

# OS NÚMEROS DA DÍVIDA

*Maria Lucia Fattorelli*

*Rodrigo Ávila*

**Auditoria Cidadã da Dívida**

[www.auditoriacidada.org.br](http://www.auditoriacidada.org.br)

**Texto atualizado em 17/5/2018**

Frequentemente temos sido questionados a respeito dos números divulgados pela AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA.

Considerando que a razão de ser da Auditoria Cidadã é revelar, com transparência e de forma didática e popular os dados e informações acerca do endividamento público, elaboramos o presente artigo a fim de explicar os números do Orçamento da União e o estoque das dívidas interna e externa:

Parte I – A Dívida consome a maior parte do Orçamento da União

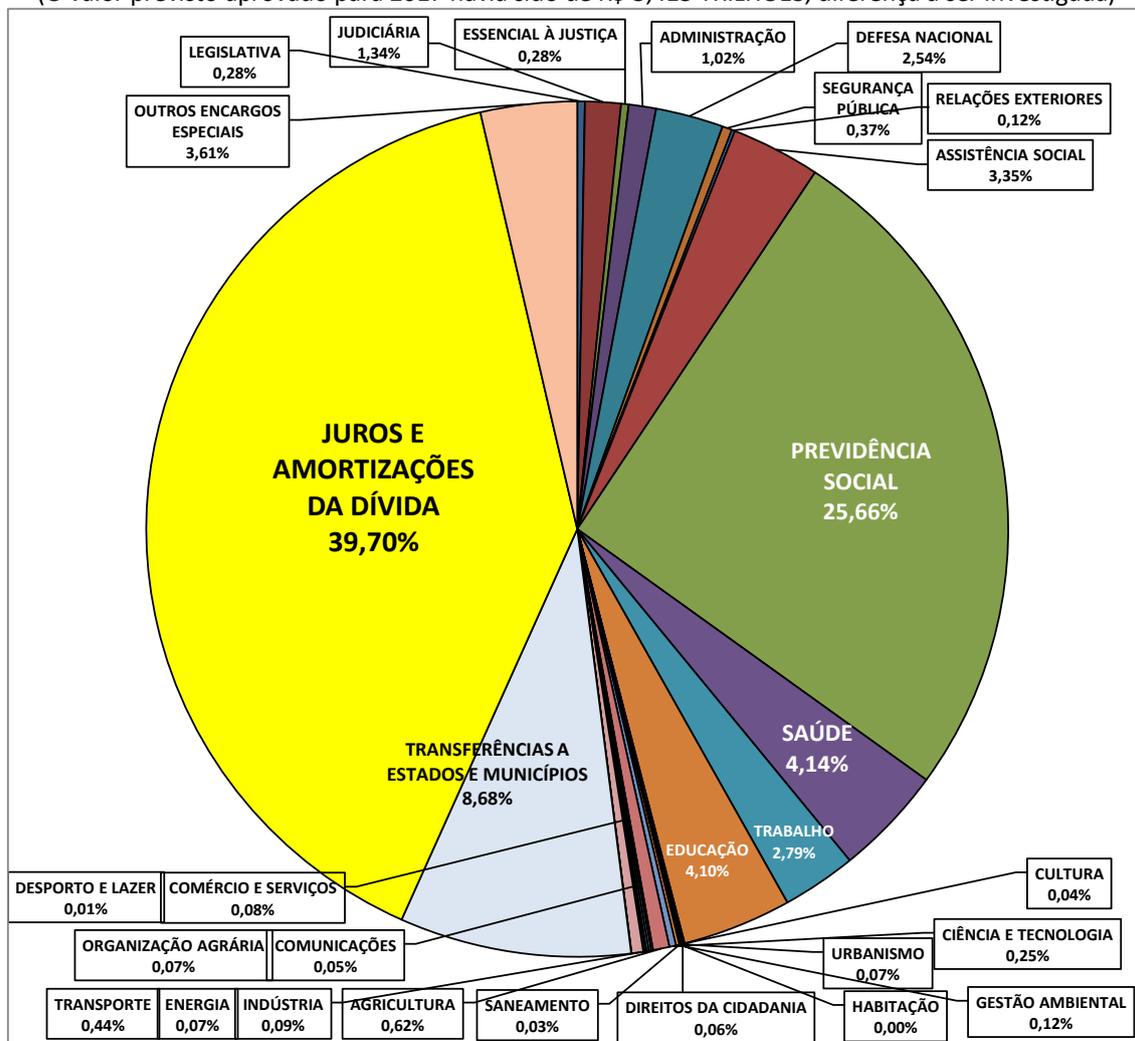
Parte II – O Estoque da Dívida Brasileira já supera R\$ 5 Trilhões de Reais

## I – A Dívida consome a maior parte do Orçamento da União

Em 2017, o valor destinado à Dívida Pública correspondeu a 39,7% de todo o orçamento, e equivaleu a R\$ 986.110.833.381,14, ou seja, quase 1 trilhão de reais.

### Orçamento Federal Executado (Pago) em 2017 = R\$ 2,483 TRILHÕES

(O valor previsto aprovado para 2017 havia sido de R\$ 3,415 TRILHÕES, diferença a ser investigada)



Fonte: Senado Federal – Siga Brasil - <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> - Clicar no ícone “Acesso Livre”, depois escolher a opção “4 - Orçamento Fiscal e Seguridade – Execução”, depois dar um duplo clique na opção “4.1 – 2017”, depois na opção “4.1.1 – Execução das Despesas”, depois na opção “(a) LOA 2017 – Despesa Execução – Funções”, considerando a coluna “pago”. Dados atualizados até 31/12/2017.

Nota 1: Inclui o “refinanciamento” ou “rolagem” da dívida, pois o governo contabiliza neste item grande parte dos juros pagos. Para maiores detalhes, ver [www.auditoriacidada.org.br/mentirasverdades](http://www.auditoriacidada.org.br/mentirasverdades)

Nota 2: A Função “Encargos Especiais” foi desmembrada em 3 itens: “Juros e Amortizações da Dívida” (que significa a soma dos GNDs 2 e 6), “Transferências a Estados e Municípios” (Programa 0903: “Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica”), e “Outros Encargos Especiais” (o restante da Função “Encargos Especiais”).

Nota 3: Não inclui restos a pagar pagos em 2018.

Nota 4: O valor total do orçamento previsto (autorizado) para 2017 foi de R\$ 3,415 trilhões, porém, apenas foram executados R\$ 2,483 trilhões. A Auditoria Cidadã da Dívida está preparando requerimentos de informações para esclarecer a diferença de quase R\$ 1 trilhão entre o previsto e o realizado.

Referido valor de quase R\$ 1 Trilhão compreende as seguintes rubricas: **Juros e Amortizações da Dívida, inclusive a chamada "Rolagem", também denominada como "Refinanciamento"**.

A informação honesta sobre o efetivo gasto com a dívida necessariamente tem que somar as referidas rubricas, tendo em vista o seguinte:

1. O custo efetivo dos juros da dívida mobiliária em títulos corresponde aos **Juros Nominais** pagos pelo governo aos detentores de tais títulos, isto é, ao rendimento total efetivamente pago pelo governo.

A CPI da Dívida Pública, realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010, constatou e denunciou que a parcela dos **Juros Nominais** correspondente à atualização monetária tem sido indevidamente contabilizada pelo governo como "Rolagem" e como "Amortizações" da dívida. Desta forma, centenas de bilhões de reais são retirados, anualmente, da rubrica "Juros" e incluídos na "rolagem", inflando enormemente esta última e reduzindo grandemente o montante apresentado de juros.

Dessa forma, para se obter o valor efetivo dos gastos com a dívida há que se incluir os valores contabilizados nas rubricas **Rolagem e Amortizações**.

Caso contrário, estaríamos omitindo informação sobre parte dos juros efetivamente pagos.

2. Não se conhece o valor dos Juros Nominais efetivamente pagos, pois não há a devida transparência na divulgação desse número pelo governo. Nem mesmo para a CPI da Dívida o governo informou tal cifra.
3. O que o governo informa como "Juros" no Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) corresponde tão somente à parcela dos juros "reais", ou seja, à parcela dos juros que supera a inflação. Em tese, essa inflação seria medida pelo IGP-M, embora em 2017 o IGP-M tenha sido negativo mas houve atualização da dívida. O valor dos Juros deduzidos da inflação do ano não corresponde ao rendimento efetivamente pago aos detentores dos títulos, pois na realidade estes recebem os Juros Nominais, cujo montante não é devidamente informado pelo governo como acima exposto.
4. Para que haja uma compatibilidade entre todas as rubricas orçamentárias, o gasto efetivo da dívida que deveria constar no Orçamento seria o valor dos juros nominais (e não somente os juros "reais", que é parte dos juros que supera a inflação), pois todas as demais rubricas representadas no orçamento englobam a respectiva atualização monetária eventualmente embutida em tais gastos. Por exemplo: nos gastos com pessoal, previdência, serviços de saúde, educação, e todos os demais gastos sociais, quando se obtém alguma reposição inflacionária, tal reposição compõe o valor de tal gasto refletido no Orçamento.

5. Quando o governo apresenta, no Orçamento, apenas a despesa com os juros "reais" da dívida, há uma tremenda distorção na compreensão geral do efetivo gasto com a dívida pública, pois todas as demais rubricas orçamentárias estão embutidas da respectiva atualização e o governo não segrega tal parcela. Por isso, para fazer uma comparação dos gastos orçamentários em grandezas equivalentes, para obter o gasto efetivo com os juros nominais da dívida é necessário somar as rubricas "Amortização" e "Refinanciamento", onde está embutida a parcela significativa dos juros (referente à remuneração da atualização monetária).

6. Muitos entendem, equivocadamente, que a parcela dos juros correspondente à atualização monetária da dívida não representaria um custo para o Erário Público.

Ora, se fosse assim, porque o governo tem reagido fortemente contra as reivindicações de reajuste salarial de servidores públicos que pleiteiam meramente a reposição inflacionária? Por que não admite a atualização automática da Tabela do Imposto de Renda – Pessoa Física, que está defasada em cerca de 90%? O governo tem respondido que tais pleitos significariam "impacto de bilhões" no Orçamento, o que prova que atualização monetária representa sim um custo para o Erário.

Não podemos dar tratamento diferenciado para as diferentes rubricas, sob pena de trabalharmos com dados distorcidos. Vejam a disparidade de tratamento: a atualização monetária da dívida tem sido dada automaticamente e sequer aparece para a população como um custo efetivo, pois vem disfarçada de "Amortização" e "Rolagem", à parte no orçamento.

Por outro lado, o conjunto de servidores públicos e aposentados sequer obtém a reposição da inflação do período!

Esta disparidade entre os gastos sociais e os gastos com a dívida pública só tende a aumentar, devido à aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que absurdamente congelou por 20 anos os gastos sociais, deixando sem qualquer limite os gastos com o endividamento público.

7. A razão de ser da Auditoria Cidadã da Dívida é investigar e revelar a verdade dos dados e fatos relacionados com o endividamento público.

Houve questionamentos para que apresentássemos um outro gráfico do orçamento desconsiderando a atualização monetária de cada rubrica orçamentária. Cabe esclarecer que, por falta de dados, não seria possível elaborar tal gráfico, pois todos os demais gastos orçamentários (à exceção dos privilegiados juros sobre títulos da dívida pública) englobam a atualização monetária e o governo não tem apresentado o cálculo dessa atualização separadamente.

8. A chamada "**Rolagem**" da dívida ou Refinanciamento não significa mera novação ou troca de títulos velhos por novos, como muitos acreditam.

A CPI da Dívida revelou que antes de cada vencimento de obrigações da

dívida é feita nova oferta de títulos ao mercado, que na realidade se restringe aos “dealers” (grandes bancos que têm a prioridade na negociação dos títulos), ficando o Tesouro sujeito à chantagem desse restrito mercado, que só compra os títulos quando as taxas de juros se elevam até onde desejam esses bancos.

Assim, não se trata de mera troca, mas novas operações em novas condições, sujeitas às comissões e demais custos que tampouco são revelados de forma transparente pelo governo.

Adicionalmente, a CPI da Dívida comprovou taxativamente que a chamada “**Rolagem**” da dívida ou Refinanciamento não significa mera novação ou troca de títulos, pois nessa rubrica está embutida a parte significativa dos juros nominais referente à remuneração da atualização monetária (em tese calculada pelo IGP-M), como acima detalhado;

9. As **Amortizações** necessariamente correspondem a gasto anual com a dívida, pois, além de nessa rubrica estarem embutidos parte dos juros nominais, as amortizações consomem recursos obtidos pela União de várias fontes (que não somente a emissão de novos títulos), tais como: o valor recebido dos estados federados (pela cobrança das dívidas estaduais com a União); os recursos obtidos com as contínuas privatizações; os lucros das estatais referentes à parte ainda pública das mesmas; o rendimento da Conta Única do Tesouro, eventuais lucros do Banco Central, dentre outros privilégios da dívida.

É evidente o sacrifício geral de toda a sociedade, dos entes federados e do próprio país diante do privilégio da dívida.

Por isso é fundamental exigirmos a AUDITORIA dessa dívida, especialmente diante dos graves indícios de ilegalidade apontados pela CPI da Dívida Pública, que fortalecem a necessidade de profunda investigação desse processo.

## **II - O Estoque da Dívida Brasileira já supera R\$ 5 Trilhões de Reais**

Quanto ao estoque da dívida, frequentemente temos sido questionados a respeito dos números divulgados pela AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. No presente artigo indicamos as fontes oficiais de onde extraímos os dados que divulgamos.

Em dezembro/2017, o estoque da **Dívida Interna alcançou R\$ 5.094.970.665.512,80**, ou seja, mais de 5 TRILHÕES e 94 BILHÕES de REAIS.

(Fonte: <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201801pfp.zip> - Quadro 36)

A fonte deste dado constava na página do Banco Central, no menu “Economia e Finanças”, sub-menu “Notas Economico-financeiras para a imprensa”, opção

“Estatísticas Fiscais”, arquivo em excel, quadro 36. A divulgação desse quadro foi suprimida pelo Banco Central a partir de março/2018!

O estoque da **Dívida Externa alcançou US\$ 550.775.126.164,84** ou seja, mais de US\$ 550 BILHÕES (que representou quase R\$ 2 trilhões, ou R\$ 1.821.633.652.277,59, considerando-se a taxa de conversão de R\$ 3,3074, de 29/12/2017).

(Fonte: <http://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni201801sep.zip> - Quadro 22)

A fonte deste dado consta na página do Banco Central, no menu “Economia e Finanças”, sub-menu “Notas Economico-financeiras para a imprensa”, opção “Estatísticas do Setor Externo”. Deve-se baixar o arquivo em excel, e selecionar o quadro 22, observando-se a linha correspondente a “Dívida externa bruta, inclusive operações intercompanhia C=(A+B)”.

ATENÇÃO: a cada mês os arquivos em excel do Banco Central são substituídos por outros, sendo que em muitos casos o valor do mês anterior é corrigido. Portanto, para obter os exatos valores acima, deve-se se acessar o Histórico das Notas para a Imprensa, na página <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p> e selecionar as notas do mês de janeiro de 2018.

Portanto, **em dezembro/2017 o estoque da dívida brasileira (somando-se a dívida interna federal e a externa) chegou a R\$ 6.916.604.317.790,39**, ou seja, quase 7 trilhões de Reais, o que corresponde a **105% do PIB**.

Alertamos que a comparação com dados de dívida / PIB de outros países pode levar a conclusões errôneas, tendo em vista que o governo brasileiro pratica as taxas de juros mais elevadas do mundo (atualmente a taxa básica está em 6,5% ao ano, mas os títulos estão sendo vendidos a taxas superiores a esta, e o custo médio da dívida interna em janeiro de 2017 foi de 9,66% ao ano), enquanto outros países praticam taxas muitas vezes menores: Estados Unidos da América do Norte (1,5%), Japão (-0,1%), Europa (0%). (Fonte: <http://pt.global-rates.com/taxa-de-juros/bancos-centrais/bancos-centrais.aspx> ).

Além disso, a dívida pública no Brasil (e em vários outros países) possui grandes fatores de ilegitimidade, tais como as próprias taxas de juros inexplicavelmente altas, e dívidas que surgem a todo momento sem nenhuma contrapartida em termos de investimentos sociais, tais como as Operações de Mercado Aberto (ver próximo item), prejuízos do Banco Central com operações com o mercado financeiro, dentre muitas outras. Portanto, no Brasil, informações sobre o estoque da dívida e a sua evolução são bastante relevantes para se mostrar o custo real do endividamento público e os seus prejuízos para o país. Não se pode pagar dívidas que se mostrem ilegítimas, a partir de uma auditoria.

## **ESTOQUE DA DÍVIDA "INTERNA"**

Inicialmente, cabe esclarecer que a definição clássica de dívida interna já não pode ser aplicada à realidade atual, tendo em vista que **grande parte da dívida interna é de fato externa**, pois os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional tem sido adquiridos em grande parte por bancos e instituições financeiras (fundos de pensão e de investimento) estrangeiros, pois pagam os maiores juros do mundo, isentos de tributos para estrangeiros e sem controle de capitais.

Interessante observar que na própria planilha do Banco Central referente ao estoque da dívida externa (citada no item anterior), o governo computa a dívida "interna" detida por estrangeiros (nos dados acima sobre a dívida externa, não computamos esta parcela, para evitar dupla contagem com o estoque da dívida "interna").

O estoque da Dívida Interna Federal denominada em títulos (Dívida Mobiliária Federal Interna) chegou a **R\$ 5,094 TRILHÕES** em dezembro de 2017, conforme mostra o quadro 36 da planilha de dados oficiais em *excel* disponível no endereço abaixo:

<http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201801pfp.zip>

Tal valor representava em dezembro **78% do PIB**.

É preciso ter cautela para não confundir com outros valores divulgados pelo governo e alguns setores da imprensa, que excluem parcelas da dívida mobiliária:

- O número de R\$ 3,4 trilhão tem sido amplamente divulgado como estoque da dívida mobiliária interna na mesma data (DEZ/2017). Este número OMITE o montante de títulos da dívida interna em poder do Banco Central (BC), que alcançou o valor de R\$ 1,659 TRILHÃO na mesma data. O governo alega que tal valor corresponderia a uma dívida entre setores do mesmo governo (Tesouro e Banco Central), justificando assim a sua omissão na informação do estoque da dívida interna.

Na prática, o Tesouro emite os títulos da dívida mobiliária e os entrega ao Banco Central que, por sua vez, repassa-os aos bancos por meio das "Operações de Mercado Aberto". Desta forma, o BC recolhe a sobra de caixa dos bancos e a remunera com taxas de juros altíssimos, impedindo que os bancos tenham de emprestar tais recursos a pessoas e empresas a juros baixos.

Portanto, a maior parte dos títulos da dívida não fica em poder do BC, mas é efetivamente repassada aos bancos. Portanto, não se trata de dívida entre

setores do mesmo governo, tendo em vista que os títulos foram repassados pelo BC aos bancos. E a parte dos títulos que fica com o BC (pela qual o BC recebe grandes volumes de juros do Tesouro) é utilizada para cobrir constantes prejuízos do BC em operações com o mercado financeiro.

Adicionalmente, estejam os títulos em poder de quem seja, os mesmos correspondem a títulos efetivamente emitidos e sobre estes terão que ser pagos os juros nominais a cada período (de acordo com o prazo de cada emissão) e ao final terão que ser resgatados. Dessa forma, trata-se efetivamente de dívida pública e a omissão de quaisquer parcelas fere o princípio da transparência.

- **Dívida Líquida**

A chamada "Dívida Líquida" é um valor distorcido da realidade e sem sentido lógico, pelas seguintes razões:

Para obter a tal "dívida líquida" o governo pega a dívida total (pela qual paga juros altíssimos) e desconta dela os créditos que tem a receber (tais como as reservas internacionais e empréstimos ao BNDES, pelo quais o governo recebe juros baixos).

Ou seja, enquanto os títulos da dívida remuneram a taxas de juros mais elevadas do mundo, as reservas internacionais (aplicadas em sua maioria em títulos da dívida norte-americana) não rendem quase nada ao Tesouro Nacional. Aí está uma grande distorção: subtrair parcelas que possuem custos totalmente distintos.

O acúmulo elevado de reservas internacionais tem provocado enorme custo ao país devido a essa disparidade de rendimentos.

O termo "Dívida Líquida" é uma definição esdrúxula utilizada apenas no Brasil, pois os juros nominais efetivamente pagos são calculados e pagos sobre a dívida bruta e não sobre a líquida. Adicionalmente, as amortizações tem sido feitas sobre a dívida bruta e não líquida.

A utilização do termo "dívida líquida" tem trazido grande confusão e ilusão a muitos setores, tendo em vista que o mesmo encobre grande parte da dívida efetiva que está sendo paga por todos nós de várias formas: com elevada carga tributária, ausência de serviços públicos de qualidade; cortes de gastos sociais; negativas a reajustes salariais decentes; negativa de aumento para o salário mínimo e remuneração de aposentados, etc.

## **ESTOQUE DA DÍVIDA EXTERNA**

O estoque da dívida "externa" já atingiu US\$ 550 bilhões, conforme mostra o quadro 22 da planilha do Banco Central disponível no link abaixo.

<http://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni201801sep.zip>

Cabe ressaltar que o governo costuma divulgar um montante bem menor de dívida externa. A partir de 2001, a pretexto de adotar metodologia recomendada pelo FMI, os dados da dívida externa passaram a ser divulgados sem os chamados "empréstimos inter-companhias", ou seja, os empréstimos devidos por multinacionais a suas matrizes no exterior. Nós, porém, incluímos esta parcela.

O montante de US\$ 550 bilhões inclui a dívida externa privada, pois a mesma envolve uma obrigação do Estado, tendo em vista que é o BC o responsável por disponibilizar dólares para o pagamento desta dívida, às custas, por exemplo, da formação de uma montanha de reservas internacionais (às custas de uma dívida "interna" astronômica e com juros altíssimos), e de políticas de atração do capital estrangeiro, tais como privatizações, juros altos, e aceitação das políticas do FMI (como as sucessivas reformas da previdência), como sempre ocorreu e continua ocorrendo.

Além do mais, a CPI da Dívida documentou a estatização das dívidas privadas nos anos 80, ou seja, quando ocorre uma crise, o Estado é sempre chamado a socorrer os devedores externos "privados".

## **CONCLUSÃO**

É fundamental exigirmos transparência dos dados relacionados ao endividamento público brasileiro, que tem absorvido a maior parte dos recursos orçamentários, sacrificando toda a população e comprometendo o futuro do país.

A transparência é um princípio consagrado na Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que todas as despesas e receitas da gestão fiscal sejam publicadas de forma transparente e com amplo acesso público.

**AUDITORIA JÁ!**