado

.....

Art. 167 – São vedados:

.....

XII – a realização de despesas com juros nominais da dívida pública federal em montante superior a 5% da Receita Corrente Líquida da União a cada ano;

XIII – a realização de despesa com juros ou amortização da dívida pública federal sem a devida divulgação nominal de cada beneficiário final;

XIV – a omissão de informações detalhadas e justificadas acerca dos fatores que impactaram o crescimento da dívida pública federal bruta interna e externa no ano anterior;

XV – a omissão de quaisquer parcelas dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública por ocasião de sua contabilização ou divulgação;

XVI – a atualização monetária do estoque da dívida pública federal por qualquer índice e para quaisquer fins;

XVII – a prática de quaisquer mecanismos financeiros que venham a gerar dívida pública, ou qualquer outro tipo de obrigação onerosa, sem contrapartida efetiva em bens e serviços de interesse público;

XVIII - a contratação de dívida sem a autorização específica do Congresso Nacional, complementar à autorização constante nos orçamentos anuais;

XIX – a transferência de quaisquer prejuízos ou resultados negativos do Banco Central do Brasil para gastos com a dívida pública ou para o Tesouro Nacional, devendo tais perdas serem recuperadas pela própria autoridade monetária;

XX – a utilização de títulos da dívida pública ou qualquer outro mecanismo ou operações de política monetária que se destinem a remunerar a sobra de caixa do sistema bancário;

XXI – a definição de taxa de juros básica da economia sem autorização do Congresso Nacional

XXII – a incidência de juros sobre juros.

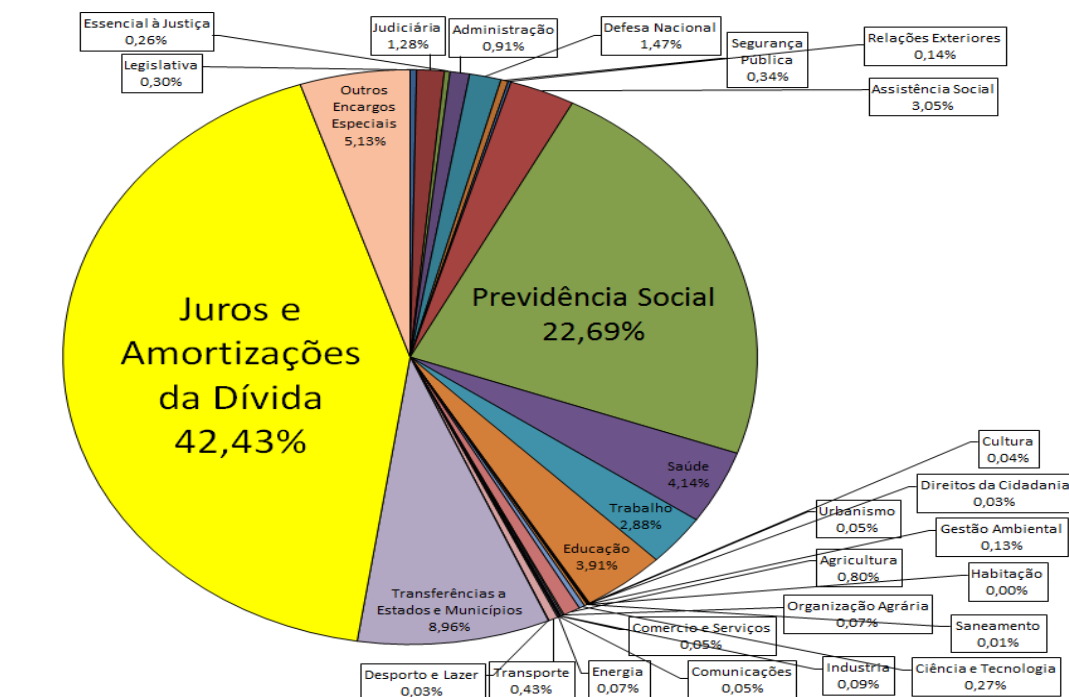
.....

§6º – A taxa média de juros nominais incidente sobre a dívida pública não poderá ultrapassar o percentual de 6% ao ano.

JUSTIFICATIVA

Conforme dados do SIAFI, em 2015 foram destinados à dívida pública, 42,43% do Orçamento Geral da União, ou seja, R\$ 962.210.391.323,00

Orçamento Geral da União 2015 (Executado) Total = R\$ 2,268 trilhões



Fonte: SIAFI

Elaboração: AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA

O SIAFI indica apenas o valor de R\$ 208,36 bilhões para a despesa com “Juros e Encargos da Dívida”, conforme quadro a seguir:

SIGA BRASIL		SENADO FEDERAL		LOA 2015 - Execução Orçamentária por Grupo Natureza de Despesa - GND				
								RS 1,00
GND (Cod)	GND	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago	
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	256,867,677,140	257,837,607,881	256,456,644,167	255,479,446,116	255,070,795,692	1,645,035,549	
2	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	225,248,120,644	277,346,405,644	208,362,864,733	208,362,694,170	208,360,341,749	2,337,996	
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1,050,758,938,966	1,111,191,402,786	1,053,588,658,346	1,012,931,592,067	980,422,529,557	81,601,000,665	
4	INVESTIMENTOS	83,090,584,204	80,424,536,525	37,573,716,610	13,315,686,433	9,640,124,166	29,310,085,541	
5	INVERSOES FINANCEIRAS	93,287,423,376	95,655,404,099	72,191,791,798	60,286,986,079	60,254,317,093	8,993,134,587	
6	AMORTIZACAO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	1,131,350,310,728	1,079,956,861,204	753,868,894,737	753,868,724,050	753,850,049,574	21,073,293	
9	RESERVA DE CONTINGENCIA	36,073,892,384	36,073,892,384	0	0	0	0	
NÃO APLICÁVEL	NÃO APLICÁVEL	0	0	0	0	0	0	
NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	0	0	0	-8,000	0	0	
TOTAL		2,876,676,947,442	2,938,486,110,523	2,382,042,570,390	2,304,245,120,916	2,267,598,157,831	121,572,667,632	

Entretanto, tal valor corresponde apenas ao valor dos juros “reais”, tendo em vista que está sendo contabilizada, como se fosse amortização, a parcela dos juros nominais correspondente à inflação medida pelo IGP-M, conforme denunciado pela CPI da Dívida Pública desde 2010ⁱ.

Assim, considerando que grande parte do valor informado a título de “amortização” ou “refinanciamento” é referente, na realidade, a juros (parcela dos juros nominais correspondente à remuneração pelo IGP-M), e tendo em vista que não existe a devida transparência em relação a esse cálculo paralelo, não há outra alternativa senão somarmos as rubricas “Juros” e “Amortizações e Refinanciamento” para indicar o montante destinado a gastos com a dívida pública.

Apesar dessa destinação de quase R\$ 1 trilhão para a dívida em 2015, o estoque de títulos da dívida interna aumentou **R\$ 732 bilhões** em 11 meses (31/01 a 31/12), conforme Quadro XXXVI publicado pelo Banco Central:

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
		LTN	LFT	NTN	Dívida securit.	CFT/CTN	TDA	BTN	Total					
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	37,5	
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	38,7	
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	40,3	
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	40,4	
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	41,0	
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	42,4	
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	42,5	
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	43,7	
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	44,2	
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	42,6	
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	43,6	
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	44,7	

Esse crescimento brutal do estoque da Dívida Interna (DPMFi), de R\$ 3,204 trilhões para R\$3,937 trilhões, em apenas 11 meses de 2015, deveu-se à destinação de recursos para cobrir operações ILEGAIS:

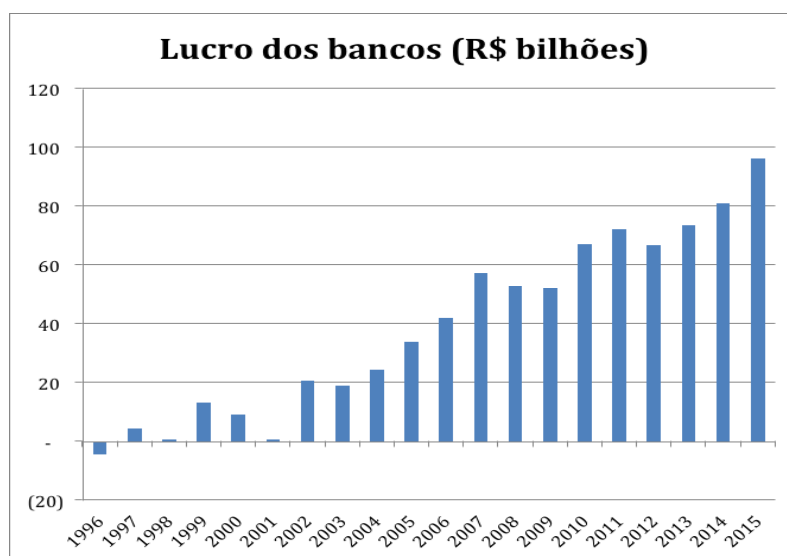
- **pagamento de juros** (o que é inconstitucional, pois fere o Art. 167, III, da Constituição Federal, o qual impede a emissão de títulos da dívida para pagar despesas correntes, tais como salários e juros);
- **remuneração da sobra de caixa dos bancos** (operações compromissadas que chegaram perto de R\$ 1 trilhão em 2015, ou seja, quase 20% do PIB), e
- **prejuízos do Banco Central com operações de swap cambial** (ilegais, conforme 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.”).

Cabe ressaltar que o volume de investimentos ficou limitado a apenas R\$ 9,6 bilhões em 2015, o que confirma que todo esse crescimento do estoque da dívida foi consumido nas referidas operações.

Em geral, os parlamentares acreditam que a dívida pública corresponde ao que aprendemos na teoria, isto é, abrangeria recursos recebidos em decorrência de empréstimos contraídos pelo Estado. Caso tivéssemos recebido a montanha de recursos equivalentes ao vultoso crescimento da dívida verificado em 2015 (R\$ 732 bilhões), não estaríamos enfrentando crise alguma. Não recebemos esses recursos, que foram aplicados na retroalimentação dos mesmos mecanismos que geraram ainda mais dívida pública.

De 2003 a 2015, o país acumulou um “superávit primário” de R\$ 824 bilhões , ou seja, as receitas “primárias” (formadas principalmente pela arrecadação de tributos) foram muito superiores aos gastos sociais. Apesar disso, a dívida pública interna se multiplicou no período, de R\$ 839 bilhões ao final de 2002 para quase R\$ 4 TRILHÕES ao final de 2015. Portanto, a causa da explosão da dívida pública não é, de forma alguma, um suposto exagero dos gastos sociais (previdência, pessoal, saúde, educação, etc), mas sim, a incidência de juros absurdos e questionáveis operações financeiras que beneficiam apenas os investidores privados, sem contrapartida ao país.

Enquanto o país e toda a economia real (indústria e comércio) amargam resultados negativos, o lucro dos bancos não para de crescer, como demonstram as estatísticas do próprio Banco Central, comprovando-se a existência de transferência de renda para o setor financeiro privado:



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

A dívida pública nunca foi auditada, como determina a Constituição Federal, e, conforme denunciado inclusive por Comissões do Congresso Nacional, 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, acima mencionadas.

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 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 sido a justificativa para contrarreformas e um pacote de medidas que tramitam 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.

O mais grave é que, atualmente, um dos mecanismos mais perversos que já vimos, semelhante ao que quebrou a Grécia e outros países europeus, está se espalhando pelo Brasil, mascarado por sedutora propaganda de que entes federados poderiam “vender”, “ceder” ou “novar” direitos de créditos de Dívida Ativa de difícil arrecadação. A PEC 241/2016, que tramita de forma acelerada no Congresso Nacional sob a alegada necessidade de congelar os investimentos sociais por 20 anos, destina recursos para “empresas estatais não dependentes”, que operam esse esquema. Os projetos de lei PLS 204/2016, PLP 181/2015 e PL 3337/2015 visam “legalizar” esse esquema, que irá provocar um enorme rombo nas contas públicas.

Diante desta situação, a Frente Parlamentar Mista pela Auditoria da Dívida Pública com Participação Popular debateu a necessidade de se estabelecer princípios básicos em relação aos gastos com a dívida, inseridos na presente Proposta de Emenda à Constituição:

a) Necessidade de **estabelecer limite para o pagamento dos juros nominais** incidentes sobre a dívida pública, pois não é possível continuarmos destinando quase a metade dos recursos do Orçamento Federal da União para gastos com a dívida.

- Proposta de limite para os juros nominais:

5% da Receita Corrente Líquida da União

b) Obrigar o **cômputo dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública**, pondo fim à subtração da parcela dos juros nominais correspondente à atualização monetária paralela pelo IGP-M, que tem sido contabilizada como se fosse amortização.

c) Obrigar a **autorização prévia do Congresso Nacional para a contratação de obrigações relacionadas à dívida pública**, seja através da emissão de títulos ou outras formas de contratação, em cada ano, a fim de garantir a devida transparência em relação aos montantes contratados.

d) Obrigar a **transparência em relação às operações que influenciaram, em cada ano, o crescimento do estoque da dívida pública**

- Por exemplo, em 2015, deveriam ser públicas as informações sobre as operações que influenciaram no crescimento de R\$732 bilhões

e) **Proibir a transferência de prejuízos do Banco Central para os gastos com a dívida pública**, gerados pela execução de política monetária e cambial.

- Em 2009, o montante de R\$ 147,7 bilhões de prejuízos operacionais do Banco Central foram repassados para o estoque e em 2010 mais R\$ 45 bilhões. A partir daí, esse montante gerou a necessidade de pagamento de juros e amortizações, impactando negativamente as finanças públicas e o equilíbrio fiscal. Mais recentemente, centenas de bilhões de reais em prejuízos com operações de swap cambial foram transferidos para a conta dos juros da dívida, sem qualquer transparência. O que se sabe é que a dívida tem aumentado de forma absurda, quase exponencial, sem contrapartida alguma ao país e à sociedade que paga a conta.

- O próprio Banco Central tem que procurar equilibrar a execução de sua política monetária e cambial, como era antes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

f) **Impedir a utilização de dívida pública ou qualquer outro subterfúgio para remunerar a sobra de caixa dos bancos.**

- Sob o argumento de “controlar a inflação”, o Banco Central do Brasil tem aplicado uma política monetária fundada em dois pilares: (1) adoção de juros elevados e (2) redução da base monetária, que corresponde ao volume de moeda em circulação. Na prática, tais instrumentos têm se mostrado um completo fracasso. Além de não controlar a inflação, os juros elevados têm afetado negativamente não só a economia pública – provocando o crescimento exponencial da dívida pública, que exige crescentes cortes em investimentos essenciais –, mas também tem afetado negativamente a indústria, o comércio e a geração de empregos. Por sua vez, a redução da base monetária utiliza o mecanismo das “Operações Compromissadas” que enxugam cerca de um trilhão de reais dos bancos e, na prática, correspondem à remuneração de sua sobra de caixa. Tais operações instituem cenário de profunda escassez de recursos, o

que acirra a elevação das taxas de juros de mercado e empurra o País para uma profunda crise socioeconômica.

g) Obrigar a transparência em relação aos beneficiários da dívida pública

- Atualmente, é exigida a transparência em relação a todos os demais gastos públicos, estando inclusive os contracheques de funcionários expostos na internet. No entanto, não sabemos para quem destinamos quase a metade do orçamento federal, pois os gastos com a dívida têm sido considerados sigilosos em nosso país.

h) Estabelecer limite constitucional para a taxa básica de juros nominais (SELIC ou a que venha a substituí-la) em no máximo 6% ao ano

i) Impedir que a taxa básica de juros (SELIC ou a que venha a substituí-la) seja estabelecida à revelia do Congresso Nacional, sem transparência alguma, baseada unicamente na vontade do próprio setor financeiro.

j) Impedir a incidência de juros sobre juros (Anatocismo), conforme estabelece a Súmula 121 do STF, por se tratar de mecanismo que provoca a multiplicação da dívida por ela mesma.

k) permitir que o Congresso Nacional possa alterar o montante destinado ao serviço da dívida na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

i Ver Relatório Específico da Auditoria Cidadã da Dívida nº 1/2013, disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>