

• Futuros do Brasil artigos

A auditoria da dívida e o necessário aumento dos gastos com a saúde

Maria Lucia Fattorelli *

Rodrigo Avila**

* Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida
(www.auditoriacidada.org.br e
<https://www.facebook.com/auditoriacidada.pagina/>).

** Economista da Auditoria Cidadã da Dívida.

Introdução

Elaboramos o presente texto com o propósito de contribuir com as reflexões levantadas pelo Seminário *Saúde sem Dívida e Sem Mercado*, realizado pelo Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. Nosso objetivo é aprofundar o conhecimento sobre o Orçamento Geral da União, ressaltando a disparidade na distribuição dos recursos orçamentários, devido ao imenso privilégio da chamada Dívida Pública, em detrimento de todas as demais áreas. O enfrentamento do tema da dívida pública permite compreender a sua importância para o modelo econômico adotado no Brasil, com fortes reflexos na criação da crise atual e do inaceitável cenário de escassez vigente no país.

Diante da necessidade de garantir recursos suficientes ao atendimento das necessidades da saúde pública no Brasil, direito fundamental consagrado na Constituição Federal e uma das áreas sociais mais importantes da humanidade, desenvolveremos os seguintes tópicos:

1. Orçamento Geral da União e o privilégio dos gastos com a Dívida Pública
 - a. Análise global do Orçamento Geral da União
 - b. Manobras escondem o privilégio dos gastos com a chamada Dívida Pública
2. Orçamento da Saúde e a desobediência à determinação constitucional referente às despesas obrigatórias
 - a. Evolução dos recursos destinados à Saúde
 - b. Programas e respectivas ações orçamentárias destacadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal como despesas que não podem ser objeto de limitação de empenho
3. Por que faltam recursos para a Saúde, considerando que o Brasil é tão rico?

- a. Paradoxo entre a realidade de abundância e o cenário de escassez no Brasil
 - b. A crise atual e os impactos na área da Saúde
 - c. O que provocou a crise econômica atual?
4. Sistema da Dívida e necessidade de auditoria
 - a. Funcionamento do endividamento público às avessas: Sistema da Dívida
 - b. Evolução do Estoque da Dívida Federal – Externa e Interna
 - c. Principais indícios de irregularidades na formação da Dívida Interna
5. Equador: caso concreto de aumento de recursos para a Saúde Pública após a realização da auditoria da dívida
6. Estimativa de montantes de recursos liberados a partir da realização de uma auditoria da dívida pública
7. Conclusão – Necessidade de mobilização social e formação de Núcleo da Auditoria Cidadã da Dívida na Fiocruz

1. O Orçamento Geral da União e o privilégio dos gastos com a Dívida Pública

O Orçamento Geral da União é alimentado por todas as receitas auferidas pelo governo federal e engloba principalmente as receitas de tributos e seus acréscimos legais (impostos, contribuições e taxas pagas pelas pessoas físicas e jurídicas); as receitas patrimoniais (advindas de venda ou concessão de patrimônio público por meio das diversas formas de privatizações); as receitas financeiras (decorrentes principalmente de emissão de novos títulos da dívida pública); as receitas advindas de pagamentos feitos por estados e municípios à União e as receitas de serviços.

No ano de 2015, a soma de todas as receitas auferidas pela União foi de R\$ 2,748 trilhões, conforme divulgado pela CGU¹. Em 2016, esse montante chegou a R\$ 2,840 trilhões². A distribuição desses recursos é obtida por meio dos dados divulgados pelo Siafi, que é o sistema oficial que contabiliza os gastos públicos federais.

O total de gastos federais informados no Siafi referente ao ano de 2015 foi de R\$ 2,268 trilhões e, em 2016, R\$ 2,572 trilhões. A relevante *sobra* (R\$ 480 bilhões, em 2015, e R\$ 268 bilhões, em 2016), referente a recursos que não foram destinados em cada ano, não tem sido explicada adequadamente pelo governo federal, que reconhece, porém, que tem emitido títulos da dívida pública (ou seja, tem se endividado)

em montante superior ao necessário, em centenas de bilhões de reais, alegando uma necessidade de constituir reserva para o *colchão de liquidez* que garantirá o pagamento dos juros da dívida pública. Essa *sobra*, obtida por meio da emissão excessiva de títulos da dívida pública, configura dano absurdo aos cofres públicos, tendo em vista que a partir do momento em que os títulos são colocados, passa a existir a obrigação de pagar os juros – e o Brasil pratica as taxas de juros mais elevadas do mundo!

A seguir, detalhamos o quadro comparativo de receitas e despesas federais realizadas em 2015 (quadro 1), de acordo com os dados obtidos pela Auditoria Cidadã da Dívida, em fontes oficiais da Controladoria Geral da União (CGU) e do Siafi.

Quadro 1:



Fontes: CGU e Siafi. Reprodução.

¹ <http://www.portaltransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?Exercicio=2015>

² <http://www.portaltransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?Exercicio=2016>

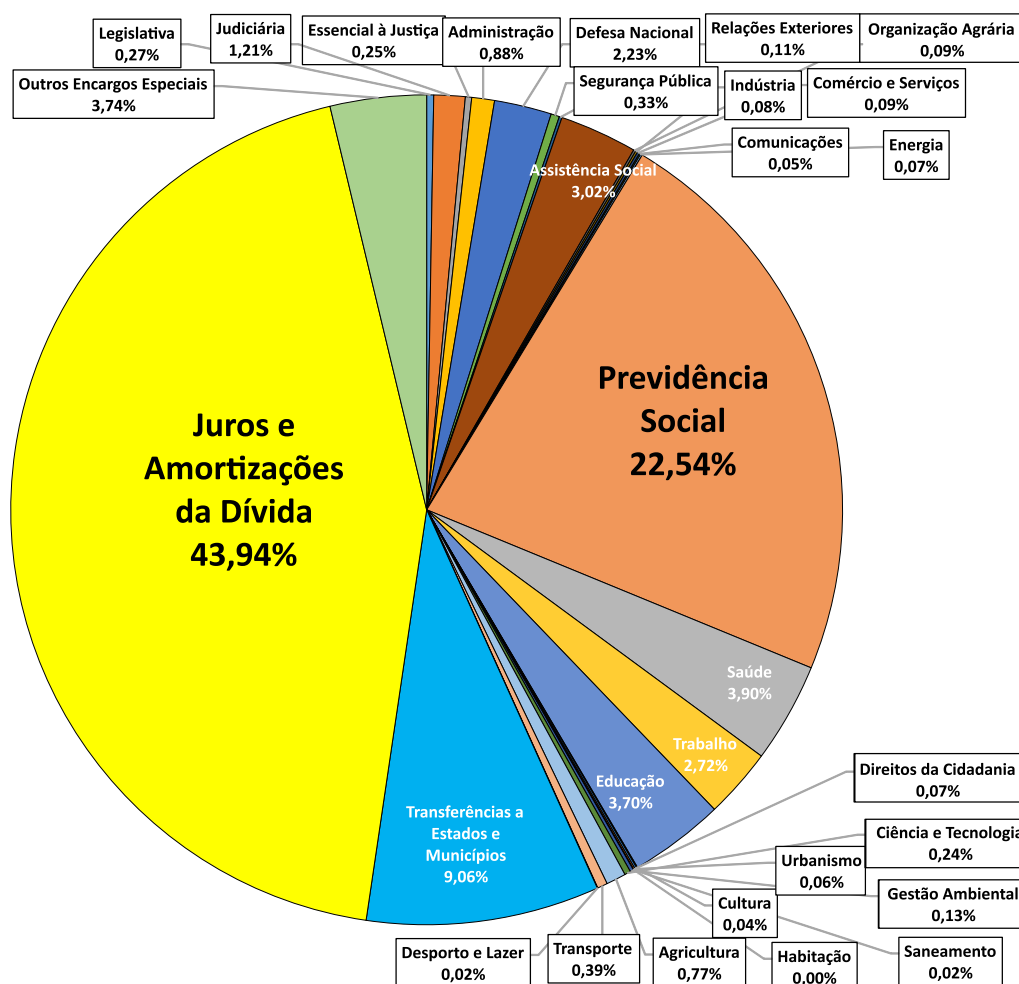
Consideramos relevante divulgar a informação sobre essa impressionante sobra de recursos que se destinará a assegurar pagamentos futuros de dívida pública, a fim de ressaltar o seu privilégio. Adicionalmente, é preciso recordar a ampla divulgação feita acerca de “déficit primário³ do setor público consolidado de R\$ 111,2 bilhões”, no ano de 2015, o que justificaria a Proposta de Emenda à Constituição nº 241 (divulgada como a PEC do teto de gastos) e outras contrarreformas propostas pelo governo. Na verdade, o maior responsável pelo déficit nominal⁴ (que chegou a R\$ 613 bilhões em 2015) tem sido os gastos com a dívida pública que a PEC 55 privilegia. E essa dívida tem sido gerada e aumentada devido à

política monetária adotada pelo Banco Central, tema que será abordado posteriormente.

a. Análise global do Orçamento Geral da União

O gráfico 1 reproduzido abaixo mostra como foram distribuídos os recursos do orçamento federal, levando em conta todas as despesas efetivamente realizadas no ano de 2016. Anualmente, a Auditoria Cidadã da Dívida elabora o gráfico nesse formato, a fim de realçar a relevância dos gastos com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, cabendo ressaltar que utilizamos exclusivamente fontes de dados oficiais.

Gráfico 1: Orçamento Geral da União 2016 Executado (pago) Total = R\$ 2,572 trilhões



Fonte: Siafi. Reprodução. Nota: Inclui a ‘amortização’ ou ‘refinanciamento’ da dívida, tendo em vista que a CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados comprovou que grande parte dos juros está sendo contabilizada como se fosse ‘amortização’ ou ‘refinanciamento’ (rolagem).

³ Denomina-se primário o montante do resultado comparativo entre as receitas primárias (principalmente as receitas tributárias, de privatizações, de lucro das estatais) e as despesas primárias (principalmente os gastos sociais e com a manutenção do Estado, sem considerar os gastos com a dívida pública).

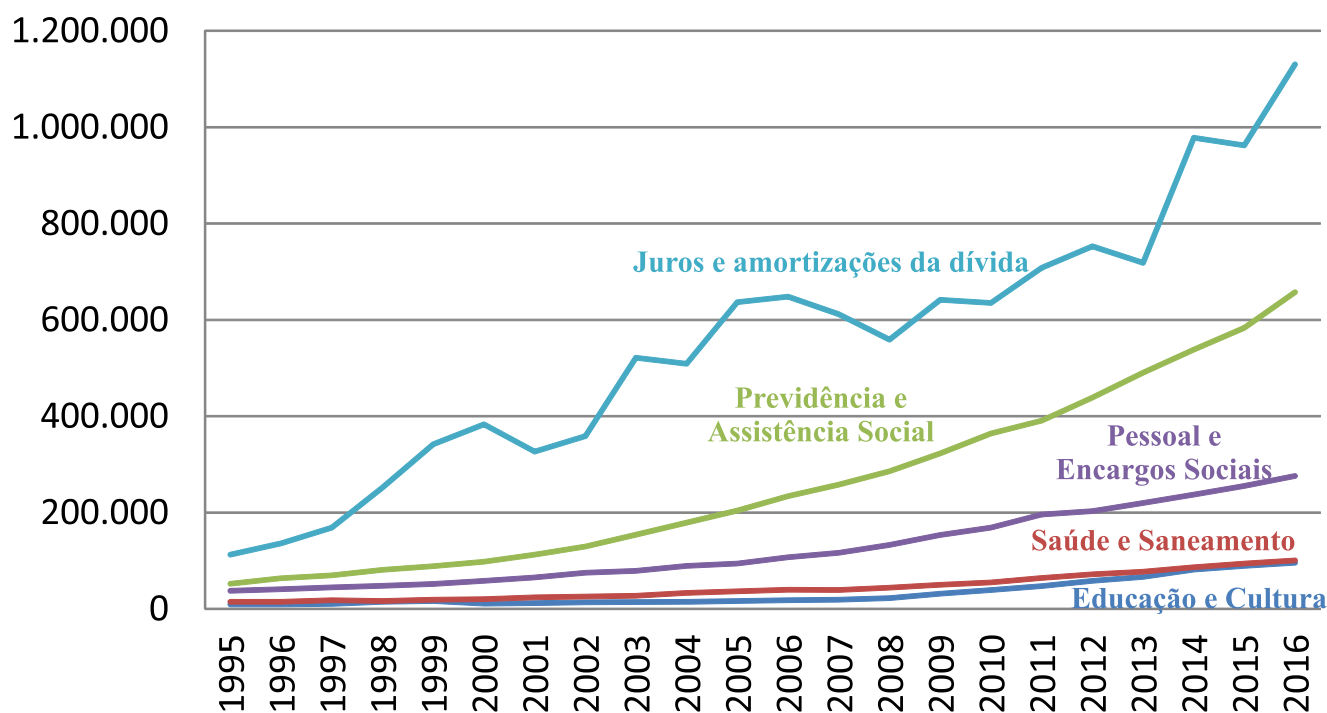
⁴ Déficit nominal é aquele no qual se incluem os gastos com a dívida pública.

Verifica-se que quase 44% dos recursos (R\$ 1,13 trilhão) foram destinados ao pagamento de juros e amortizações (principal) da dívida pública federal, enquanto áreas sociais fundamentais recebem quantias dezenas de vezes inferiores, como é o caso da Saúde, que ficou com apenas 3,9%.

O gráfico 2 a seguir apresenta uma série histórica de gastos selecionados do orçamento federal, desde 1995. Verifica-se que, historicamente, o pagamento de juros e amortizações da dívida pública tem sido o maior gasto

federal, superando largamente todas as demais despesas, enquanto setores como saúde e saneamento estiveram estagnados durante muitos anos e recebem volume de recursos várias vezes inferior ao destinado aos gastos financeiros. Os gastos com Pessoal e Encargos, rubrica que inclui todas as despesas com servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas de todas as áreas – inclusive os médicos, professores e demais profissionais da saúde – têm sido muitas vezes inferiores aos gastos financeiros, limitando-se a menos de um terço dos gastos com o endividamento público em 2016.

Gráfico 2: Orçamento Geral da União – Gastos selecionados (R\$ milhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Siafi. Reprodução.

Nota 1: Inclui a 'amortização' ou 'refinanciamento' da dívida, tendo em vista que a CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados comprovou que grande parte dos juros está sendo contabilizada como se fosse 'amortização' ou 'refinanciamento (rolagem)'.
Nota 2: Foram somadas as despesas de saúde e saneamento para possibilitar o comparativo dos gastos no período, tendo em vista que até o ano 2000 tais rubricas eram apresentadas conjuntamente.

Como se vê, o montante dos gastos com a dívida pública tem crescido de forma exponencial. O estoque da dívida pública federal interna (DPMFi) também tem crescido exponencialmente, tendo

atingido R\$ 4,5 trilhões em dezembro de 2016. A Dívida Externa bruta alcançou US\$ 550 bilhões. Analisaremos a trajetória dessas dívidas mais adiante.

b. Manobras escondem o privilégio dos gastos com a chamada dívida pública

A relevância dos gastos com a dívida tem sido escondida por meio de diversas manobras, que são utilizadas para dificultar a percepção do imenso dano provocado pelo tipo de endividamento público sem contrapartida, que tem sido realizado no Brasil.

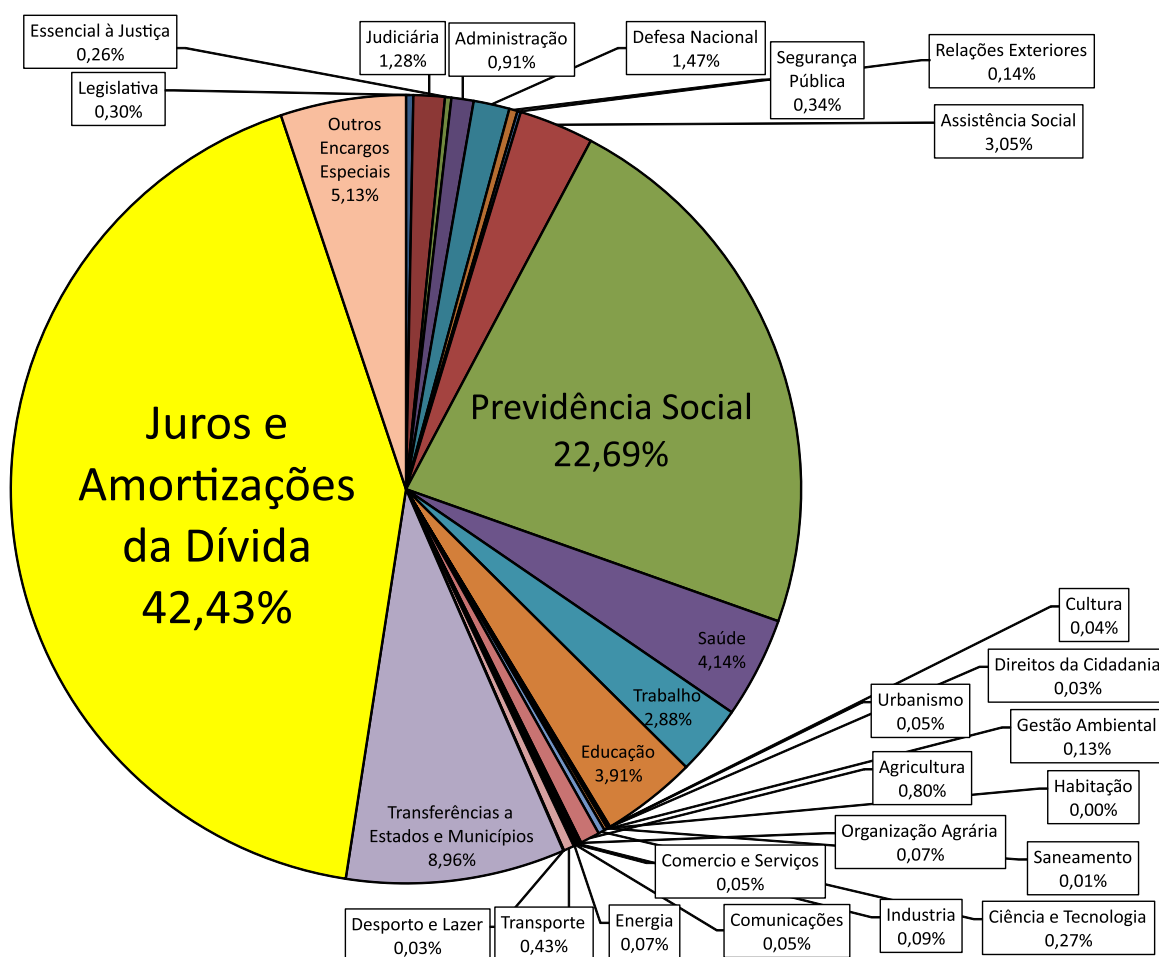
b.1 – Contabilização de Juros como se fosse Amortização/Refinanciamento da Dívida

Uma das manobras mais relevantes, comprovada durante a CPI da Dívida Pública concluída

na Câmara dos Deputados Federais em 2010 é a contabilização de grande parte dos juros como se fosse amortização ou refinanciamento (rolagem).

Essa manobra tem sido desmascarada pelos próprios dados oficiais divulgados pelo governo federal. Tomando-se por base o Orçamento Federal de 2015, verificamos que a dívida absorveu 42,43% dos recursos (R\$ 962 bilhões), enquanto para a Saúde foram destinados apenas 4,14%; para a Educação 3,91%; Assistência Social 3,05%; Ciência e Tecnologia 0,27%, enfim, todas as rubricas orçamentárias ficaram sacrificadas devido ao privilégio na destinação de recursos para a dívida.

Gráfico 3: Orçamento Geral da União 2015 (Executado) Total = R\$ 2,268 trilhões



Fonte: Siafi. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

Para esse mesmo ano de 2015, o Siafi indicou apenas o valor pago de R\$ 208,36 bilhões para a despesa com Juros e Encargos da Dívida, e o

valor pago de R\$ 753,85 bilhões para Amortização/Refinanciamento da Dívida, conforme o quadro 2, a seguir.

Quadro 2

SENADO FEDERAL							
LOA 2015 - Execução Orçamentária por Grupo Natureza de Despesa - GND							
R\$ 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

Fonte: Senado Federal. Reprodução.

Caso o valor de R\$ 753,85 bilhões (indicado no Siafi) tivesse sido empregado em Amortização, o estoque da dívida teria caído fortemente, certo? Caso tivesse sido empregado somente no Refinanciamento (também chamado de *rolagem*, ou seja, a troca de dívida que está vencendo por outra), o estoque da dívida teria se mantido constante, certo?

No entanto, o que ocorreu com o estoque da dívida interna em 2015? Conforme publicado pelo Banco Central, **em 2015 o estoque de títulos da dívida interna aumentou R\$ 732 bilhões**, saltando de R\$ 3,204 trilhões para R\$ 3,937 trilhões, em apenas 11 meses de 2015 (31/01 a 31/12/2015), como pode ser conferido na primeira coluna do quadro 3, reproduzido a seguir.

Quadro 3: 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	

Fonte: Banco Central. Reprodução.

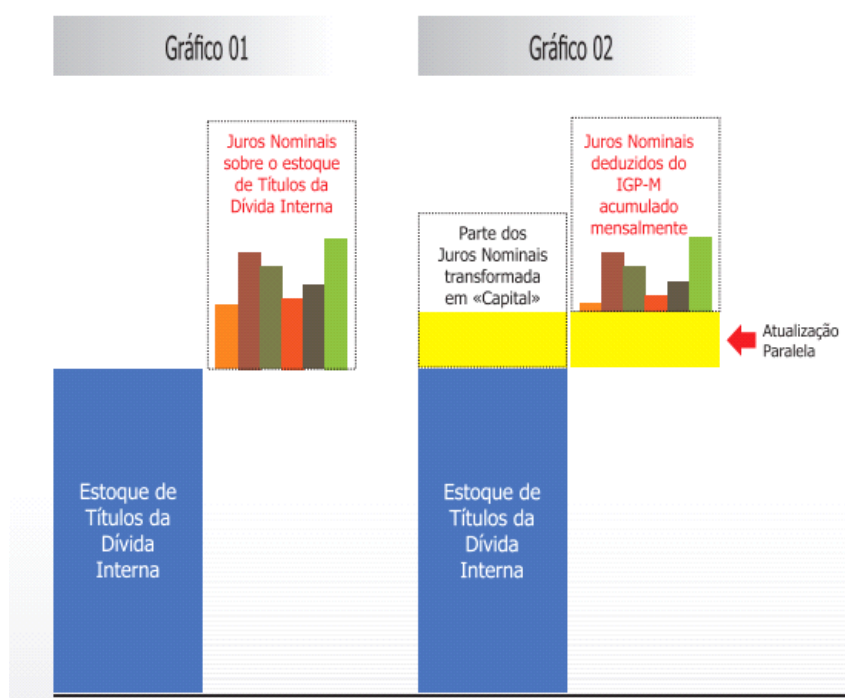
Constata-se, portanto, que a dívida não foi amortizada, nem simplesmente rolada ou refinanciada, mas, ao contrário, cresceu fortemente em 2015. Isso ocorre porque grande parte dos juros nominais está sendo contabilizada como se fosse amortização.

Desde a CPI da Dívida Pública concluída em 2010⁵, temos denunciado⁶ esse procedimento, que constitui uma *mega pedalada fiscal* e vem sendo adotado desde o Plano Real, quando a atualização monetária automática foi, em tese, abolida.

Esse procedimento é ilegal e tem permitido tratamento privilegiado aos gastos com juros, ao mesmo tempo em que promove o crescimento exponencial do estoque da dívida interna, além de significar uma afronta direta à Constituição Federal, especificamente, no art. 167, III, conhecido como *regra de ouro*.

Esse procedimento paralelo tem sido possibilitado por meio de cálculo paralelo que corrige monetariamente (pelo IGP-M) todo o estoque da dívida e em seguida deduz essa atualização dos juros e a transforma em amortização, tal como retratado no diagrama do quadro 4, a seguir.

Quadro 4: Contabilização de juros como se fosse amortização



O gráfico 01 do diagrama acima demonstra o estoque de títulos da dívida interna federal e, ao lado, os volumes de juros nominais incidentes sobre os diversos tipos de títulos que compõem o referido estoque. A variação na altura dos diversos volumes dos juros decorre da existência de diversos tipos de títulos, que possuem rendimentos nominais distintos.

O gráfico 02 do mesmo diagrama demonstra o efeito da atualização monetária paralela de todo o estoque da dívida (representada em amarelo). Referida atualização tem sido excluída do volume dos juros nominais, que passa a ficar restrito apenas à parcela que ultrapassa tal atualização. Simultaneamente, essa atualização passa a fazer parte do estoque da dívida e é paga como se fosse amortização, mediante a emissão de novos títulos.

⁵ www.auditoriacidada.org.br/blog/2012/03/25/cli...

⁶ Ver Relatório Específico da Auditoria Cidadã da Dívida nº 1/2013, disponível em www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf

À medida que a parcela da atualização monetária (que integra os juros nominais) é deslocada da categoria de Despesas Correntes e passa a ser computada como Despesas de Capital (amortização), o limite para emissão de nova dívida fica artificialmente ampliado nesse montante.

Esse procedimento burla o disposto no art. 167, III, da Constituição Federal (*regra de ouro*), que visa

proibir a emissão de nova dívida para pagar juros (despesas correntes) e tem provocado o crescimento exponencial do estoque da dívida interna federal.⁷

Em 2016, a mesma manobra se repetiu. O estoque de títulos saltou de R\$ 3,873 trilhões (em 31/01/2016) para R\$ 4,509 trilhões (em 31/12/2016), conforme dados do Banco Central, reproduzidos no quadro 5.

Quadro 5: 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				
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	46,9
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	47,6
Dez	4 509 262	1 522 848	718 196	868 480	1 364 306	8 391	24 823	2 218	0	2 986 415	-	2 986 415	47,7

Fonte: Banco Central. Reprodução.

⁷ Não existe fundamento legal que autorize a atualização monetária do conjunto da dívida pública. Uma distorção grave tem sido reiteradamente praticada devido à introdução de parâmetro inócuo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece o limite da variação do IGP-M para a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada da União. Trata-se de distorção porque não há que se estabelecer parâmetro para atualização monetária de toda a dívida se não há lei que autorize tal atualização e adicionalmente se tal atualização é na prática parte dos juros nominais pagos aos detentores dos títulos da dívida. Essa distorção reiterada aparece também na Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que indica que a atualização monetária da dívida deveria ser incluída no refinanciamento. Tal distorção tem provocado um cálculo paralelo dessa atualização monetária não prevista em lei, que por sua vez está mascarando a contabilização de grande parte dos juros como se fosse amortização/refinanciamento da dívida, em flagrante desrespeito ao artigo 167, III da Constituição.

Apesar do crescimento exponencial de R\$ 636 bilhões no estoque da dívida interna em 2016, o Siafi divulgou uma Amortização/Refinanciamento de R\$ 925 bilhões e juros de apenas R\$ 205 bilhões (quadro 6). É evidente que se tivesse havido de fato o pagamento de amortização de R\$ 925

bilhões, o estoque da dívida teria caído e não aumentado em R\$ 636 bilhões, como apontam os dados divulgados pelo Banco Central, acima reproduzidos. Se tivesse havido somente *rolagens*, o estoque teria se mantido constante, e não foi isso que ocorreu.

Quadro 6



SENADO

FEDERAL

LOA 2016 - Execução Orçamentária

por Grupo Natureza de Despesa - GND

R\$ 1,00

GND (Cod)	GND	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	277.187.336.063	280.105.526.280	277.254.231.483	276.418.117.551	275.998.762.719	936.104.432
2	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	304.101.215.258	273.101.215.258	205.008.766.239	204.891.738.043	204.890.863.485	1.744.882
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.105.676.228.718	1.157.540.335.709	1.139.278.943.980	1.097.032.324.173	1.080.620.508.071	66.525.441.396
4	INVESTIMENTOS	45.362.439.406	47.264.058.081	38.122.476.115	17.303.310.217	16.826.190.223	31.225.225.933
5	INVERSOES FINANCEIRAS	86.562.503.974	92.385.628.275	76.477.939.681	68.588.739.966	68.581.773.536	6.898.900.277
6	AMORTIZACAO/REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA	1.044.806.784.485	1.075.806.784.485	925.331.634.467	925.267.553.395	925.258.804.496	18.845.163
9	RESERVA DE CONTINGENCIA	89.849.879.404	77.204.010.041	0	0	0	0
NÃO APLICÁVEL	NÃO APLICÁVEL	0	0	0	0	0	0
NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	0	0	0	0	0	0
TOTAL		2.953.546.387.308	3.003.407.558.129	2.661.473.991.964	2.589.501.783.343	2.572.176.902.528	105.606.262.082

Fonte: Senado Federal. Reprodução.

Diante dessa grave constatação de irregularidade na contabilização dos gastos com a dívida, mascarando o valor efetivamente pago a título de juros, conforme comprovado por dados oficiais, não há outra alternativa senão somarmos as rubricas Juros com Amortizações/Refinanciamento, para que possamos indicar o montante dos gastos com a dívida.

Outra forma de apontar a insuficiência do montante dos juros indicados no Siafi advém da multiplicação do valor do estoque da dívida interna no início de 2016 (R\$ 3,936 trilhões) pela taxa de 13%, que corresponde à taxa de juros média da dívida interna em 2016, segundo o próprio Tesouro Nacional. O resultado é um valor de juros mínimo estimado, de R\$ 512 bilhões. Cabe ressaltar que esse é o cálculo mais conservador possível, pois considerou o estoque no início do ano. Se considerássemos o estoque médio da dívida no ano (R\$ 4,222 trilhões), o valor mínimo dos juros estimados seria de R\$ 549 bilhões, valor

muito superior ao valor indicado no Siafi, de apenas R\$ 205 bilhões.

A contabilização de grande parte dos juros como se fosse amortização é uma das grandes máscaras do Sistema da Dívida, e tem possibilitado o pagamento de juros (despesas correntes) mediante a emissão de novos títulos da dívida pública, burlando-se o disposto no art. 167, III, da Constituição Federal.

Infelizmente, alguns especialistas deixam de aprofundar os seus estudos, não percebem a manobra antes detalhada e limitam-se a criticar o fato de a Auditoria Cidadã da Dívida somar os valores dos juros e amortizações para indicar o montante efetivamente gasto com a dívida. É importante estar alerta para não sermos iludidos por tais análises superficiais e, eventualmente, mal intencionadas, pois seguem interesses do mercado financeiro que não quer revelar o verdadeiro gasto com a dívida pública e a necessidade da auditoria dessa dívida.

b.2 – Omissão na divulgação dos gastos com a dívida pública

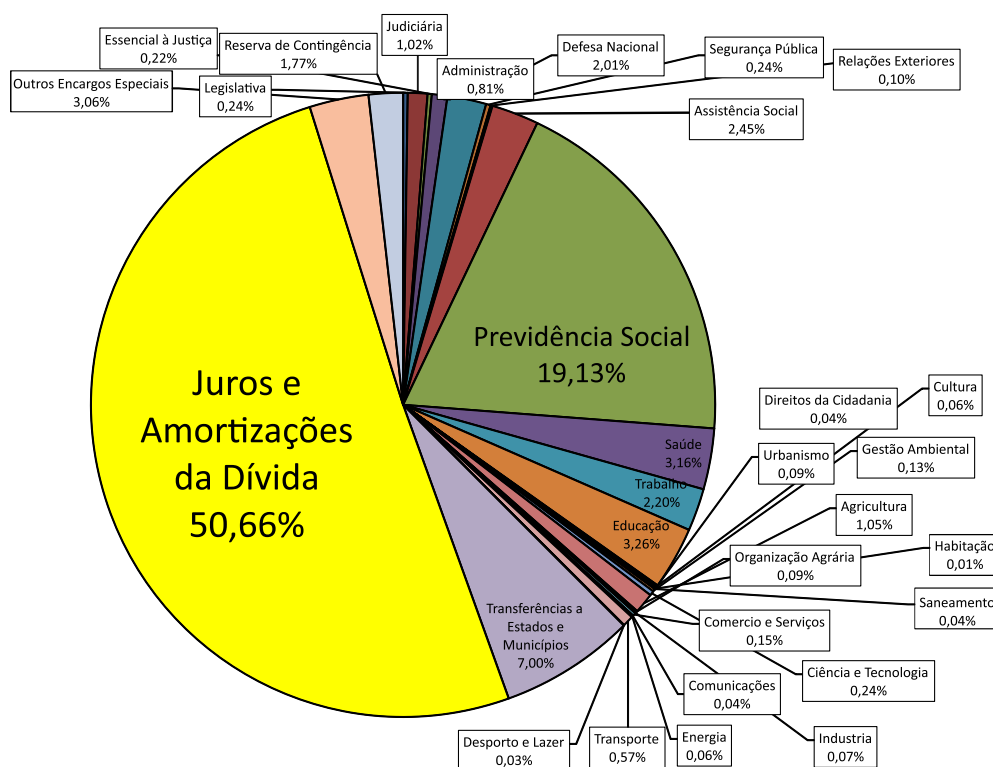
Dados comumente divulgados pelo governo e por especialistas ligados aos grandes beneficiários da dívida pública (bancos) e à grande mídia não incluem os gastos com a dívida pública, limitando-se a culpar os gastos sociais pela “crise fiscal”.

Essa postura tem sido dominante e utilizada para justificar o aprofundamento do ajuste fiscal, isto é, o corte de despesas primárias (que corresponde a todas as despesas para a manutenção do Estado e serviços prestados à população, exceto as despesas financeiras com a dívida pública);

as privatizações de patrimônio público e diversas contrarreformas, a fim de que sobrem mais recursos ainda para o pagamento dos gastos com a dívida.

A partir da aprovação da Emenda Constitucional 95, o ajuste fiscal foi parar no texto constitucional e, por 20 anos (!), todas as despesas primárias ficarão limitadas ao patamar de 2016, ano de crise e contenção brutal de gastos, podendo haver simplesmente uma atualização anual pelo IPCA. É evidente o impressionante retrocesso que tal medida provocará nos direitos sociais, o que já pode ser evidenciado no gráfico 4, referente aos dados do orçamento federal proposto para 2017.

Gráfico 4: Orçamento Geral da União (Projetado para 2017) Total = R\$ 3,399 trilhões



Fonte: Projeto de Lei Orçamentária para 2017. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

Cabe ressaltar que no período de 1995 a 2015, a arrecadação tributária superou em cerca de R\$ 1 trilhão o valor gasto com todas as despesas primárias. Essa “economia” brutal de recursos, denominada “Superávit Primário”, foi obtida por meio de cortes e contingenciamentos em todas as áreas, especialmente saúde e educação,

dentre várias outras finalidades urgentes para o país.

Essa produção de superávit primário era anunciada como necessária para pagar a dívida pública interna que, apesar disso, cresceu de R\$ 86 bilhões em 1995 para R\$ 4 trilhões em 2015.

Portanto, a explosão do endividamento nada tem a ver com um suposto excesso de gastos sociais, mas sim com os gastos excessivos com os juros da própria dívida e com os mecanismos de política monetária que geram dívida continuamente, sem contrapartida alguma ao país ou à sociedade.

2. Orçamento da Saúde e a desobediência à determinação constitucional referente às despesas obrigatórias

O art. 6º da Constituição Federal Brasileira estabelece que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Em relação ao respeito ao direito à saúde, a CF/1988 determina:

a) art. 23, inciso II – estabelece entre as obrigações da União, estados e Distrito Federal a de “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”;

b) art. 196 – estabelece que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas

sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

A carência geral de serviços e materialidade, em todas as regiões do país, indica que a importância que a Constituição Federal deu ao direito à saúde não tem sido devidamente respeitada.

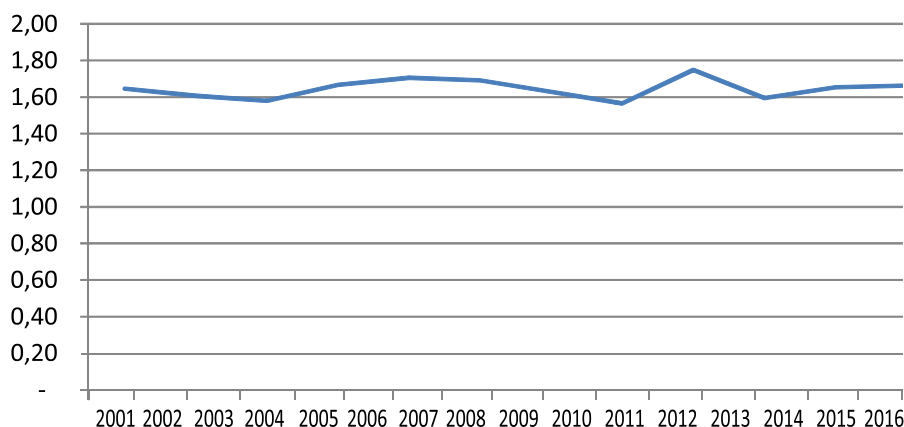
a. Evolução dos recursos destinados à Saúde

Nas últimas décadas, a Constituição tem garantido um piso de recursos para a saúde, na forma da Emenda Constitucional nº 20/2000.

De 2001 a 2015, ela previu que os gastos federais com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)⁸ deveriam aumentar anualmente na mesma proporção do Produto Interno Bruto (PIB) nominal, o que se refletiu em uma estabilidade dos recursos em relação ao PIB, conforme se vê no gráfico 5.

Em 2016, tal regra foi alterada, para um piso equivalente a 13,2% da Receita Corrente Líquida em 2016 (crescendo progressivamente até 15% em 2020), o que, diante da queda da arrecadação nos últimos anos, também não contribuiu para um aumento significativo dos recursos da saúde.

Gráfico 5: Governo Federal: despesas com ações e serviços públicos de saúde (% do PIB)



Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria. PIB: Banco Central. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

⁸ A legislação define quais tipos de gastos podem ser considerados como ASPS.

Conforme se observa no gráfico, os recursos da saúde não têm crescido, quando comparados ao PIB, uma medida mais adequada, dado que, com o aumento do Produto Interno Bruto, aumenta-se também a demanda pelos serviços de saúde (mais acidentes de trabalho, de trânsito etc.). Isso também significa que a parcela da riqueza produzida pelo país destinada à saúde não tem aumentado, apesar de ser muito insuficiente para o atendimento à população.

Adicionalmente, os valores divulgados pelo governo como Ações e Serviços Públicos de Saúde não são apenas os efetivamente gastos durante o ano, incluindo também recursos empenhados e não gastos, sob a justificativa de que eles seriam executados no ano seguinte, na forma de restos a pagar. Porém, nem sempre todos estes recursos são efetivamente gastos no ano seguinte, o que significa que os recursos descritos no gráfico acima estão superestimados.

Em 2016, o governo declarou que gastou R\$ 106 bilhões com Ações e Serviços Públicos de Saúde, valor este menor que um décimo dos gastos com juros e amortizações da dívida pública federal.

Portanto, fica claramente caracterizado que o endividamento público é principal entrave ao aumento dos gastos sociais, dentre eles, o da saúde.

b. Programas e respectivas ações orçamentárias destacadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal como despesas que não podem ser objeto de limitação de empenho

Recente estudo realizado por colaboradora da Auditoria Cidadã da Dívida apontou diversos indícios de ilegalidades na limitação orçamentária de despesas obrigatórias, isto é, que não poderiam ficar sujeitas a limitações por se tratar de grave ofensa aos

direitos humanos e sociais fundamentados no texto constitucional.

Considerando a relevância do referido estudo para o Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, este está incluído, na íntegra, como Anexo I ao presente texto.

3. Por que faltam recursos para a saúde, considerando que o Brasil é tão rico?

a. Paradoxo entre a realidade de abundância e o cenário de escassez no Brasil

A realidade brasileira é de extrema abundância em todos os sentidos (energético, mineral, climático); entretanto, enfrentamos inaceitável cenário de escassez, com falta de recursos para investimentos estratégicos ou atendimento aos direitos sociais básicos, além de anúncios de déficits e crises diversas: econômica, financeira, social, ambiental, política e ética.

Apesar de o Brasil ser, atualmente, a nona maior economia do mundo, nossa situação social passa por uma verdadeira calamidade. O desemprego atinge patamar elevadíssimo. Segundo pesquisa do IBGE⁹, temos 166 milhões de pessoas em idade de trabalhar no Brasil. Destas, 90 milhões estão empregadas; 14 milhões, desempregadas; e 64 milhões, fora da força de trabalho, ou seja, já não procuram emprego. Obviamente, nesse cenário, os dados da violência disparam. O nível salarial é extremamente baixo e 23,4% da população ativa vive com menos de um salário mínimo¹⁰.

Somos o país mais injusto do mundo, onde a distância entre ricos e pobres é a mais cruel, e a concentração de renda é vergonhosa: apenas 0,5% da população ativa concentra 43% de toda a riqueza declarada em bens

⁹ IBGE-PEA 2016. Quadro-resumo publicado em O Estado de São Paulo, em 1º/10/2016.

¹⁰ Correio Braziliense em 12/7/2016.

e ativos financeiros à Receita Federal¹¹. Ocupamos a vergonhosa 79ª posição no *ranking* dos Direitos Humanos segundo o IDH medido pela ONU¹² e o penúltimo lugar no *ranking* da Educação entre quarenta países analisados¹³.

O desenvolvimento socioeconômico está completamente travado, de tal maneira que nosso PIB

vem caindo, tendo encolhido 3,8% em 2015¹⁴, 3,6%, em 2016, e dados indicam mais recessão em 2017.

Como é possível que um país com tamanhas potencialidades, em todos os sentidos, conforme indicado no quadro abaixo, fique engessado dessa forma, submetido a inaceitável cenário de escassez?

Quadro 7

9ª Maior Economia Mundial IMENSAS POTENCIALIDADES ABUNDÂNCIA	CENÁRIO 2015-2017 ESCASSEZ
• Maior reserva de Nióbio do mundo • Terceira maior reserva de petróleo • Maior reserva de água potável do mundo • Maior área agricultável do mundo • Riquezas minerais diversas e Terras Raras • Riquezas biológicas: fauna e flora • Extensão territorial e mesmo idioma • Clima favorável, recorde de safra • Potencial energético, industrial e comercial • Riqueza humana e cultural • Reservas Internacionais US\$375 Bi • R\$ 1,1 Trilhão esterilizados no Bacen • R\$ 480 bilhões de "sobra" em 2015 e R\$ 268 bilhões em 2016 • Dívida Ecológica histórica • Potencial de arrecadação tributária	CRISES ➤ Econômica seletiva • Desindustrialização • Queda da atividade comercial • Desemprego • Perdas salariais • Privatizações • Encolhimento do PIB ➤ Social ➤ Política ➤ Ambiental AJUSTE FISCAL e REFORMAS: Corte de investimentos e gastos sociais; aumento de tributos para a classe média e pobre; privatizações e Contrarreformas CRESCIMENTO ACELERADO DA DÍVIDA PÚBLICA = CRISE FISCAL

Esse cenário não é obra do acaso, mas é construído e sustentado pelo modelo econômico do país, voltado para a concentração de renda e riqueza em seus principais pilares:

- modelo tributário injusto e regressivo;
- política monetária suicida; e
- privilégio do Sistema da Dívida.

A fim de desmontar esse cenário, precisaremos modificar o modelo tributário para que se transforme

em mecanismo de justiça fiscal e distribuição de renda; alterar a política monetária para que atue em favor dos interesses do país e do povo, e não apenas do setor financeiro; e enfrentar o Sistema da Dívida por meio de completa auditoria, interrompendo esse processo de sangria de recursos e submissão aos interesses do mercado financeiro.

Adicionalmente, teremos que retirar algumas máscaras mestras, como a revogação da EC 95, a falácia do déficit da Previdência e do setor público.

¹¹ Fonte: Ipea, Sérgio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Orair, com base em dados da Receita Federal.

¹² http://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/21/politica/1490112229_963711.html

¹³ Índice Global de Habilidades Cognitivas e Realizações Educacionais.

¹⁴ Ver em: <<http://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/03/economia-brasileira-fecha-2015-com-queda-de-38-mostra-ibge.html>>.

b. A crise atual e os impactos na área da Saúde

A crise econômica gera, inegavelmente, efeitos sobre a saúde das pessoas, decorrentes, por exemplo, da preocupação com o desemprego e o endividamento. Conforme afirma a pesquisadora do Ipea Fabiola Sulpino Vieira¹⁵:

Entre as consequências sociais mais amplas, verifica-se que a perda do emprego e o aumento do desemprego provocam perdas financeiras e o endividamento das famílias, levando ao empobrecimento, ao aumento dos divórcios e da violência. Essas condições, associadas à insegurança quanto à manutenção do emprego, ocasionam piora da saúde mental, com elevação da incidência e prevalência de ansiedade, depressão, estresse e abuso de álcool e outras drogas. Ainda como consequências para a situação de saúde, identificaram-se o aumento dos casos de suicídio e de doenças crônicas e infecciosas. Nesse contexto, a demanda por atendimento no sistema público de saúde aumenta, tanto pela piora das condições de saúde quanto pela diminuição da capacidade de pagamento diretamente do bolso e de planos privados de saúde pelas famílias. Esta situação se agrava como consequência da adoção de medidas de austeridade fiscal, baseadas na redução do gasto com políticas sociais. A manutenção e o reforço aos programas de proteção social durante as crises econômicas são importantes medidas para reduzir o risco de desfechos negativos sobre a saúde das populações e podem promover a saúde e o bem-estar. Em conclusão, as crises econômicas e as medidas de austeridade fiscal, que reduzem o gasto com políticas sociais, pioram a situação de saúde da população (VIEIRA, 2016).

Portanto, em uma conjuntura de crise, torna-se ainda mais necessário o aumento dos recursos da saúde, para compensar os efeitos nocivos do

desemprego, endividamento e aumento da incerteza. Porém, na conjuntura nacional, a crise veio acompanhada de uma política monetária restritiva (juros altíssimos) e severos cortes de gastos sociais, justificados pelo governo como se fossem a saída para a crise, quando na verdade, a causam e a aprofundam.

Esta relação de causalidade entre a política econômica e a crise será vista no próximo item.

c. O que provocou a crise econômica atual

A dívida pública não restringe os gastos sociais apenas por meio de cortes orçamentários (na saúde, educação, e outras áreas), mas influencia na determinação da política monetária praticada no Brasil – com juros altíssimos e restrição da base monetária – que impede o funcionamento do setor produtivo, acarretando quebras, queda na arrecadação tributária e uma gigantesca recessão, conforme explicaremos neste item. A queda na arrecadação leva a mais cortes de gastos, que por sua vez levam a mais recessão, em um círculo vicioso.

O que provocou a crise econômica atual, que está jogando dezenas de milhões de pessoas no desemprego e gerando danos irreparáveis ao país? Além desse desemprego recorde, essa crise tem produzido desindustrialização, quebra de milhões de estabelecimentos comerciais, encolhimento do PIB, sucessivos cortes de direitos sociais, entrega de patrimônio por meio de privatizações e diversas modificações legais que representam inimigável retrocesso para a democracia e para a soberania nacional. Tivemos alguma catástrofe, peste, desastre geral ou guerra?

Por que, então, o Brasil, nona economia mundial, marcado pela riqueza e abundância em todos os sentidos, está enfrentando essa crise brutal?

¹⁵ Nota Técnica do Ipea nº 26, de agosto de 2016: Crise econômica, austeridade Fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas? Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160822_nt_26_disoc.pdf

Responsabilidade do Banco Central

Quase ninguém toca na principal causa dessa crise. Muitas pessoas acreditam que a corrupção é a principal causa da crise atual. De fato, há muita corrupção no país, envolvendo todos os poderes e esferas, e que deve ser completamente apurada e exemplarmente punida. Mas os danos provocados pela política monetária exercida pelo Banco Central atingem montantes infinitamente superiores a todos os conhecidos escândalos de corrupção somados, e constituem a principal causa da atual crise econômica.

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, isto é, do volume de moeda em circulação, por meio das Operações Compromissadas. Na prática, tais instrumentos têm se mostrado um completo fracasso, pois além de não controlar o tipo de inflação que existe no Brasil, empurraram o país para essa desnecessária crise.

Juros mais elevados do Planeta remuneram sobra de caixa dos bancos no Brasil

Os juros mais elevados do mundo praticados no Brasil têm sido o principal fator responsável pelo crescimento exponencial da dívida pública. Adicionalmente, a necessidade de pagar esses juros tem servido de justificativa para as políticas de inanição de investimentos essenciais, executadas por meio do ajuste fiscal, que foi parar na Constituição com a aprovação da Emenda Constitucional 95 (PEC 55 ou 241).

Diversas outras medidas restritivas de investimentos e direitos, tais como a EC-93 (que aumentou a DRU para 30%), a PEC 287 (contrarreforma da Previdência), o PLP 343 (ajuste fiscal dos Estados), entre outras, também visam gerar recursos para o pagamento de juros da dívida pública.

Além disso, os juros abusivos amarram toda a economia do país, afetando negativamente a indústria,

o comércio, investimentos geradores de empregos, e abortam possibilidades de nascimento de novos negócios que dependem de crédito, constituindo a principal causa da crise fiscal e da paralisação da economia.

Esse impacto negativo fica ainda mais agravado pela atuação do Banco Central com as Operações Compromissadas que enxugam atualmente cerca de R\$ 1,1 trilhão que sobra no caixa dos bancos, trocando essa sobra por títulos da dívida pública, que pagam os juros mais elevados do mundo. Ao mesmo tempo, tais operações provocam aumento da dívida pública sem contrapartida alguma; aumento da despesa pública com o pagamento dos juros diários aos bancos e, adicionalmente, esterilizam esse imenso volume de recursos que deveria estar irrigando a economia e gerando empregos, instituindo cenário de profunda escassez de recursos, o que acirra a elevação das taxas de juros de mercado.

Estamos falando em R\$ 1,145 trilhão esterilizados no Banco Central, montante correspondente a 18% do PIB (de 2016), que gera imensa despesa pública para sua remuneração diária, aos juros mais elevados do planeta!

Aí está o desequilíbrio brutal das contas públicas, com reflexos negativos para toda a economia do país. Imaginem o que aconteceria se o Banco Central não realizasse essas operações. O que os bancos fariam com sua sobra de caixa? É evidente que se esforçariam para emprestar e, para isso, necessariamente teriam que reduzir as taxas de juros, o que desamarraria o país.

A alegação de que tal operação é necessária para controlar inflação não se sustenta. Basta observar as causas da inflação no Brasil: preços administrados (energia, telefonia, tarifas bancárias, combustível, transporte público, planos de saúde etc.) e alimentos (devido a fatores climáticos e erros de política agrícola que privilegia commodities de exportação e não a produção de alimentos).

Um dos itens que mais influenciou a elevada inflação em 2014 e 2015 foi o preço da energia, que chegou a aumentar 60%. Isso não teria acontecido se

os recursos esterilizados pelo Banco Central estivessem viabilizando investimentos no setor. Esse é apenas um exemplo entre vários que podem ser levantados para caracterizar que o efeito dessas Operações Compromissadas tem sido inverso ao que prega o Banco Central.

As Contrarreformas não tocam na principal causa da crise atual

Enquanto a crise vem sendo provocada e aprofundada pela política monetária praticada pelo Banco Central, as contrarreformas que estão sendo aprovadas caminham no sentido inverso e não atacam as causas dessa crise.

A reforma de que precisamos é a urgente modificação da atuação do Banco Central, a fim de estancar o excesso de gastos financeiros com a dívida pública, que tem consumido, todo ano, cerca de metade do orçamento federal e, apesar disso, não para de crescer, devido à contínua geração de *dívida* sem contrapartida por meio das Operações Compromissadas, operações de *swap* cambial, além dos juros sobre juros escorchantes.

Nos três primeiros meses de 2017 a dívida interna federal cresceu cerca de R\$ 100 bilhões por mês, alcança quase R\$ 5 trilhões, e nunca foi objeto de uma auditoria integral!

E qual tem sido o foco das contrarreformas que estão sendo aprovadas no Congresso Nacional? Justamente as políticas públicas, cortando ou congelando por 20 anos as despesas primárias, a fim de que sobrem mais recursos ainda para os gastos financeiros com a chamada dívida pública, o que irá engessar e atrasar ainda mais o nosso desenvolvimento socioeconômico.

É urgente atentar para os danos da política monetária suicida praticada pelo Banco Central, que favorece escandalosamente o setor financeiro e se submete à influência dos bancos e organismos internacionais – FMI e Banco Mundial.

4. Sistema da Dívida e a necessidade de auditoria

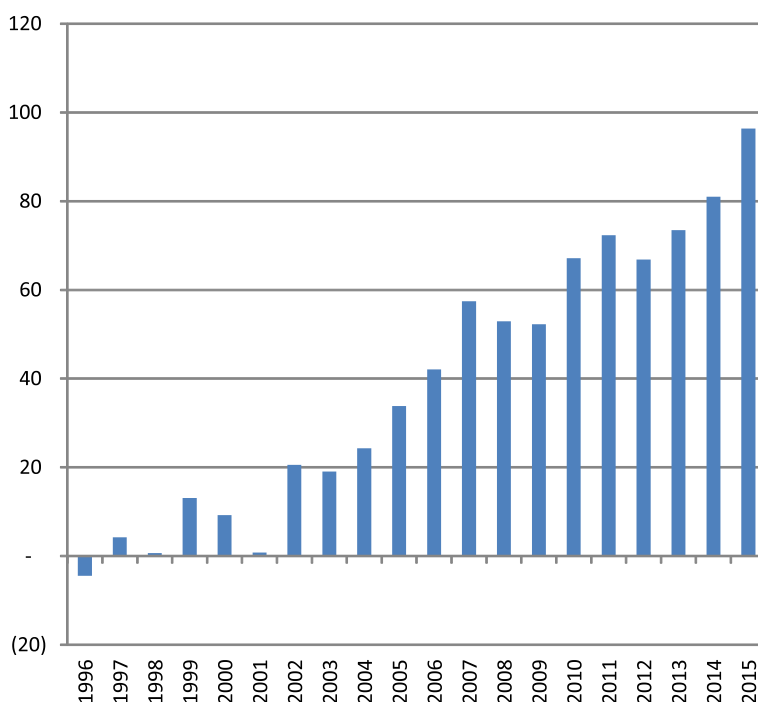
a. Funcionamento do endividamento público às avessas: Sistema da Dívida

Em geral, as pessoas acreditam que a dívida pública corresponde ao que aprendemos na teoria, isto é, que 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) e 2016 (R\$ 636 bilhões), não estaríamos enfrentando crise alguma. Não recebemos tais recursos. Eles foram aplicados na retroalimentação dos mecanismos ilegais que geraram ainda mais dívida pública, tais como:

- **pagamento de juros extorsivos** (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);
- **pagamento de juros sobre juros** (o que é ilegal, conforme Súmula 121 do STF);
- **remuneração da sobra de caixa dos bancos** (operações compromissadas que chegaram a R\$ 1,145 trilhão, ou seja, 18% do PIB), e
- **prejuízos do Banco Central com operações de *swap* cambial** (ilegais, conforme representação de auditor do Tribunal de Contas da União TC-012.015/2003-0)

Cabe ressaltar que o volume de investimentos ficou limitado a apenas R\$ 9,6 bilhões em 2015, o que confirma que todo o crescimento do estoque da dívida naquele ano foi consumido nos mecanismos acima referidos. Em 2016, os investimentos federais foram de apenas R\$ 16,8 bilhões. Dessa forma, a capacidade de endividamento do país não tem sido utilizada para o desenvolvimento econômico e social (como ocorre nos países desenvolvidos, a juros baixos e prazos longos), mas principalmente para pagar juros extorsivos e demais mecanismos antes mencionados.

Gráfico 6: Lucro dos bancos (R\$ bilhões)



Fonte: Banco Central (www4.bcb.gov.br/top50/port/top50.asp). Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

Esses mecanismos funcionam como uma engrenagem que, continuamente, promove a transferência de renda para o setor financeiro privado. 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 bilhões¹⁶, e reduzem seus lucros tributáveis.

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, antes 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 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

¹⁶ www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/04/internas_economia,516532/reserva-de-bancos-contr-calotes-vai-a-r-183-7-bi.shtml

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 tramitaram em regime de prioridade no Congresso Nacional (EC 95, EC 93, PLP-257/2016, PLP-343/2017, 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.

Além de privilegiar o gasto com a dívida, a EC 95/2017 ainda reserva recursos para outro perverso mecanismo financeiro gerador de obrigações financeiras onerosas que se transformarão em dívida pública, semelhante ao que quebrou a Grécia e outros países europeus¹⁷. Tal esquema está se espalhando pelo Brasil, e a EC 95/2017, que impede o crescimento de investimentos sociais geradores de desenvolvimento socioeconômico por 20 anos, privilegia o pagamento de juros e garante recursos para esse esquema¹⁸.

b. Evolução do Estoque da Dívida Federal – Externa e Interna

Conforme vimos, o endividamento público amarra o país e impede o aumento dos gastos sociais, inclusive na saúde. Diante disso, é necessário buscarmos respostas para diversas perguntas, tais como: De onde veio toda essa dívida pública? Quanto tomamos emprestado e quanto já pagamos? O que realmente devemos? Quem contraiu tantos empréstimos? Onde foram aplicados os recursos? Quem se beneficiou desse endividamento? Qual a responsabilidade dos credores e organismos internacionais nesse processo? Somente uma auditoria responderá essas questões.

No Brasil, a Auditoria da Dívida está prevista na Constituição Federal de 1988 (artigo 26 das Disposições Transitórias), e deveria ser realizada na forma de uma Comissão Mista no Congresso

Nacional, ou seja, por deputados e senadores. Porém, esse artigo jamais foi cumprido, sendo esta a principal violação constitucional perpetrada pelo endividamento público.

No ano 2000, em um Plebiscito Popular, seis milhões de pessoas se manifestaram pelo não pagamento da dívida enquanto não fosse feita a auditoria. Como os sucessivos governos não quiseram obedecer à vontade popular, surgiu a Auditoria Cidadã da Dívida, que visa a realização de uma auditoria feita pela sociedade, no sentido de se pressionar pela auditoria oficial.

Em 2009, após muita mobilização social, foi instalada a CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados, proposta pelo deputado Ivan Valente (PSOL-SP), que embora não tenha tido o tempo e o pessoal necessários para uma auditoria – sendo que o governo negou-se a responder vários itens solicitados pela CPI –, pôde fornecer informações importantes para a investigação das principais causas do endividamento.

Várias ilegalidades do endividamento foram documentadas, tais como a tomada de empréstimos por governos ilegítimos (ditadores), a elevação ilegal das taxas de juros pelos bancos internacionais, a estatização de dívidas privadas, fatores que já haviam sido apontados também por comissões anteriores do Congresso Nacional, nos anos 80.

A CPI demonstrou que a dívida pública – tanto externa quanto interna – não tem funcionado como instrumento de financiamento, mas como um mecanismo de transferência de recursos ao setor financeiro privado nacional e internacional:

- Década de 70: contratos disponibilizados à CPI (2009/2010) não comprovam nem 20% da evolução do estoque da dívida externa com bancos privados internacionais nessa fase da ditadura militar;

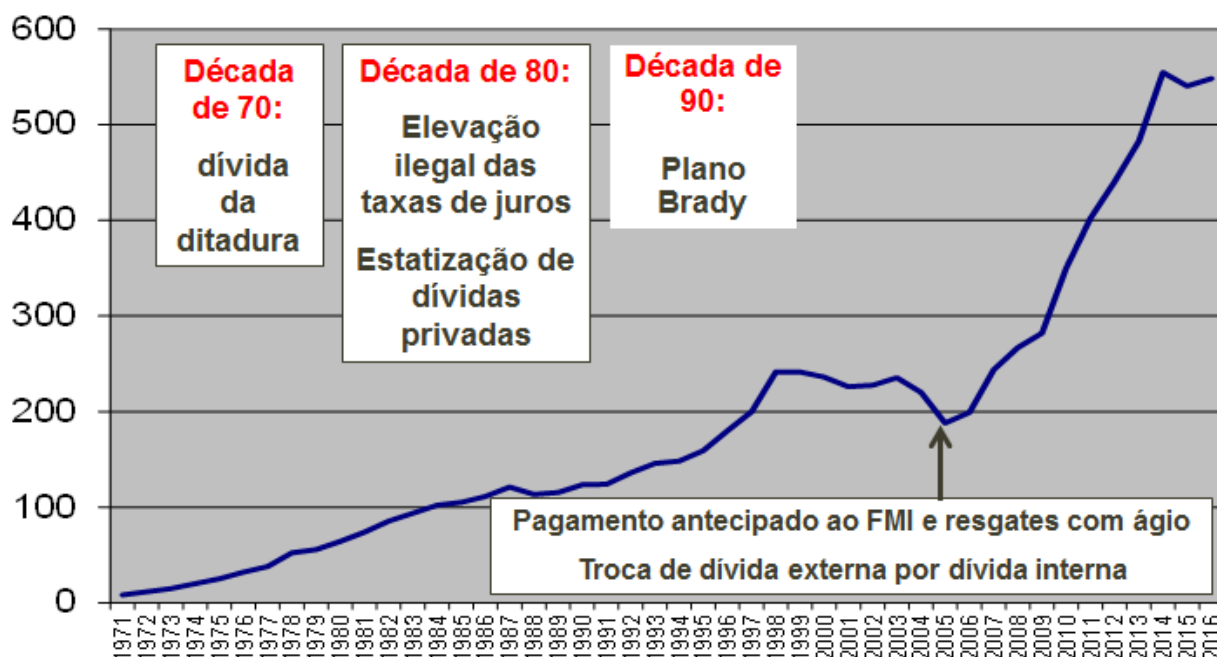
¹⁷ www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/09/20/pec-241-teto-para-investimentos-sociais-essenciais-e-garantia-de-recurso-para-esquema-fraudulento-que-o-pls-2042016-o-plp-1812015-e-pl-33372015-visam-legalizar/

¹⁸ www.auditoriacidada.org.br/blog/2016/10/24/pec-241-ira-burlar-regra-de-ouro-da-constituicao/

- Década de 80: dívidas do setor privado (nacional e internacional instalado no país) junto a bancos privados internacionais foram transferidas a cargo do Banco Central do Brasil, mediante contratos assinados em Nova York e submetidos às leis de Nova York, em completo desrespeito à nossa Constituição;
- 1992: suspeita de prescrição dessa dívida externa com bancos privados internacionais, que correspondia a cerca de 80% de toda a dívida externa brasileira;
- 1994: Plano Brady em Luxemburgo converteu aquela dívida suspeita de prescrição em títulos da dívida externa;
- A partir de 1994: conversão de dívida externa em interna, que à época chegou a pagar juros de 50% ao ano;
- A partir de 1996: utilização dos títulos Brady como moeda para comprar empresas privatizadas;
- Juros elevadíssimos e mecanismos financeiros que geram dívida: remuneração da sobra de caixa dos bancos, *swap* cambial, contabilização de juros como se fosse amortização, anatocismo, prejuízos do Banco Central...

O gráfico 7 mostra a evolução do endividamento externo brasileiro, desde os anos 70, indicando os principais fatores e ilegalidades que influenciaram o seu crescimento.

Gráfico 7: Dívida Externa (US\$ bilhões)



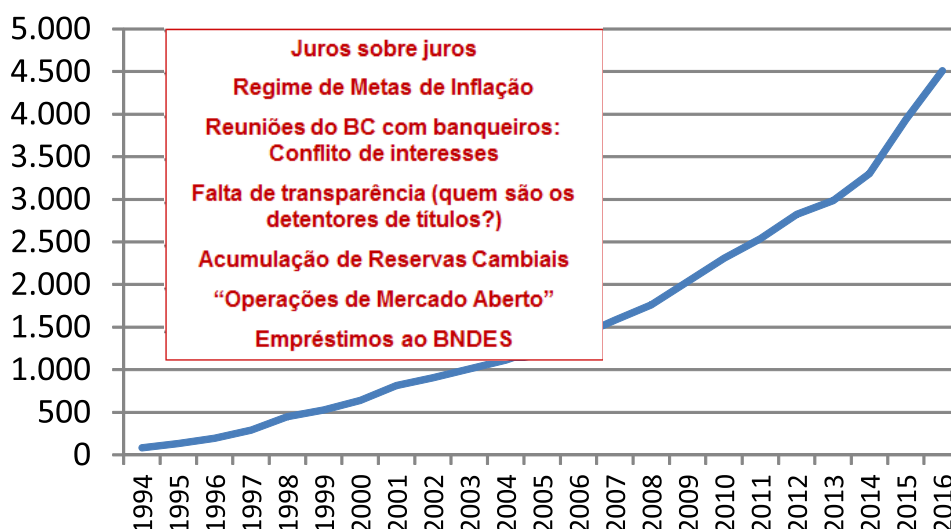
Fonte: Banco Central – Nota para a imprensa – Setor Externo – Quadro – Dívida Externa Bruta – e Séries Temporais – BC.

Observa-se que o pagamento antecipado de parcelas da dívida externa ao FMI e a detentores de títulos da dívida externa que foram recomprados antecipadamente (com ágio de até 70%, o que representa grave dano às contas públicas) não implicou o fim desse endividamento. Adicionalmente, tais parcelas foram pagas

às custas da emissão de títulos da dívida interna, com juros ainda muito mais elevados que os da dívida externa.

O gráfico 8 mostra a evolução da dívida interna, apontando também os principais fatores que influenciaram o seu crescimento exponencial.

Gráfico 8: Dívida Interna (R\$ bilhões)



Fonte: Banco Central – Nota para a imprensa – Política Fiscal – Quadro: Títulos Públicos Federais.

c. Principais indícios de irregularidades na formação da dívida interna

c.1. Taxa de juros

Os juros têm sido, sem dúvida, o principal fator determinante do crescimento da dívida interna, como mostra tabela reproduzida no quadro 8, 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.

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 amortização¹⁹.

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 informações²⁰. O diretor de Política Econômica do Banco Central, Sr. Mário Magalhães Carvalho Mesquita, informou à CPI²¹ 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).

¹⁹ Relatório ACD 1/2013. Exame específico referente à contabilização de parte dos juros nominais como se fossem amortizações, disponível em: www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf

²⁰ Ofício 114/09-P, de 19/11/2009

²¹ Ofício 1007/2009-BCB-Secre, de 9/12/2009 e Ofício 999/2009-BCB-Diret

Quadro 8: 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
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
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
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
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
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
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
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
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
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
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
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
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
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

Fonte: Banco Central do Brasil. Reprodução.

As apresentações técnicas que antecedem as reuniões do Copom são feitas com base em informações obtidas em reuniões trimestrais com convidados pelo Banco Central. A CPI da Dívida identificou os convidados para a reunião ocorrida em setembro/2009, observando que a imensa maioria são de representantes do mesmo setor financeiro (bancos e fundos de investimento) 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 2012²², custo esse 60% superior ao patamar da taxa Selic naquele momento. 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 públicos para o pagamento dos exorbitantes juros da dívida.

A cada seis 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, vide reportagem

²² 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.

publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*²³: 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 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 texto dos pesquisadores Marcelo Luiz Curado e José Luis Oreiro²⁴:

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 (CURADO E OREIRO, 2005)

Por outro lado, instituições financeiras que se fazem representadas em tais reuniões também atuam na compra de títulos públicos, credenciando-se como *dealers*, definidos, segundo o glossário da Secretaria do Tesouro Nacional²⁵, 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.

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* conforme tabela existente na página do Tesouro Nacional na internet²⁶, para o período de fevereiro a julho de 2010, reproduzida na figura (quadro 9).

²³ Notícia do jornal O Estado de São Paulo, de 31/3/2011, disponível em: www.estadao.com.br/noticias/impreso,bc-muda-pesquisa-para-obter-mais-transparencia,699666,0.htm

²⁴ 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>

²⁵ www.tesouro.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp

²⁶ www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/dealers/Dealers_Primarios_1Sem10.pdf e www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/dealers/Dealers_especialistas_1Sem10.pdf

Quadro 9



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	
ITAU 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.	

Fonte: Tesouro Nacional. Reprodução.

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 alteração entre as 12 instituições, porém todas 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 reproduzida no quadro 10, referente ao período de fevereiro de 2012 a janeiro de 2013.

Quadro 10



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.	

Fonte: Tesouro Nacional. Reprodução.

O fundamento mencionado pelo Tesouro Nacional nas tabelas acima, que divulgam os nomes dos *dealers* para cada período de seis 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.

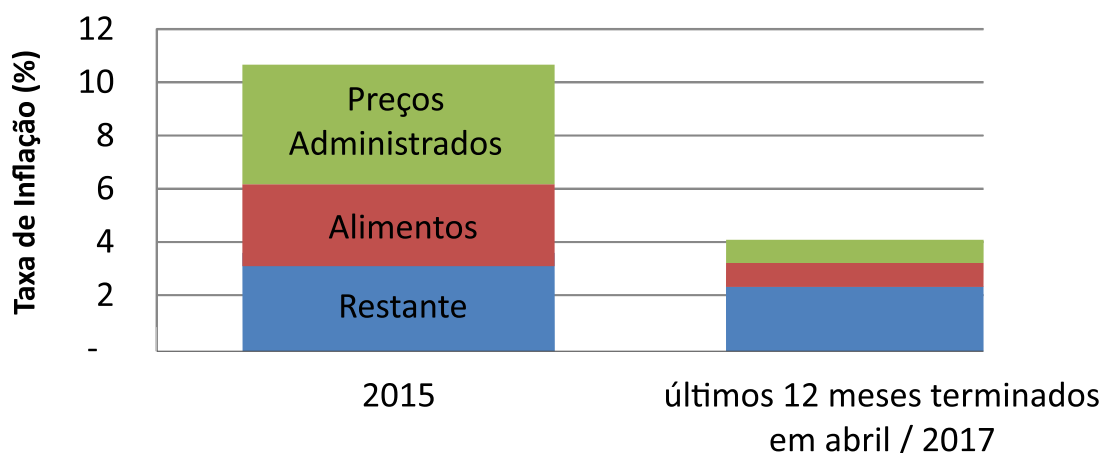
Assim, é importante destacar a presença preponderante do mercado financeiro em todas as fases:

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

É fundamental que seja garantida 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 justificação 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.

Uma justificativa oficial para as altas taxas de juros e o corte de gastos sociais é que eles seriam necessários para desaquecer a economia para combater a inflação, sendo que o governo tem afirmado que foi essa política de ajuste (teto de gastos sociais, reforma da Previdência, política monetária do Banco Central) que gerou a queda da inflação recente. Porém, verificamos no gráfico abaixo que os itens que mais contribuíram para a alta da inflação em 2015 (e para a queda em 2017) foram as tarifas públicas e os preços de alimentos, que não guardam relação com a taxa de juros, mas com decisões políticas sobre preços de serviços públicos (como energia elétrica, por exemplo) e fatores climáticos.

Gráfico 9: Componentes da inflação



Fonte: IPCA/IBGE. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

c.2 Outros fatores de crescimento da dívida pública

Além da altíssima taxa de juros, a compra de reservas internacionais para o Banco Central provocou crescimento acelerado da dívida interna, fato abafado principalmente pelo discurso de que o Brasil estava muito bem, acumulando reservas, sem contudo revelar o seu custo de cerca de R\$ 1 Trilhão, além dos juros sobre juros incidentes sobre os títulos emitidos.

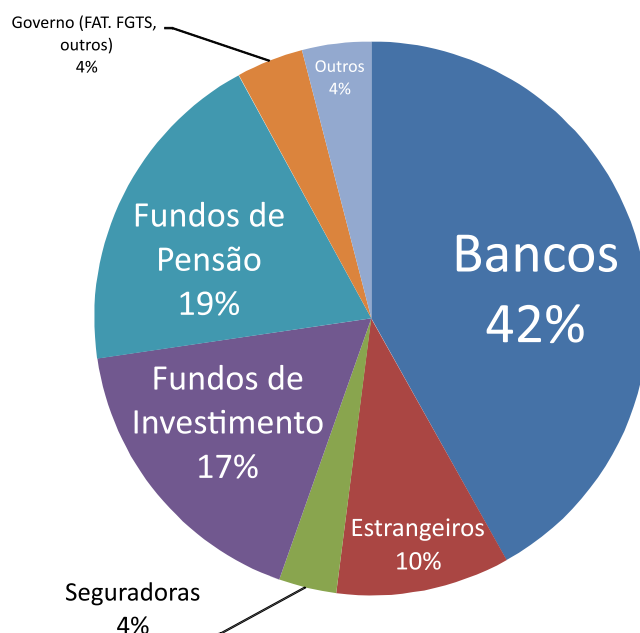
Também influenciou o crescimento da dívida interna o repasse de centenas de bilhões de reais ao BNDES, devido ao diferencial de taxa de juros. Não que o BNDES não deva emprestar recursos ao setor produtivo, mas o que ocorreu nesse caso é que o

governo federal se endividou junto aos bancos privados – pagando juros altíssimos – para obter recursos a serem emprestados pelo BNDES a juros baixos, arcando com elevadíssimo custo. Na realidade, um sistema financeiro a serviço da sociedade deveria viabilizar a destinação direta dos recursos dos bancos para pessoas e empresas a juros baixos e prazos longos, sem que o Estado tenha de remunerar os bancos com juros estratosféricos.

c.3 Falta de transparência

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

Gráfico 10: Beneficiários da dívida interna



Fonte: Tesouro Nacional (www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/590564/Anexo_RMD_Abr_2017.zip/4bbfca5a-9de1-4147-a874-e75602078c0d). Tabelas 2.7 e 5.4. Inclui as Operações de mercado aberto, que representam dívida interna do Banco Central junto aos bancos, que também pagam juros altíssimos. O Tesouro Nacional não considera esse item da dívida interna, no valor de mais de R\$ 1 trilhão. Dado de abril/2017.

O gráfico mostra que o grupo dos bancos, seguradoras (que pertencem em grande parte aos próprios bancos) e estrangeiros detêm a maior parte da dívida. O segmento dos Fundos de Investimento é formado principalmente por grandes investidores, no entanto o governo se nega a divulgar o perfil desses investidores.

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.

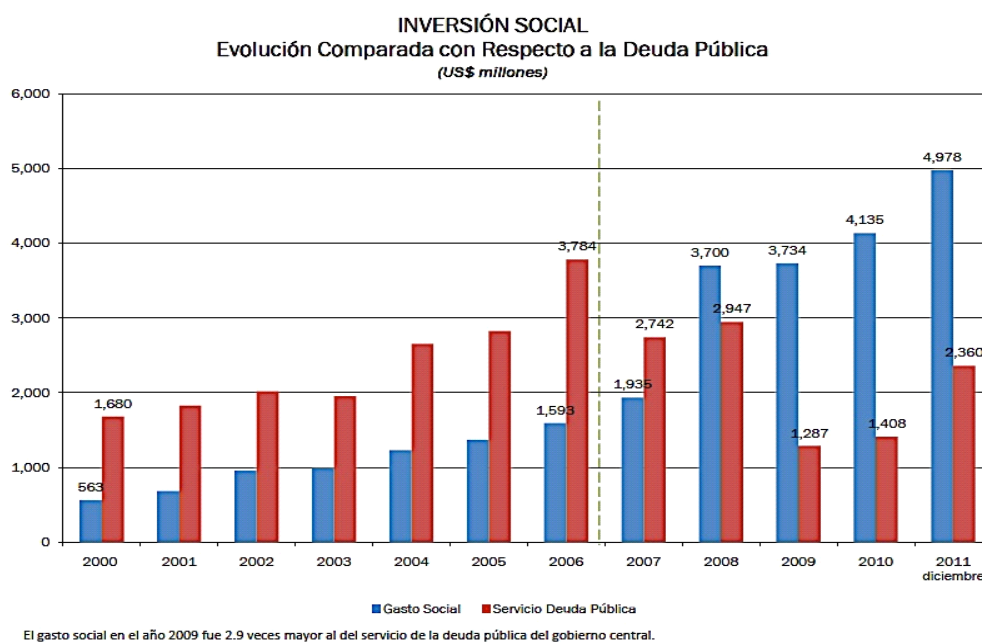
5. Equador: caso concreto de aumento de recursos para a saúde pública após a realização da auditoria da dívida

Em 2007, o governo do Equador criou, por decreto, a Comissão de Auditoria Oficial, que contou com a participação de entidades da sociedade civil

nacional e internacional. Isso permitiu a identificação de diversas ilegalidades, e, em 2009, o governo fez uma Proposta Soberana de reconhecimento de no máximo 30% da dívida externa representada pelos Bônus 2012 e 2030, sendo que 95 % dos detentores aceitaram a proposta equatoriana, o que significou anulação de 70% dessa dívida com os bancos privados internacionais. Tal decisão gerou economia de US\$ 7,7 bilhões para os 20 anos seguintes, valor este que parece pequeno para um país como o Brasil, mas que para o Equador significou muito.

O aumento de gastos sociais no Equador, a partir da auditoria, pode ser verificado a partir do gráfico reproduzido na figura abaixo.

Gráfico 11: Equador – resultado da auditoria



Fonte: Ministério de Relaciones Exteriores do Equador – Elaboração: Prof. Dr. Hugo Arias Palacios. Reprodução.

6. Estimativa de montantes de recursos liberados a partir da realização de uma auditoria da dívida pública

O gasto com juros e amortizações do endividamento público tem sido o maior entre todos os gastos orçamentários, provocando uma restrição a todos os demais investimentos sociais e gastos com a manutenção do Estado.

A recente Emenda Constitucional 95 (decorrente da aprovação da PEC 55 ou 241) não deixa dúvida de que todos os gastos com a manutenção do Estado e investimentos sociais (despesas primárias) ficarão restritos durante 20 anos, para que toda a sobra de recursos se destine ao pagamento dos gastos com a dívida pública.

Diante disso, uma eventual anulação de parcelas importantes da dívida pública – que se mostrem

como ilegais ou ilegítimas, comprovadas por uma auditoria, como se deu no Equador – aliviaria grande parcela de recursos e possibilitaria um importante aumento em gastos sociais como a saúde.

Por um lado, é evidente que somente poderíamos saber exatamente qual seria o montante de dívida ilegal ou ilegítima após a realização da auditoria. Até porque há uma pequena (porém não desprezível) parcela da dívida detida por pequenos investidores que deve ser identificada por meio de auditoria, já que o governo não divulga para quem está pagando a dívida.

Por outro lado, várias ilegalidades do endividamento – tanto externo como interno – já foram documentadas por Comissões de investigação no Congresso Nacional (especialmente a CPI da Dívida Pública concluída em 2010, como antes mencionado).

Assim, diversas ações poderiam ser tomadas para enfrentar o histórico endividamento ilegal e ilegítimo, tanto interno quanto externo, o que daria margem a diversos requerimentos de reparações de danos financeiros, patrimoniais, econômicos e morais causados ao país e à sociedade brasileira.

A título exemplificativo, podemos estimar os montantes de recursos liberados a partir da realização de uma auditoria da dívida pública sobre determinadas operações atuais, que já se mostram claramente ilegítimas, por representarem um benefício flagrante a grandes bancos, ao mesmo tempo em que provocam danos à economia do país e geram dívida pública.

a. Juros pagos aos bancos nas questionáveis 'Operações Compromissadas': R\$ 115 bilhões em 2015 e R\$ 142 bilhões em 2016

O volume de recursos consumidos pelos juros pagos sobre as questionáveis Operações Compromissadas realizadas pelo Banco Central (já abordadas no item c.3 e que atingem cerca R\$ 1,1 trilhão e sem

transparência alguma), pode ser estimado a partir de dados oficiais.

O balanço do Banco Central divulgado em 2016²⁷ apontou o pagamento de juros aos bancos privados, referente às tais Operações Compromissadas, nos montantes de R\$ 115 bilhões em 2015 e R\$ 142 bilhões em 2016, valores que teriam sido suficientes para mais que dobrar o orçamento federal da saúde naqueles anos.

Cabe lembrar que, na prática, essas Operações Compromissadas correspondem à remuneração da sobra de caixa dos bancos e são, também, responsáveis pela altíssima taxa de juros de mercado, pois instituem cenário de escassez de moeda na economia. Considerando que tais operações continuam ocorrendo, essa exorbitante despesa com juros permanecerá ao longo dos próximos anos. Para eliminar tais operações, bastaria regulamentar a aplicação do Decreto 3.088, de 21/6/1999, ou seja, sequer necessitaríamos de aprovação do Legislativo. O referido decreto estabelece o chamado Regime de Metas de Inflação e obriga o Banco Central a utilizar a política monetária como instrumento para controlar a inflação. Por sua vez, internamente o Banco Central elege os instrumentos – juros altos e restrição da base monetária – que têm se mostrado um completo fracasso para controlar a inflação no Brasil, como já demonstrado no item c.1, servindo para privilegiar o setor financeiro e aprofundar a recessão da nossa economia.

Diversos países controlam o eventual excesso de moeda em circulação com uma série específica de títulos sem remuneração alguma. No Brasil, não há excesso de moeda em circulação e o instrumento utilizado paga as taxas de juros mais elevadas do planeta.

b. Disponibilidade de Recursos esterilizados pelas questionáveis "Operações Compromissadas": R\$ 1,145 Trilhão

²⁷ www.bcb.gov.br/https://infina/be201612/Demonstra%E7%F5es_dez2016.pdf, fl. 39, item referente ao Compromisso de recompra em moeda local.

O grande volume de recursos - R\$ 1,145 Trilhão atualmente, correspondente a 18% do PIB de 2016 – que têm sido esterilizados pelas questionáveis "Operações Compromissadas" podem ser devolvidos aos bancos, juntamente com determinação legal para que estes recursos devam ser destinados para investimentos públicos de interesse social – saúde, educação, energia, infraestrutura em geral, entre outros – a baixas taxas de juros e longos prazos de pagamento.

Apesar do discurso oficial de que isso geraria inflação (pois aumentaria a quantidade de dinheiro em circulação), tais investimentos é que poderiam fortalecer a oferta de produtos e serviços que atualmente são os principais causadores da inflação, tais como alimentos, energia elétrica, educação, saúde, transporte, dentre outros²⁸.

Investimentos efetivos e abundantes para garantir o cumprimento da universalidade dos direitos fundamentais de saúde e educação; a ampliação das universidades públicas (com a consequente formação de mais profissionais de saúde); o avanço das pesquisas de ciência e tecnologia de todas as áreas, especialmente na área da saúde; o reaparelhamento da saúde (dos hospitais, laboratórios e fábricas de medicamentos gratuitos), assim como os investimentos em indústrias de base (fabricantes de insumos para toda a economia, como cimento, aço, etc.); na agricultura familiar (com reforma agrária, e sistemas de transporte dos alimentos para venda direta à população das cidades), em fontes alternativas de energia (eólica, solar etc.), garantiriam a reativação da economia, a geração de empregos e a ampliação dos serviços públicos para toda a população – e não provocariam inflação.

Os investimentos possibilitados pela liberação desse expressivo volume de recursos que atualmente está esterilizado no Banco Central, gerando elevadas despesas com os juros pagos aos bancos, possibilitaria uma modificação radical da economia do país:

- Reativação de toda a economia, com geração de emprego, renda e ampliação dos serviços públicos prestados à população;
- Fim das atuais pressões inflacionárias, evitando-se os recentes e absurdos aumentos nos preços de alimentos, energia elétrica, transporte público, Planos de Saúde, medicamentos e educação privada, dado que a população já teria à disposição serviços públicos de qualidade;
- Aumento da arrecadação tributária;
- Redução da taxa de juros de mercado, beneficiando todo o setor produtivo – indústria, comércio e serviços – do país.

Não se trata de nada utópico. Esse funcionamento virtuoso da economia é o que tem sido praticado historicamente como estratégia de desenvolvimento em países do Norte, que sempre apresentaram elevados déficits primários, pois emitem moeda, investem na economia e praticam juros baixos ou até negativos.

c. Anulação de parcela inconstitucional da dívida interna

Grande parcela da dívida interna federal decorre da contabilização de juros como se fosse amortização, como antes mencionado no item 1.b.1 do presente texto, em flagrante desobediência ao disposto no art. 167, III, da Constituição Federal.

Toda dívida gerada dessa forma é inconstitucional e deve ser anulada e, consequentemente, toda a despesa com os juros dessa dívida cessará, liberando centenas de bilhões de reais anualmente, que poderão ser revertidos para investimentos de interesse público, como mencionado no item anterior.

A auditoria poderá segregar essa parcela inconstitucional da dívida, desde o início dessa prática ilegal, segregando também os seus efeitos cumulativos.

²⁸ De acordo com a teoria utilizada pelos próprios neoliberais, quando se amplia a quantidade de produtos e serviços de um país (ou seja, o Produto Interno Bruto), a quantidade de moeda também pode (e até deve) aumentar, sem que isso gere inflação.

O setor financeiro é o maior detentor da dívida interna: além dos R\$ 1,145 trilhão de títulos da dívida detidos pelos bancos por meio das Operações Compromissadas, eles detêm mais R\$ 693 bilhões em títulos dessa dívida; outros R\$ 725 bilhões são pertencentes a fundos de investimentos (dos quais boa parte também tem como beneficiários os grandes investidores²⁹) e R\$ 420 bilhões são de estrangeiros.³⁰

Além do elevado custo dessa dívida gerada de forma inconstitucional, ela tem submetido o país à chantagem dos grandes bancos, que exigem a continuidade da política monetária suicida do Banco Central, com altíssimas taxas de juros e remuneração de sua sobra de caixa, caso contrário, não participam de leilões de títulos oferecidos continuamente pelo Banco Central, nos quais obtém recursos para pagar os juros e amortizações dos títulos que estão vencendo.

A chantagem dos bancos vai além, e tem exigido o próprio comando da política econômica do país, como historicamente assistimos a banqueiros comandando o Banco Central e agora até o Ministério da Fazenda.

Essa chantagem tem impedido a adoção de medidas econômicas necessárias à correção dos rumos de nossa economia, tais como o controle sobre o fluxo de capitais, a tributação dos rentistas, a alteração da política de controle da inflação, a queda dos juros, etc.

Por esta razão, a auditoria da dívida é ferramenta fundamental como ponto de partida, para que as medidas econômicas urgentes possam ser soberanamente adotadas.

d. Redução das Taxas de Juros da Dívida que consumiram no mínimo R\$ 512 bilhões em 2016

A estimativa mais conservadora aponta que os juros da dívida pública consumiram, no mínimo, R\$ 512 bilhões em 2016, como já mencionado no item 1.b.1. Não há justificativa técnica, política, econômica nem jurídica para as elevadíssimas taxas de juros praticadas no Brasil. A política de juros praticada no Brasil é completamente viciada, resultante de influência direta de bancos e fundos de investimento na definição das taxas de juros – ver item 4.c.1).

Somente os juros incidentes sobre a parcela da dívida detida pelo setor financeiro – bancos (incluindo-se as *Operações Compromissadas*), Fundos de Investimento e rentistas estrangeiros – significaria uma redução do pagamento de juros em cerca de R\$ 388 bilhões³¹, valor que poderia mais que quadruplicar os gastos com saúde a cada ano.

e. Anulação de parcela da dívida interna gerada pelo mecanismo do Swap Cambial praticado pelo Banco Central

As operações de *swap* cambial têm gerado prejuízos desde a década passada³², tendo atingido mais de uma dezena de bilhões em 2005, em 2006, e R\$47,5 bilhões em 2007³³. Mais recentemente, a partir de 2014, os prejuízos com as operações de swap cambial disparam novamente: a soma dos resultados negativos supera R\$ 200 bilhões em 2014 e 2015.

²⁹ O governo alega sigilo bancário para não informar os beneficiários dos fundos de investimento, e os respectivos valores detidos por cada um. Portanto, não é possível saber qual o perfil destes Fundos. Enquanto o governo não divulga tal perfil, vamos considerar o montante total de tais fundos. Porém, obviamente, uma das principais funções de uma auditoria é exatamente identificar o perfil dos detentores de títulos, de modo a separar os pequenos aplicadores dos grandes investidores, que possuem influência na definição das taxas de juros e na política de endividamento.

³⁰ Conforme planilha do Tesouro Nacional, disponível na página www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/594725/Anexo_RMD

³¹ Considerando que o custo médio da dívida interna federal em 2016 foi de 13%, conforme dado do Tesouro Nacional. [Mai_2017.zip/847986f9-8e4f-4355-97f0-339859c9eb99](http://mai.2017.zip/847986f9-8e4f-4355-97f0-339859c9eb99), planilha 2.7

³² Artigo Prejuízos do BC em favor de especuladores clamam por CPI da dívida pública, de Paulo Passarinho, disponível em <https://goo.gl/K0z30S>

³³ <http://blogdojovemempresario.blogspot.com.br/2010/07/contratos-swap-e-falcaturia-do-banco.html>

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.

O Banco Central não apresenta sistema eletrônico de dados desse tipo de operação, indicando apenas em planilha excell resultados positivos e negativos para os diversos períodos, o que deveria alvo de uma completa auditoria. 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 (...)

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 mercado alegava não precisar de toda essa proteção! Somente com as operações de *swap* cambial, o Banco Central registrou perdas de R\$ 90 bilhões em 2015³⁴, impulsionando o déficit nominal e o aumento da dívida pública, conforme trecho de notícia reproduzido na figura 1 abaixo, que vale a pena ser revisitado, pois escancara a transferência dos prejuízos com *swap* cambial para a conta dos juros da dívida.

Figura 1



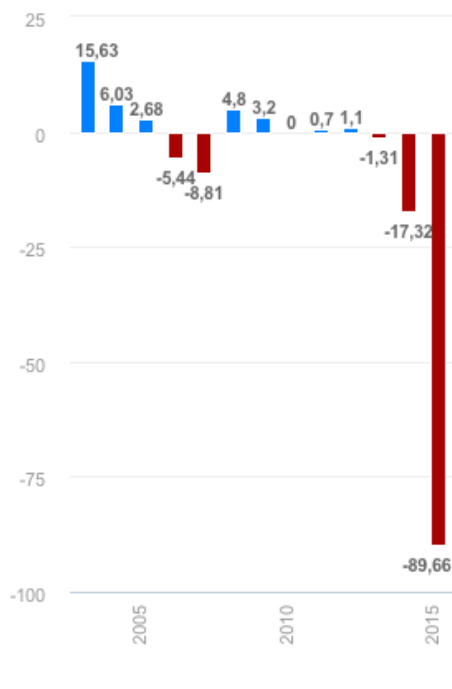
Reprodução: O Globo.

³⁴ <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/bc-tem-perda-de-quase-r-90-bilhoes-com-intervencoes-no-cambio-em-2015.html>

Figura 2

Resultados do BC com swaps

Lucro ou prejuízo em R\$ bilhões



BC

No fim de setembro, o chefe do Departamento Econômico do BC, Tulio Maciel, afirmou que as operações de swap têm propósito de oferecer "hedge" (proteção) ao setor privado contra a alta do dólar.

"É uma proteção contra a flutuação do câmbio, que funciona bem em termos de ajuste das contas externas e as operações conferem proteção aos agentes privados. Isso significa que as empresas que têm dívida, compromissos em moeda estrangeira, podem se proteger com o swap. Isso atenua os impactos sobre o setor produtivo sobre a renda, sobre a produção, sobre o emprego, sobre a arrecadação", declarou ele na ocasião.

Swaps impactam indicadores fiscais

Por outro lado, os prejuízos do Banco Central com os contratos de "swaps cambiais" são incorporados às despesas com juros da dívida pública e ajudam a impulsionar o déficit nominal – que somou 9,3% do PIB em 12

meses até novembro. Esse conceito é acompanhado pelas agências de classificação de risco.

Os contratos de "swap" também ajudam a impulsionar a dívida do setor público. No caso da dívida bruta, uma das principais formas de comparação internacional (que não considera os ativos dos países, como as reservas cambiais) – conceito também acompanhado pelas agências de classificação de risco – o endividamento brasileiro subiu em setembro. No fim de

Reprodução: Banco Central.

A dívida pública gerada por tais prejuízos com operações de swap cambial é completamente ilegal e ilegítima, e tem provocado elevados custos continuamente, devido à exigência de juros sobre juros. As perdas com *swap* cambial em 2015, declaradas em R\$ 90 bilhões, teriam sido suficientes para dobrar o orçamento da saúde naquele ano.

f. Recursos advindos de uma reforma tributária justa

Para que se consiga realizar uma reforma tributária efetiva, que modifique a atual estrutura regressiva e torne o modelo tributário aplicado no Brasil mais justo, é fundamental que o Estado recupere o

comando de sua política econômica, que se encontra completamente voltada aos interesses do setor financeiro privado nacional e estrangeiro.

Esse privilégio se revela de diversas formas, especialmente: na isenção tributária sobre lucros distribuídos aos sócios e acionistas de bancos e grandes empresas; isenção na remessa de lucros ao exterior, isenção de tributação sobre lucros auferidos por estrangeiros que investem em títulos da dívida pública interna brasileira; dedução de juros sobre capital próprio³⁵; isenção indiscriminada sobre exportações; ausência de cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas; desrespeito ao princípio constitucional da capacidade contributiva e da progressividade em

³⁵ Tal instrumento permite que as empresas descontem da sua base de cálculo do Imposto de Renda – Pessoa Jurídica e da CSLL o que teriam gasto com juros caso tivessem tomado seu capital emprestado, o que representa, portanto, despesa fictícia.

diversos tributos, especialmente Imposto de Renda, IPTU, ITR, IPVA; falta de atualização da tabela do Imposto de Renda – Pessoa Física; baixa tributação sobre lucros exorbitantes de bancos, entre várias outras distorções e aberrações que englobam anistias (Refis), impunidade e desonerações que tornam o modelo tributário brasileiro um dos mais injustos do mundo.

Grandes somas de recursos poderiam ser levantadas por meio de uma tributação justa e progressiva, revendo cada um desses privilégios. O modelo tributário injusto e regressivo juntamente com a política monetária suicida praticada pelo Banco Central e o sistema da dívida constituem os principais pilares do modelo econômico concentrador de renda e riqueza aplicado no Brasil. Esse modelo impossibilita o desenvolvimento socioeconômico do país, na medida em que impede o funcionamento do setor produtivo, a geração de emprego e renda, além de sugar grandes volumes de recursos que se destinam ao sistema da dívida, principalmente por meio da atuação dos mecanismos de política monetária do Banco Central.

Diante de qualquer iniciativa no sentido de equilibrar a tributação do *andar de cima*, surge a falácia de que os investidores fugirão do país. Isso ocorre porque outro defeito grave da política econômica brasileira (com reflexo nas ilegais operações de swap cambial) é a falta de controle sobre a movimentação de capitais.

Enquanto não retomarmos o comando desses pilares que sustentam o distorcido modelo econômico brasileiro, não obteremos resultados efetivos, pois todos estão interligados entre si, e o funcionamento de um reflete no outro.

A auditoria da dívida é importante para que os recursos obtidos com uma Reforma Tributária justa sejam destinados efetivamente para as áreas sociais. Do contrário, tais recursos seriam automaticamente destinados ao chamado superávit primário, para se pagar apenas uma pequena parcela dos juros da chamada dívida pública, que não teve contrapartida em termos de desenvolvimento nacional.

Quadro 12: Arrecadação, receitas de parcelamentos, juros, multas, dívida ativa e renúncias das contribuições sociais confins, PIS, CSLL; 2005, 2008, 2010 e 2012 a 2015

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2010	2012	2013	2014	2015
Principal	130.702	189.387	223.556	267.471	300.238	304.390	309.361
Principal - Parcelamento	2.076	1.035	287	9.115	2.387	2.181	1.122
Juros e multas - Principal	2.148	1.433	1.545	1.679	1.799	1.586	1.664
Juros e Multas - Parcelamento	1.737	153	39	465	202	195	94
Dívida Ativa	241	1.027	610	1.593	7.127	1.335	663
Dívida Ativa - Parcelamentos	268	220	45	5.783	1.005	972	467
Dívida Ativa - Juros e Multas	283	139	59	226	183	167	96
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	458	33	7	276	79	59	29
Soma da receita realizada	137.913	193.426	226.148	286.609	313.020	310.884	313.495
Renúncias	8.750	33.888	43.421	60.212	74.684	81.044	87.792
Soma receita parcelamentos	4.538	1.440	379	15.639	3.673	3.407	1.711
Renúncias (% da receita realizada)	6,3	17,5	21,2	21,0	23,9	26,1	28,0
Soma da receita realizada (% PIB)	6,4	6,2	5,8	6,0	5,9	5,5	5,3
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	6,8	7,3	7,1	7,2	7,3	6,9	6,8

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício.
Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Fonte: Anfip (obtido em www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf, pág 50). Reprodução.

Um primeiro ponto de uma reforma tributária justa deveria ser o fim de desonerações injustificadas (renúncias tributárias) realizadas nos últimos anos, as quais prejudicam as receitas da Seguridade Social (onde se inclui a área da saúde), sob a justificativa de combater a crise e o desemprego, o que se mostrou ineficaz, dada a atual conjuntura de brutal recessão.

A Associação Nacional dos Auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) elaborou o quadro 12, que mostra como tais renúncias aumentaram exponencialmente a partir de 2008, e chegaram a R\$ 88 bilhões em 2015.

7. Conclusão – Necessidade de mobilização social e formação de Núcleo da Auditoria Cidadã da Dívida na Fiocruz

Como vimos, recurso é algo que não falta no Brasil. Nosso problema é a distribuição da riqueza e da renda, tendo em vista que o Sistema da Dívida absorve, anualmente, quase a metade dos recursos do orçamento federal, afetando também os orçamentos estaduais e municipais.

A dívida pública brasileira nunca foi auditada, como determina a Constituição Federal, e, como vimos, é repleta de indícios de ilegalidade, ilegitimidade e até fraudes, sendo resultante, principalmente, de mecanismos financeiros que geram dívida sem contrapartida alguma ao país ou à sociedade, acrescidas de juros extorsivos.

O enfrentamento do Sistema da Dívida exige grande mobilização social consciente e, para

isso, é necessário popularizar esse conhecimento e expandi-lo.

Nesse sentido, a formação de um Núcleo da Auditoria Cidadã da Dívida na Fiocruz, que possa agregar a participação de servidores de todas as áreas, com o apoio da Asfoc – Sindicato dos Trabalhadores da Fiocruz e demais entidades, terá imensa importância para o aprofundamento dos estudos e pesquisas que comprovam o funcionamento do endividamento público às avessas, e que tem prejudicado de forma cruel a área da saúde pública.

A auditoria é a ferramenta que permite, a partir da análise dos documentos e dados oficiais, comprovar o que efetivamente está ocorrendo com as contas públicas. E o ideal é que ela seja realizada com a participação efetiva da sociedade civil, como ocorreu no Equador.

O resultado da auditoria poderá apontar grandes somas de recursos, que atualmente têm sido desviadas para os extorsivos pagamentos de juros sobre dívidas ilegais e ilegítimas, para as áreas da saúde, educação etc. Por isso é tão importante enfrentar o Sistema da Dívida e realizar a auditoria dessas dívidas.

Agradecemos o convite do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz para a realização do presente estudo e esperamos que os temas aqui abordados sejam úteis para os propósitos do debate que essa importante instituição tem propiciado.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos e para formalizarmos a formação do Núcleo da Auditoria Cidadã da Dívida na Fiocruz. 

Futuros do Brasil **anexo**

ANEXO I

REPRODUÇÃO DE ESTUDO REALIZADO POR COLABORADORA DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA

Brasília, 09 de setembro de 2015

Sra. Coordenadora Nacional da Auditoria da Dívida Cidadã,

I – INTRODUÇÃO

1. Por meio do email datado de 03 de setembro último, a Sra. Procuradora do Ministério Público Federal do Estado de São Paulo, Dra. Élide Pinto, solicita que essa Auditoria verifique a destinação e execução de despesas obrigatórias e legais do Orçamento Federal, em especial aquelas constantes do Anexo VII do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015, e dá outras providências. É solicitada à Auditoria uma análise quanto à sua execução, limitação de empenho e inscrição em restos a pagar, com vistas a futuras ações de fiscalização e reinvidicação da observância dos Direitos Sociais constantes do art. 6º da CF, de 1988.

2. Assim, realizamos o cotejamento entre o referido Anexo VII do Dec. 8456, de 2015 e o Anexo III, Seção da Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015), para identificar os programas e respectivas ações orçamentárias destacadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal como despesas que não podem ser objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, §2º, da mesma lei. São eles:

CÓDIGO DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO DA AÇÃO
0515	Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica
0969	Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
20AB	Incentivo Financeiros aos Estados, DF e Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária
20AC	Incentivo Financeiro aos Estados, DF e Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
20AD	Piso de Atenção Básica Variável – Saúde Família
20AE	Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica à Saúde
20 AI	Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (De Volta para Casa)
20 AL	Incentivo Financeiro aos Estados, DF e Municípios para a Vigilância em Saúde
20 YE	Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças
4368	Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos para Programas de Saúde Estratégicos

4370	Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
4705	Apoio Financeiro para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais
8442	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em condição de pobreza e extrema pobreza
8446	Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
8573	Expansão e Consolidação da Estratégia de Saúde da Família
8577	Piso de Atenção Básica Fixo
8585	Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade
8744	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica

3. A análise levou em conta os normativos aplicáveis, as dotações e despesas decorrentes da programação orçamentária de 2014, extraída de dados do SIAFI (Anexo I), e de 2015 extraídas do SIOF (Anexo II) e o Manual Técnico de Orçamento – MTO 2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG¹.

4. Em se constatando irregularidades, o objeto desse trabalho será o de verificar o cabimento de elaboração de proposição de Ação Popular nos termos do art. 2º da LAP, que permite “ser atacados judicialmente os atos lesivos ao mencionado patrimônio público nos casos de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos e desvio de finalidade”².

II – ARRAZOADO TÉCNICO

II.1 – Aspectos Normativos

5. O nosso direito pátrio prevê a garantia à assistência social, saúde e educação, que são assegurados em diversos normativos. Não obstante, quer parecer que a regulamentação derivada dos dispositivos constitucionais e legais está se desviando do compromisso de garantir direitos sociais e preservar as obrigações constitucionais e legais da União.

6. Inspirados em Fattorelli (2013), podemos afirmar que essa postura, caso comprovada, contraria frontalmente princípios fundamentais que constam da jurisprudência internacional e que orientam a hermenêutica relativa aos direitos sociais, são eles, segundo a autora, *in litteris*:

a) Princípio da observância do *minimum core obligation*: requer a satisfação de pelo menos dois níveis essenciais mínimos de cada direito pelos Estados-parte. O núcleo essencial mínimo demanda obrigações que satisfazem o “mínimo existencial de cada direito”, o mesmo que tem como fonte o princípio mais amplo da dignidade humana, que o princípio fundamental dos Direitos Humanos. (Fattorelli *apud* Bilchitz, 2007)

¹ Disponível em http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2016_1aeducacao-200515.pdf. Acesso em 09/09/2015.

² Alves Jr., L. **A ação popular**, publicado em 12/2006. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/9266/a-acao-popular>, Acesso 09 set 2015.

b) Princípio da aplicação progressiva, do qual advém o princípio da proibição do retrocesso social: “O princípio da proibição do retrocesso social pode ser assim formulado: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve ser considerado constitucionalmente garantido, sendo inconstitucional qualquer medida que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduza em uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado”. (Fattorelli *apud* Canotilho, 1998).

c) Princípio de inversão da carga probatória: “um Estado que diz que não tem possibilidade de satisfazer suas obrigações por motivos de força maior tem a responsabilidade de provar que esse é o caso e que buscou, sem êxito, obter apoio internacional para assegurar a disponibilidade e acessibilidade de direitos”. (Fattorelli *apud* Piovesan, 2009).

d) Princípio da participação, transparência e *accountability*: os Estados devem assegurar mecanismos de participação, transparência e *accountability* nos processos de elaboração, implementação e impacto das políticas públicas sociais, assim como no próprio orçamento público, como eficaz instrumento para combater a corrupção. (Fattorelli *apud* Piovesan, 2009)

e) Deveres dos Estados em matéria de direitos sociais: o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Comentário Geral número 12 destaca as obrigações do Estado no campo daqueles direitos: respeitar, proteger e implementar”. (Fattorelli *apud* ONU, Comisión de Derechos Humanos, 2005).

7. Nesse diapasão, analisaremos o marco normativo de garantia dos direitos sociais à luz dos princípios acima elencados, buscando zelar e preservar os direitos humanos e sociais em nosso País, bem como apontando aqueles que, em nossa perspectiva, estão se distanciando desses objetivos e impedindo ou obstaculizando seu cumprimento, com vistas a trazer os remédios disponíveis em nosso direito pátrio, tal como uma Ação Popular.

II.1.1. – Respeito aos Direitos Sociais previstos na CF/1988:

8. O art. 6º da Constituição Federal Brasileira estabelece que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Em relação ao respeito aos direitos sociais estão ainda previstos na CF/1988:

a) art. 23, inciso II - estabelece dentre as obrigações da União, Estados e Distrito Federal a de “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” e inciso V – proporcionar os meios de acesso à educação;

b) art. 196 - estabelece que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

c) art. 205 – prevê que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

II.1.2. – Lei de Responsabilidade Fiscal e os Direitos Sociais

9. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que disciplina as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mais conhecida como LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, estipula que não podem ser objeto de limitação, as despesas decorrentes de obrigações constitucionais e legais do ente, *in verbis*:

Art.8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifos nossos)

II.1.3 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 e as obrigações constitucionais e legais da União

10. A LDO 2015, ou Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, contém previsões que resguardam o cumprimento da programação orçamentária bem como estipula que as obrigações constitucionais e legais da União não poderão ser objeto de limitação de empenho, *in verbis*:

Art. 53. Se o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2014, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas na Seção I do Anexo III; (grifos nossos)

Omissis...

ANEXO III

DESPESAS QUE NÃO SERÃO OBJETO DE LIMITAÇÃO DE EMPENHO NOS TERMOS DO ART. 9º, §2º DA LRF

SEÇÃO I – OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA UNIÃO:³

³ Para fins de um texto mais conciso, sugerimos o acesso ao Anexo III da LDO 2015 por meio do seguinte endereço eletrônico: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm Acesso em 10 set 2015.

DA LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Art. 51. Os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2015, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de superávit primário estabelecida nesta Lei.

§1º No caso do Poder Executivo, o ato referido no caput e os que o modificarem conterão, em milhões de reais:

Omissis...

*III - cronograma de pagamentos mensais de despesas primárias à conta de recursos do Tesouro Nacional e de outras fontes, **excluídas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, constantes do Anexo III**, ou custeadas com receitas de doações e convênios, e, incluídos em demonstrativo à parte, os restos a pagar, distinguindo-se os processados dos não processados; e IV - metas quadrimestrais para o resultado primário das empresas.*

II.1.4 – A Estimativa de Receita e Despesa da União para Saúde e Educação no Exercício de 2015

11. A Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, estimou a receita da União para o exercício financeiro de 2015 no montante de R\$ 2.982.546.565.652,00 (dois trilhões, novecentos e oitenta e dois bilhões, quinhentos e quarenta e seis milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil e seiscentos e cinquenta e dois reais) e fixou a despesa em igual valor.

12. Tendo em vista que o foco de nossa análise são os programas associados a Direitos Sociais, apontamos os montantes de despesa aprovados para as pastas responsáveis pela área da saúde e educação, que constam do Anexo II - Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por Órgão Orçamentário, da mesma Lei. Foram eles, com suas respectivas fontes:

Discriminação	Tesouro (A)	Outras Fontes (B)	Total (C = A + B)
Ministério da Saúde	120.925.605.530,00	85.768.413,00	121.011.373.943,00
Ministério da Educação	100.964.409.600,00	2.398.877.499,00	103.363.287.099,00
TOTAL	221.890.015.130,00	2.484.645.912,00	224.374.661.042,00

13. No Anexo IV da mesma Lei fixou a despesa do orçamento de investimento, conforme se lê:

Especificação	Valor
Ministério da Saúde	377.028.371,00

14. O primeiro fato que chama a atenção é que as despesas com saúde e educação representaram somente 7,5% do total das despesas da União para o exercício de 2015.

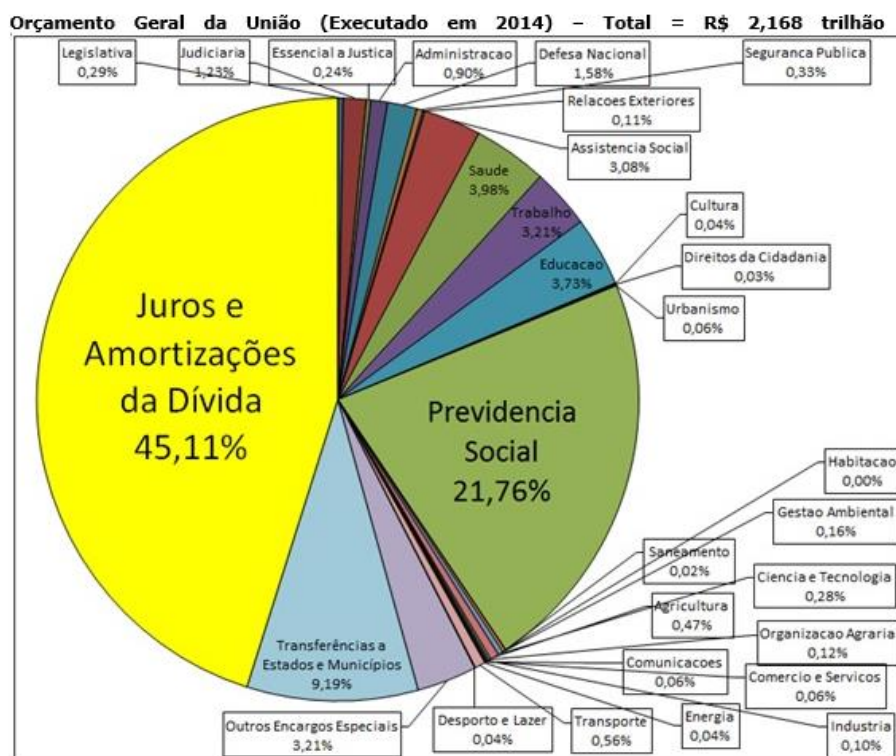
II.1.5 – A Programação Orçamentária e Financeira e as obrigações constitucionais e legais

15. O Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, autorizou os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo a empenhar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei nº 13.115/2015, observados os limites do seu Anexo I.

16. Para a Saúde e Educação foram impostos, no Anexo I da referida Lei, os seguintes limites de movimentação e empenho relativos a dotações constantes da Lei Orçamentária de 2015:

Órgão	Obrigatórias	Discricionárias	Total	% Corte
Ministério da Saúde	76.377.798.596,00	11.380.526.217,00	87.738.324.813,00	27,5
Ministério Educação	9.344.467.942,00	28.859.294.624,00	38.203.762.566,00	63,0

17. Percebe-se pela magnitude dos cortes o impacto sofrido na qualidade de ensino do País, uma verdadeira afronta à garantia desse importante direito social previsto na CF/1988. Enquanto isso, segundo dados oferecidos no site da Auditoria Cidadã da Dívida, em 2014, o governo federal gastou R\$ 978 bilhões com juros e amortizações da dívida pública, o que representou 45,11% de todo o orçamento efetivamente executado no ano. Essa quantia correspondeu a 12 vezes o que foi destinado à educação, 11 vezes aos gastos com saúde, ou mais que o dobro dos gastos com a Previdência Social, conforme o gráfico abaixo⁴⁴:



Fonte: SIAFI

⁴⁴ Disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>. Acesso em 10 jul 2015

18. Conforme previsto no exercício de programação financeira⁵, os Anexos II e III do Decreto em comento, fixaram os limites de pagamentos relativos a dotações constantes da Lei Orçamentária de 2015 e aos restos a pagar, conforme se lê:

ANEXO II

LIMITES DE PAGAMENTO RELATIVOS A DOTAÇÕES CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2015 E AOS RESTOS A PAGAR⁶ (R\$ mil)

ÓRGÃO	ATÉ JUL	ATÉ AGO	ATÉ SET	ATÉ OUT	ATÉ NOV	ATÉ DEZ
Ministério Educação	19.885.340	22.405.340	24.905.340	27.255.340	29.815.233	32.375.127
Ministério da Saúde	51.509.886	58.851.435	66.065.985	73.153.985	79.612.670	85.054.399

ANEXO III

LIMITES DE PAGAMENTO RELATIVOS A EMENDAS INDIVIDUAIS – DOTAÇÕES CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2015 E RESTOS A PAGAR⁷ (R\$ mil)

ÓRGÃO	ATÉ JUL	ATÉ AGO	ATÉ SET	ATÉ OUT	ATÉ NOV	ATÉ DEZ
Ministério Educação	39.099	48.699	82.766	116.834	150.901	172.406
Ministério da Saúde	300.964	447.703	968.446	1.489.190	2.009.934	2.338.654

19. Tendo em vista que a referida limitação também atinge os pagamentos em RAP⁸, os Anexos IV e V do Decreto em tela indicam os RAP processados e não processados, conforme se lê:

⁵ Consta do sítio do SIAFI a seguinte definição: “A Programação Financeira compreende um conjunto de atividades com o objetivo de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros. Assegurando a execução dos programas anuais de trabalho, realizados por meio do SIAFI, com base nas diretrizes e regras estabelecidas pela legislação vigente. Logo após a sanção presidencial à Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo mediante decreto estabelece em até trinta dias a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal por órgãos, observadas as metas de resultados fiscais dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Compete ao Tesouro Nacional estabelecer as diretrizes para a elaboração e formulação da programação financeira mensal e anual, bem como a adoção dos procedimentos necessários a sua execução. Aos órgãos setoriais competem a consolidação das propostas de programação financeira dos órgãos vinculados (UGE) e a descentralização dos recursos financeiros recebidos do órgão central. Às Unidades Gestoras Executoras cabem a realização da despesa pública nas suas três etapas, ou seja: o empenho, a liquidação e o pagamento.” Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/programacao_financeira/index.asp. Acesso em 10 Jul 2015.

⁶ Com exclusão das emendas individuais.

⁷ Emendas individuais com RP6.

⁸ RAP – Restos a pagar – Consta o seguinte conceito do SIAFI: “Refere-se aos valores das despesas empenhadas e não pagas no mesmo exercício financeiro. O Demonstrativo dos Restos a Pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e deve ser elaborado somente no último quadrimestre do ano, pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de

ANEXOS IV – RESTOS A PAGAR PROCESSADOS

R\$ mil

ÓRGÃO	ATÉ MAI	ATÉ JUN	ATÉ JUL	ATÉ AGO	ATÉ SET	ATÉ OUT	ATÉ NOV	ATÉ DEZ
Ministério Educação	573.185	573.185	573.185	573.185	573.185	573.185	573.185	573.185
Ministério da Saúde	409.650	505.355	601.060	696.765	792.470	888.175	888.175	888.177

ANEXO V – RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS

R\$ mil

ÓRGÃO	ATÉ MAI	ATÉ JUN	ATÉ JUL	ATÉ AGO	ATÉ SET	ATÉ OUT	ATÉ NOV	ATÉ DEZ
Ministério Educação	3.646.418	4.306.270	4.966.123	5.625.975	6.285.827	6.945.680	7.605.532	8.265.384
Ministério da Saúde	3.317.729	4.381.702	5.445.675	6.509.648	7.573.621	8.637.594	9.701.567	10.765.541

20. Levando-se em conta os RAP processados e partindo da premissa que tal limitação atingirá todos os pagamentos de todas as despesas, ou seja, a serem realizadas no exercício 2015 e também aquelas vinculadas ao RAP, deduz-se que o corte foi ainda maior.

21. Conforme disposto no inciso III, art. 51 da LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2015), as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, constantes de seu Anexo III, não deveriam fazer parte de nenhuma limitação orçamentária ou financeira, mas não é o que demonstra a regulamentação da LDO pelo Decreto em análise.

22. Agravando ainda mais a situação, o mesmo Decreto elenca em seu Anexo VII ações orçamentárias de programas vinculados a obrigações constitucionais e legais ao compromisso de geração de superávit primário e, conseqüentemente, à disponibilidade financeira, em aberta afronta à LDO-2015, conforme se lê:

Art. 1º Os órgãos, os fundos e as entidades do Poder Executivo integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União poderão empenhar as dotações orçamentárias aprovadas na Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, observados os limites estabelecidos no Anexo I.

Responsabilidade Fiscal – LRF. Omissis ..., distinguindo-se as processadas das não processadas. Processadas são as despesas inscritas em restos a pagar, liquidadas e não pagas. Não Processadas, são as despesas empenhadas e não liquidadas.”.

Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=13#ancora_consulta . Acesso em 10 Jul 2015.

§ 1º **Não se aplica o disposto no caput** às dotações orçamentárias relativas:

I - aos grupos de natureza de despesa:

a) “1 - Pessoal e Encargos Sociais”;

b) “2 - Juros e Encargos da Dívida”; e

c) “6 - Amortização da Dívida”;

II - às despesas financeiras, relacionadas no Anexo VI;

III - às despesas custeadas com receitas oriundas de doações e de convênios; e

IV - às despesas relacionadas na Seção I do Anexo III à Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, e não constantes do Anexo VII. (grifos nossos)

ANEXO VII
DESPESAS OBRIGATÓRIAS **SUJEITAS À PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA**

CÓDIGO	AÇÃO
00M1	Benefícios Assistenciais decorrentes do Auxílio-Funeral e Natalidade
0095	Ressarcimento às Empresas Brasileiras de Navegação
00H0	Transferências à Confederação Brasileira de Clubes - CBC e a Clubes Sociais
0359	Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)
0515	Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica
0623	Concessão de Benefícios aos Servidores, Empregados e Seus Dependentes
0969	Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes
2010	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Cíveis, Empregados e Militares
2011	Auxílio-Transporte aos Servidores Cíveis, Empregados e Militares
2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores Cíveis, Empregados e Militares
20AB	Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária
20AC	Incentivo Financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
20AD	Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família
20AE	Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde
20AI	Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (De Volta Pra Casa)
20AL	Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde
20YE	Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças
212O	Movimentação de Militares

213Z	<i>Auxílio-Fardamento aos Militares da Ativa - Pecúnia</i>
2865	<i>Manutenção e Suprimento de Fardamento</i>
4368	<i>Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos para Programas de Saúde Estratégicos</i>
4370	<i>Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis</i>
4705	<i>Apoio Financeiro para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais</i>
8442	<i>Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)</i>
8446	<i>Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família</i>
8573	<i>Expansão e Consolidação da Estratégia de Saúde da Família</i>
8577	<i>Piso de Atenção Básica Fixo</i>
8585	<i>Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade</i>
8744	<i>Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica</i>

23. Fazendo um cotejamento entre a LDO e o Anexo VII do Dec. 8456/2015, foram identificadas as seguintes ações orçamentárias nas áreas de saúde, educação e assistência social constantes do Anexo III da LDO, ou seja, “despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, §2º da LRF. Assim sendo, mais uma vez o Decreto em comento contrariou e regulamentou de forma ilegal uma lei ordinária, nesse caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal. São elas:

CÓDIGO DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO DA AÇÃO
0515	Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica
0969	Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
20AB	Incentivo Financeiros aos Estados, DF e Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária
20AC	Incentivo Financeiro aos Estados, DF e Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
20AD	Piso de Atenção Básica Variável – Saúde Família
20AE	Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica à Saúde
20 AI	Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (De Volta para Casa)
20 AL	Incentivo Financeiro aos Estados, DF e Municípios para a Vigilância em Saúde
20 YE	Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças
4370	Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
4705	Apoio Financeiro para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais
8442	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em condição de pobreza e extrema pobreza
8446	Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
8573	Expansão e Consolidação da Estratégia de Saúde da Família
8577	Piso de Atenção Básica Fixo
8585	Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade
8744	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica

24. Assim, s.m.j., o Decreto 8456/2015 desconsidera o compromisso constitucional da União em garantir saúde e educação à população brasileira quando impõe limitações às movimentações e empenhos relativos às despesas que constituem obrigações constitucionais e legais dos entes, ferindo o §2º, art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, bem como impõe limites aos pagamentos, submetendo tais obrigações à programação financeira, ferindo o inciso III, art 51 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

II.1.6 - RAP e Obrigações Constitucionais e Legais da União

25. O Decreto nº 8.407, de 24 de fevereiro de 2015, dispõe sobre a realização, no exercício de 2015, de despesas inscritas em restos a pagar não processados.

26. Ele determinou que no prazo de 5 dias úteis após a data de sua publicação a Secretaria do Tesouro Nacional promoveria o bloqueio em conta contábil específica do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, dos restos a pagar não processados dos órgão e entidades do Poder Executivo Federal inscritos até o exercício de 2014. As unidades gestoras responsáveis pela execução dessas despesas poderão desbloquear, até 31 de outubro de 2015, os restos a pagar não processados, desde que, até essa data, seja iniciada a execução das despesas. Assim, em vista das limitações impostas pela programação financeira para atingimento do superávit primário, muitas dessas despesas não poderão ser realizadas dentro desse prazo.

27. Porém, o mesmo decreto prevê que essas medidas não atingirão certas despesas do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, conforme se lê:

Art. 3º Ficam excluídos do disposto neste Decreto os saldos dos restos a pagar inscritos referentes a dotações orçamentárias destinadas ao atendimento das seguintes despesas:

I - decorrentes de emendas individuais discriminadas com identificador de Resultado Primário 6;

II - do Ministério da Saúde;

III - do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;

IV - do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC inscritas após 31 de dezembro de 2013.

28. Assim, o “confisco” de restos a pagar não processados (que no caso da Saúde e Educação correspondem à maior parcela da despesa não realizada), é atenuado por essa exceção, mas valeria a pena identificar os programas de Educação que serão atingidos com esta medida.

II.2 – Estatísticas da Execução Orçamentárias de Despesas Obrigatórias em Saúde e Educação

29. Os Anexos I e II a este arrazoado oferecem estatísticas (obtidas por meio de fontes oficiais) sobre as Ações Orçamentárias das despesas decorrentes de obrigações constitucionais e legais nas áreas de saúde e educação, que constam do Anexo VII do Decreto 8456/2015. Os dados referentes a 2014 foram extraídos do SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI da

Secretaria do Tesouro Nacional e os dados referentes a 2015 foram extraídos do SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

29. Pela análise da execução orçamentária em 2015, percebe-se que o empenho de despesas nas ações orçamentárias atingiu um nível satisfatório, ou seja, 80,05% em relação à Dotação Inicial. Não obstante, verifica-se que o liquidado e pago só atingiu cerca de 63% até o momento, talvez em decorrência das medidas de programação financeira impostas pelo Decreto 8456/2015.

30. Para chegar-se à uma conclusão definitiva a respeito, seria desejável identificar todas as ações orçamentárias de programas constitucionais e legais, já que o Anexo VII do Decreto 8456/2015 só elenca algumas delas e os limites impostos podem estar atingindo todas elas.

III – CONCLUSÃO

31. Do ponto de vista jurídico é possível vislumbrar que o Decreto 8456/2015 é um ato lesivo ao patrimônio público pois contém vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos e desvio de finalidade, atendendo assim aos requisitos de cabimento de uma Ação Popular do ponto de vista do art. 2º da LAP.

32. Da mesma forma, esse ato contrariou frontalmente princípios fundamentais que constam da jurisprudência internacional e que orientam a hermenêutica relativa aos direitos sociais, elencados por Fatorelli (2013).

33. Apesar dessa convicção, seria desejável uma análise mais acurada de toda a execução orçamentária em relação aos programas sociais e não somente aqueles elencados no Anexo VII do Decreto 8.456/2015, já que os limites impostos podem ter afetado severamente todas as despesas, tanto as discricionárias quanto as obrigatórias dos entes, afrontando a garantia de acesso à saúde e educação prevista na CF/1988.

34. Da mesma forma, seria conveniente solicitar o apoio de algumas das regionais da Auditoria Cidadã da Dívida para verificar que impacto tais medidas têm tido *in loco*, já que muitas das informações requeridas não são de fácil obtenção e requereriam um prazo adicional para acesso, análise e compilação.

Jane Alcanfor de Pinho