

NOTA TÉCNICA ACD N° 2/2020
“PRIVILÉGIOS DA BANCA NO SENADO”
PEC 10/2020 e MP 930/2020

A atuação do Banco Central em mercados secundários, autorizada pela PEC 10 (§ 9º do Art. 115) é altamente temerária! O que são os mercados secundários? Mercado de balcão! Negociação por telefone! Nenhuma regulação! Nenhuma supervisão! Sem referências de preços dos ativos (como acontece, por exemplo, numa bolsa de valores onde existe transparência e consolidação das melhores ofertas de compra e de venda)! Em momentos de crise esta falta de referência fica ainda mais grave.

*Imaginem um funcionário do Banco Central ao telefone, comprando bilhões em papéis podres! Sem contrato escrito, sem estudo sobre previsão orçamentária, ou sobre o tamanho do dano ao erário que tal operação pode representar! Seria por isso também que a **MP 930 torna o pessoal do Banco Central inatingível pela lei de improbidade administrativa?***

Estamos diante da mais escandalosa transformação de dívidas privadas em dívida pública, por meio de operação em que um banco intermediário é que vai ganhar nas duas pontas do negócio!

Eduardo Moreira e Maria Lucia Fattorelli

Considerando que a PEC 10/2020 foi protocolada na Câmara dos Deputados na quarta-feira à tarde (dia 01/04/2020) e votada na sexta-feira à noite (dia 03/04/2020), sendo encaminhada ao Senado nesta segunda-feira (07/04/2020) para votação virtual igualmente apressada;

Considerando que a alegada “urgência” para votação da PEC 10/2020 (<https://bit.ly/3dM3QYQ>) não possui justificativa técnica, jurídica nem financeira, tendo em vista as manifestações do STF em relação aos gastos relacionados à pandemia do coronavírus e a **existência de dinheiro em caixa**, na conta única do Tesouro Nacional, em montante muitas vezes superior ao necessário para o pagamento de R\$ 600,00 aos mais pobres! O **saldo de R\$ 1,439 TRILHÃO no caixa da Conta Única do Tesouro Nacional** em dezembro/2019 (<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/fonte-da-informacao-de-r-144-trilhao-no-caixa-do-tesouro-nacional-em-dez-2019/>);

Considerando que o governo já apresentou ao Senado a Medida Provisória 930/2020, que embute isenção disfarçada para ganhos cambiais, além de imunidade a diretores e servidores do Banco Central, que não poderão ser atingidos pela Lei de Improbidade Administrativa;

Considerando que a Nota Técnica ACD 1/2020 (<https://bit.ly/2JLdUn3>) já surtiu efeitos parciais, tendo em vista que na Câmara dos Deputados foram retiradas do texto da referida PEC a tentativa de “legalização” da remuneração da sobra de caixa dos bancos, e a tentativa de onerar somente as rubricas sociais com o custo da pandemia, deixando intactas as rubricas das reservas de recursos para os gastos financeiros com a chamada dívida pública;

Considerando a total transferência de prejuízos imensuráveis do mercado financeiro com a compra de papéis podres para o Banco Central e Tesouro Nacional, conforme argumentos contidos no artigo publicado em 06/04/2020 pelo Jornal Monitor Mercantil **“BANCOS SE APROVEITAM DA CRISE E TENTAM INTRODUIR ARMADILHA NA CONSTITUIÇÃO”** (<https://bit.ly/2wXIKpS>), assinado pelo ex-banqueiro Eduardo Moreira e pela auditora da Receita Federal aposentada Maria Lucia Fattorelli,

a Auditoria Cidadã da Dívida prosseguiu os estudos, a fim de verificar a relação entre a MP 930/2020, a PEC 10/2020 e a forte pressão do Ministro da Economia Paulo Guedes, que condiciona o pagamento do vale de R\$ 600,00 aos pobres à aprovação da “PEC do Orçamento de Guerra”, apesar da existência de recursos mais que suficientes em caixa.

O estudo desses atos revelou impressionante privilégio aos bancos, envolvendo inclusive práticas flagrantemente ilegais, com danos imensuráveis aos cofres públicos, razão pela qual já está sendo providenciada a imunidade à diretoria do Banco Central e funcionários que irão operacionalizar essas medidas!

Nesta Nota abordaremos os seguintes privilégios ao setor financeiro:

1. Isenção disfarçada para ganhos cambiais auferidos por bancos e demais instituições financeiras (Art. 2º da MP 930/2020);
2. Comprometimento de recursos do orçamento público de forma desastrosa e geração de dívida pública sem limite, devido à autorização para que o Banco Central atue em mercados de balcão e compre papéis podres sem qualquer limite ou controle, assumindo os prejuízos e os riscos de bancos intermediários e engordando ainda mais os seus lucros (§ 9º do novo artigo 115 que a PEC 10/2020 introduz ao ADCT da Constituição);
3. “Legalização” da emissão de títulos da dívida pública para pagar despesas correntes com juros dessa dívida (Art. 115 § 7º da PEC 10/2020);
4. Imunidade a diretores do Banco Central e funcionários que terão que operacionalizar medidas flagrantemente ilegais que provocarão imensuráveis danos aos cofres públicos.

Esse conjunto de medidas corresponde a um pacote de ajuda extra aos bancos, os mesmos que têm acumulado lucros de centenas de bilhões nos últimos anos, apesar da crise que abala a economia brasileira desde 2015 e que, antes de qualquer outro setor, já receberam ajuda (sem qualquer restrição!) de R\$1,2 trilhão, como anunciado pelo presidente do Banco Central dia 23/03/2020 (<https://www.youtube.com/watch?v=4plBToPhD8w&feature=youtu.be>).

1 - Isenção disfarçada para ganhos cambiais auferidos por bancos e demais instituições financeiras (Art. 2º da MP 930/2020)

Conforme legislação vigente, todas as receitas financeiras, inclusive variações cambiais, fazem parte da base de cálculo do imposto de renda e das contribuições devidas pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, que é o caso das instituições financeiras.

A MP 930/2020 inclui isenção disfarçada aos ganhos decorrentes da variação cambial às instituições financeiras até 2021!

Conforme o Art. 2º da referida MP, ficariam isentos de tributação até 2020 a totalidade dos ganhos financeiros com variações cambiais, inclusive com os contratos de swap cambial, que na realidade são feitos em Reais e liquidados em Reais, tendo o dólar apenas como referência.

Dessa forma, com uma redação disfarçada, a MP 930/2020 está reconhecendo tacitamente uma isenção progressiva de 100% dos ganhos cambiais até 2020 e de 50% em 2021, medida que se mostra completamente absurda e inconstitucional.

Em 2020, esses ganhos estão sendo elevadíssimos: somente no mês de março/2020 os ganhos com variação cambial superaram 16%! Segundo a MP 930/2020, não haveria tributação alguma desses ganhos até 2020! No ano seguinte (2021), essa tributação também seria isentada pela metade, pois a MP prevê que somente 50% dos ganhos será submetida à tributação em 2021!

Qual seria a justificativa para tamanha benesse às instituições financeiras, justamente o setor mais lucrativo do país?

Qual seria a justificativa para permitir que bancos e demais instituições financeiras se apropriem integralmente do imenso lucro que estão auferindo com a variação cambial, obtida principalmente graças aos contratos de swap cambial de muitos bilhões de reais que têm sido oferecidos pelo Banco Central, e ainda fiquem isentas do tributo correspondente a esse significativo ganho?

Enquanto as instituições financeiras ganham os bilhões que a MP 930 quer isentar, o dano ao erário será imenso! Além de todo o prejuízo que tais contratos de swap cambial geram para o Banco Central (que acaba sendo arcado pelo Tesouro Nacional, ou seja, onera o orçamento ou se transforma em dívida pública), os cofres públicos ainda perderão arrecadação tributária!

Os contratos de swap cambial têm sido fortemente questionados há anos, inclusive em representação da 2ª Câmara do TCU, tendo em vista que o Banco Central oferece contratos em reais e que são também liquidados em reais, de tal forma que a operação se resume a uma mera aposta que tem o dólar como referência (<https://bit.ly/34q7t2p>).

Ademais, é flagrante a impropriedade técnica dessa isenção de ganhos cambiais até 2021, colocada de forma disfarçada no Art. 2º da MP 930/2020, o que afronta o disposto no Art. 150, § 6º da Constituição, que exige lei expressa que regule exclusivamente sobre a matéria:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993\)](#)

Diante da ausência de justificativa técnica, financeira, legal ou jurídica, entendemos que a isenção disfarçada inserida no Art. 2º da MP 930/2020 deve ser rejeitada pelos parlamentares.

2 - Comprometimento de recursos do orçamento público de forma desastrosa e geração de dívida pública sem limite, devido à autorização para que o Banco Central atue em mercados de balcão e compre papéis podres sem qualquer limite ou controle, assumindo os prejuízos e os riscos de bancos intermediários e engordando ainda mais os lucros desses bancos (§ 9º do novo artigo 115 que a PEC 10/2020 introduz ao ADCT da Constituição)

Conforme artigo publicado nesta data pelo jornal Monitor Mercantil (<https://bit.ly/2wXIKpS>), assinado pela coordenadora nacional da Auditoria Cidadã da Dívida e pelo ex-banqueiro Eduardo Moreira, “**BANCOS SE APROVEITAM DA CRISE E TENTAM INTRODUIR ARMADILHA NA CONSTITUIÇÃO**”, a desculpa que vem sendo divulgada pelo governo para exigir a votação acelerada da PEC 10/2020 seria socorrer empresas durante a crise do Coronavírus, porém, não é isso que está escrito no § 9º do novo artigo 115 que a PEC 10/2020 introduz ao ADCT da Constituição brasileira. Referido dispositivo estabelece o seguinte:

Art. 115...

§ 9º

O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o caput deste artigo, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional, e direitos creditórios e títulos privados de crédito em mercados secundários, no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos.

Inicialmente, cabe ressaltar que a atuação do Banco Central em mercados secundários é altamente temerária! O que são os mercados secundários? Mercado de balcão! Negociação por telefone! Nenhuma regulação! Nenhuma supervisão! Sem referências de preços dos ativos (como acontece, por exemplo, numa bolsa de valores onde existe transparência e consolidação das melhores ofertas de compra e de venda)! Em momentos de crise esta falta de referência fica ainda mais grave.

Imaginem um funcionário do Banco Central ao telefone, comprando bilhões em papéis podres! Sem contrato escrito, sem estudo sobre previsão orçamentária, ou sobre o tamanho do dano ao erário

que tal operação pode representar! Seria por isso também que a MP 930 torna o pessoal do Banco Central inatingível pela lei de improbidade administrativa?

A primeira parte do referido § 9º acima transcrito autoriza o Banco Central (BC) negociar títulos da dívida pública brasileira em mercados secundários no Brasil e no exterior. Cabe observar que o Art. 164 da Constituição já autoriza o BC comprar e vender títulos do Tesouro Nacional. A novidade aqui é a atuação do Banco Central em mercados secundários, inclusive internacionais que operam em dólar! O que pode acontecer? O BC poderá utilizar as Reservas Internacionais para recomprar títulos públicos das mesas de tesouraria de grandes bancos e especuladores no exterior, modificando completamente sua função original que é de proteção do Real e da economia brasileira. Na prática, o Banco Central junta-se aos especuladores utilizando dinheiro público para isso. O que pode custar bilhões aos cofres públicos que se reverterão em lucros para os bancos.

A segunda parte do referido § 9º é ainda mais grave, pois coloca o Banco Central como um receptáculo de papéis podres, sem limite ou controle algum, beneficiando os bancos que adquiriram tais papéis no mercado financeiro.

Essa aberração já foi aprovada na Câmara, e mais: a operação será bancada com 25% de recursos do Tesouro Nacional no ato da compra (§ 10º do mesmo artigo 115), porém, ao final, todo o rombo recairá sobre o Tesouro, pois este arca com todos os prejuízos do Banco Central (LRF Art. 7º § 1º).

Esse rombo pode custar trilhões, diante do grande volume de papéis podres existentes no mercado e a completa falta de restrição ou limite no texto da PEC 10, que abre a possibilidade dessa temerária compra pelo Banco Central envolver até papéis de bancos nacionais e estrangeiros tecnicamente quebrados!

Estamos diante da **mais escandalosa transformação de dívidas privadas em dívida pública**, por meio de operação em que um banco intermediário é que vai ganhar nas duas pontas do negócio, pois esse banco:

- lucrará acima das empresas em dificuldade, das quais adquirirá seus títulos de crédito a baixíssimo custo, diante da desvalorização de seus papéis justamente devido à crise;
- lucrará o que quiser acima do Banco Central, ao qual poderá vender esses títulos podres pelo preço que bem entender, pois no mercado secundário não há referência, controle ou supervisão alguma!

As empresas em dificuldade não receberão um tostão sequer, como diz a propaganda dos que querem aprovar essa aberração! Se esta for realmente a intenção, o governo terá que enviar outro texto ao Congresso, explicitando a ajuda diretamente a empresas brasileiras em dificuldade, exigindo inclusive que as empresas beneficiadas garantam os empregos de seus funcionários e se comprometa a não demiti-los. A medida também não causará impacto algum sobre as taxas do mercado primário de emissões de títulos, dado que a situação das empresas em nada muda pois a ajuda é para os bancos e não para elas.

O que está no referido § 9º do art. 115 trazido pela PEC 10 é mais uma medida que só beneficia os bancos! Motivo pelo qual tem sido tão celebrada nas mesas de tesouraria.

Usualmente bancos adquirem papéis desvalorizados, atuando como especuladores, apostando na ocorrência de uma reação que lhes permitiria ficar com todo o lucro. E quando não ocorre essa reação, esses bancos têm que arcar com a perda decorrente de sua atividade especulativa.

O que esse § 9º da PEC 10 faz?

Joga para a conta do Tesouro Nacional, ou seja, onera o orçamento público e cria dívida pública, para que o Banco Central assumira todos os riscos e compre a papelada podre adquirida por bancos que atuaram como especuladores!

Assim, ao contrário de ajudar empresas, o referido § 9º representa um pacote de ajuda aos bancos que atuaram como especuladores e agora estão dando um jeito de empurrar aos cofres públicos os ônus de sua especulação, e, ainda por cima, usando o discurso da pandemia: uma verdadeira trapaça! Os que mais lucraram nos anos de bonança e os que jamais perdem nos anos de crise.

Na Câmara, essa PEC 10/2020 foi protocolada na quarta-feira à tarde e votada na sexta-feira à noite, sem o devido debate sobre as graves consequências dessa matéria. Esperamos que o Senado atue com mais responsabilidade e impeça que essa armadilha passe a fazer parte da nossa Constituição. Assumir os prejuízos dos especuladores das mesas de tesouraria, sem contrapartida alguma, sem ajudar as empresas em dificuldade donas dos títulos e endividando o estado para depois cobrar a conta da maioria pobre do povo brasileiro é um dos maiores absurdos já propostos neste que é o país mais desigual do mundo e o lugar do planeta onde os bancos tem maior rentabilidade.

Diante do imenso abuso que representa essa possibilidade de atuação do Banco Central em mercados de balcão, adquirindo papéis podres, assumindo os prejuízos e os riscos do mercado financeiro, às custas do Tesouro Nacional e provocando danos imensuráveis às contas públicas e ao povo, entendemos que o referido § 9º do novo artigo 115 que a PEC 10/2020 introduz ao ADCT da Constituição deve ser suprimido!

3 - “Legalização” da emissão de títulos da dívida pública para pagar despesas correntes com juros dessa dívida (Art. 115 § 7º da PEC 10/2020);

A fim de obter recursos para pagar os juros da imensa quantidade de títulos da dívida pública que terão que ser emitidos para cobrir os prejuízos dos bancos com os papéis podres, conforme o absurdo que a PEC 10/2020 insere em seu § 9º do artigo 115, abordado no tópico anterior, em outro parágrafo (Art. 115 § 7º - ADCT), essa mesma **PEC pretende revogar a “Regra de Ouro” para “legalizar” a emissão de títulos da dívida pública para pagar as despesas correntes com juros dessa dívida.**

Tal medida burla o art. 167, III, da própria Constituição. Essa prática ilegal que privilegia os beneficiários dos juros da dívida vem sendo denunciada há vários anos pela Auditoria Cidadã da Dívida (<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/relatorio-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-1-2013/>).

Se a intenção do governo fosse de fato obter apoio legal para realizar pagamentos de gastos sociais necessários ao enfrentamento da pandemia do coronavírus, o relaxamento da “Regra de Ouro” deveria restringir-se somente à liberação do limite para as despesas correntes com os gastos sociais.

Ao revogar o art. 167, III da Constituição para o pagamento dos gastos financeiros com juros, fica claro que tal medida não guarda qualquer relação com o pagamento do vale de R\$600,00 aos mais pobres (para o qual já temos dinheiro mais do que suficiente em caixa), mas visa, na prática, “legalizar” mecanismo fraudulento que tem aumentado ilegalmente o estoque da dívida, usando recursos de capital para pagar as privilegiadas despesas correntes com juros.

Em vez de realizar a auditoria da dívida pública e interromper esse mecanismo inconstitucional de emissão de títulos da dívida para pagar despesas correntes com juros, essa **PEC do “Orçamento de Guerra”** visa legalizá-lo, o que é inaceitável!

4 - Imunidade a diretores do Banco Central e funcionários que terão que operacionalizar medidas flagrantemente ilegais que provocarão imensuráveis danos aos cofres públicos.

A Auditoria Cidadã da Dívida tem denunciado a ilegalidade de alguns mecanismos que vêm sendo praticados pelo Banco Central para privilegiar bancos, em especial a remuneração da sobra de caixa dos bancos, que já vem acontecendo de forma ilegal há muitos anos, mediante o abuso das operações compromissadas realizadas pelo Banco Central.

Tal operação ilegal custou cerca de R\$ 1 trilhão aos cofres públicos em 10 anos (2009 a 2018), segundo dados dos balanços do próprio Banco Central.

O BC vinha alegando que tal operação seria necessária para enxugar o excesso de liquidez e combater a inflação, porém, em 2017 o IGP foi negativo e, em vez de reduzirem o volume de tais operações, o que se verificou na prática foi o seu crescimento ao valor recorde de R\$1,287 trilhão.

O Banco Central perdeu o seu argumento e a ilegalidade ficou flagrante, ficando os seus diretores passíveis de responsabilização por provocar tamanho dano ao erário em operações que não têm previsão legal.

Naquela circunstância, o Banco Central apresentou ao Congresso o **PL 9.248/2017, mediante o qual criava a figura do Depósito Voluntário remunerado pelo Banco Central** que foi refutado até por Nota da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), pois o depósito voluntário de mais de R\$1,2 trilhão no BC gera escassez brutal de moeda no mercado financeiro e provoca elevação das taxas de juros de mercado aos patamares indecentes praticados no Brasil.

Todos os setores econômicos sofrem com as elevadas taxas de juros de mercado, em especial as indústrias, que não têm como operar sem créditos financeiros.

Pois bem, o referido PL 9.248/2017 não andou.

Em seguida, no projeto de independência do Banco Central (PLP 112/2019), houve nova tentativa de “legalizar” essa remuneração imoral e parasita aos bancos, pois o valor que depositam voluntariamente no BC é dinheiro de seus depositantes e aplicadores, ou seja, ganham às custas dos outros e ainda provocam dano à economia!

No momento de crise de pandemia de coronavírus houve tentativa de legalização de tal medida, que chegou a constar do texto inicial da PEC 10/2020 protocolado na Câmara dos Deputados (onde figurava como Art. 164-A), o que felizmente foi refutado naquela Casa.

Além da ilegalidade flagrante de tal mecanismo, ele ainda provoca, ao mesmo tempo, rombo às custas públicas para remunerar bancos e enorme dano à economia, na medida em que produz escassez de moeda e aumento brutal dos juros de mercado.

A imunidade que o Art. 3º da MP 930/2020 prevê visa liberar os diretores do Banco Central de suas responsabilidades perante tal remuneração da sobra de caixa dos bancos, que já custou R\$ 1 trilhão aos cofres públicos em 10 anos e garantiu robustos lucros aos bancos, pagos com recursos que faltaram para as áreas da educação e pesquisa, saúde, assistência social e demais áreas sociais, cujo abandono ficou agora escancaradamente demonstrado nessa crise do coronavírus.

Adicionalmente, essa imunidade visa também proteger os diretores e funcionários que operariam a compra de papéis podres em poder de bancos, assumindo assim os seus prejuízos e riscos, por meio das operações realizadas em mercado de balcão, sem controle ou regulação alguma, como prevê o § 9º do Art. 115 da PEC 10/2020, provocando danos imensuráveis ao erário.

É inaceitável que diretores do Banco Central e operadores que têm provocado inaceitáveis danos às contas públicas sejam colocados acima da Lei de Improbidade Administrativa! Essa proposta legislativa é a própria confissão da ilegalidade das citadas operações (entre outras) que desviam grandes volumes de recursos públicos sem justificativa, sacrificando o orçamento público para garantir lucros cada vez maiores aos bancos, às custas da pobreza e miséria que aumentam de forma galopante no Brasil!

Diante desses argumentos, a Coordenação Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida:

- a) repudia principalmente os **parágrafos 7º e 9º do Art. 115** que a **PEC 10/2020** pretende introduzir ao ADCT da Constituição, assim como os **artigos 2º e 3º da MP 930/2020** e recomenda aos Senadores(as) a rejeição dos referidos dispositivos, que na prática aprofundam os abusivos privilégios dos bancos e do setor financeiro em geral;

- b) denuncia que a **PEC 10/2020**, denominada “**PEC do Orçamento de Guerra**” não é necessária para garantir o pagamento do vale de R\$ 600,00 aos mais pobres (já aprovado pelo Congresso Nacional desde 30/03/2020), que irá alcançar mais de 38 milhões de pessoas e tem **custo estimado de R\$ 60 a 80 bilhões**, segundo o próprio Ministro Paulo Guedes, tendo em vista a existência de mais de R\$ 1,4 trilhão no Caixa do Tesouro Nacional, conforme dados oficiais (<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/fonte-da-informacao-de-r-144-trilhao-no-caixa-do-tesouro-nacional-em-dez-2019/>); mais de US\$ 340 bilhões em Reservas Internacionais (<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>, Série Temporal no 13621), além de cerca de R\$ 1 trilhão no caixa do Banco Central, que está sendo usado para remunerar ilegalmente a sobra do caixa dos bancos e que deveria ser imediatamente liberado para que os bancos possam conceder empréstimos a juros próximos de zero, como está acontecendo no mundo todo;
- c) exige a imediata suspensão do pagamento dos juros e encargos da dívida pública para que os recursos se destinem a garantir a vida das pessoas nesse momento de pandemia, conforme Petição Pública (<https://bit.ly/39AYMTu>) que já conta com milhares de assinaturas.

Contamos com a seriedade e responsabilidade dos Senadores e Senadoras para impedirem que as aberrações elencadas na presente Nota Técnica passem a fazer parte da Constituição e demais leis do país.

Brasília, 06 de abril de 2020

Coordenação Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida