

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

REQUERIMENTO N° DE 2013 (do Sr. VAZ DE LIMA)

Solicita seja convocado o Sr. Ministro da Fazenda, Guido Mantega, para prestar esclarecimentos a esta Comissão sobre as operações financeiras conhecidas como “contabilidade criativa”, especialmente sobre o Decreto 8.034, de 28 de junho de 2013, que permite que o Governo Federal contabilize despesas como se fossem receitas via empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES.

Senhor Presidente:

Requeiro a V. Exa., com fundamento no art. 50, da Constituição Federal, combinado com o art. 219, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que, ouvido o plenário, se digne a adotar as providências necessárias à convocação do Sr. Ministro da Fazenda, Guido Mantega, para prestar esclarecimentos sobre a “contabilidade criativa” do Tesouro Nacional, **especialmente sobre o Decreto 8.034, de 28 de junho de 2013, que permite que o Governo Federal contabilize despesas como se fossem receitas via empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES**, com base no que a seguir se narra.

O Governo publicou na última sexta feira um Decreto alterando o Estatuto Social do BNDES. O objetivo claro da medida é permitir **novos adiantamentos de dividendos** do Banco ao TESOURO para viabilizar o aumento no curto prazo da receita do Tesouro (permitindo novos gastos públicos sem afetar o superávit primário).

O Decreto permite que:

- a) a distribuição de dividendos pelo BNDES antes mesmo da constituição de Reserva de Lucros para futuro aumento de capital (conforme previsto no Estatuto do Banco). O normal é que uma empresa só distribua dividendos depois de constituir as reservas necessárias para aumentar seu capital.
- b) dispensa a formação das citadas Reservas de Lucros para aumento de capital (ou seja, todo o lucro pode ser distribuído/antecipado como

dividendos) desde que essas reservas sejam compensadas por instrumentos que possam ser utilizados como capital para fins das normas bancárias.

Como todo mundo sabe, esses “instrumentos” são **os empréstimos do Tesouro Nacional** (aprovados pelas recorrentes Medidas Provisórias). Esses empréstimos têm a característica de poderem ser utilizados pelo BANCO como instrumentos híbridos de capital e dívida (ou seja, eles podem compor o patrimônio do BNDES, o que dispensaria a formação de reservas).

Resumo da história: o Tesouro emite dívida pública ao custo de SELIC para emprestar ao BANCO. Esse empréstimo, que aumenta a dívida pública bruta, não é considerado despesa primária e não afeta o superávit primário (é considerado uma aplicação financeira que vai ser paga no futuro pelo BNDES). Por outro lado, recebe dividendos do BANCO, esses sim registrados como receita no ano, aumentando o superávit primário. A química permite transformar Dívida pública em receita corrente.

Como se sabe, várias manipulações do tipo já foram feitas (empréstimos vultosos para o Banco e outros bancos oficiais, participação do Banco na capitalização da PETROBRÁS, antecipação de dividendos do BNDES e outros bancos públicos, venda de direitos creditórios de Itaipu para o BNDES pagos pelo Banco em títulos públicos, despesas do PAC excluídas do dispêndio, dispensa de recolhimento de dividendos da CEF com fez a MP 620, etc).

É evidente que no futuro isto vai ter que ser ajustado (o BNDES e os outros bancos oficiais em tese teriam que pagar/amortizar a dívida e quando fizerem isto não terão recursos de dividendos para transferir ao Tesouro). Em outras palavras, o dividendo antecipado hoje vai fazer falta no futuro. **Pode-se até dizer que com essas manobras o governo do PT está boicotando o futuro.**

O tamanho desse “orçamento paralelo” e de seu impacto sobre as gerações futuras ainda é desconhecido, mas um artigo da Revista Exame, publicado no dia 25 de junho, na edição nº 1042, estimou o tamanho da conta em algo em torno do PIB da Finlândia:

Em quatro anos, 48 bilhões de reais em receitas futuras foram incluídos no cálculo do superávit. Ou seja, dinheiro que ainda não existe foi contado como recebido. Outros 63 bilhões, de recursos empregados no Programa de Aceleração do Crescimento, foram somados à economia.

E ficaram de fora dívidas de 479 bilhões de reais — o equivalente ao PIB da Finlândia — em repasses do Tesouro Nacional a bancos públicos, em especial ao BNDES.

Somando o que não entrou na conta (mas deveria) e o que foi incluído (e não deveria), o governo inflou sua economia em 590 bilhões de reais de 2009 a 2012. No papel, as metas de superávit foram cumpridas. Na vida real, a história foi bem diferente¹.

¹ <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1042/noticias/sumiu-uma-finlandia>

Em outras palavras, o atual governo está contraíndo uma dívida de uma Finlândia em nome de futuras gerações de brasileiros e de futuros governos eleitos. Tudo isso para que o governo siga aplicando uma política econômica falida, ineficiente, perdulária e asfixiante. **Em nome de um projeto rejeitado pela maioria da população, como mostram as pesquisas, o governo usurpa o poder de decisão política das gerações futuras**, deixando-as comprometidas com dívidas do passado e sem margem para decidirem suas próprias políticas. Como veremos, **esse sacrifício econômico que uma minoria impõe à maioria e às futuras gerações não tem trazido absolutamente nenhum benefício ao país.**

Além dessa usurpação, a atual política econômica viola os deveres de transparência e publicidade da Administração Pública. **Por meio desse tipo de manobra, agora consolidada com o Decreto 8.034/2013, agentes públicos estão apresentando, sistemática e deliberadamente, informações equivocadas a propósito dos gastos públicos.** Em outras palavras, o governo está transformando em método a obscuridade e a falta de transparência nas suas prestações de contas.

As manobras contábeis feitas pelo governo no apagar das luzes de 2012 para garantir o cumprimento da meta de superávit primário do ano passado receberam ontem duras críticas oficiais.

O TCU (Tribunal de Contas da União) considerou a chamada "contabilidade criativa", por unanimidade, um dos principais problemas das contas do segundo ano do governo Dilma Rousseff --que foram aprovadas com um total de 22 ressalvas.

A criação de receitas "atípicas", conforme o tribunal, já havia danificado a credibilidade da política fiscal junto a agentes do mercado.

O superávit primário, que é a economia para pagar juros da dívida pública, é o indicador oficial básico para aferir a situação fiscal do governo. Para o ministro-relator do processo, José Jorge, as manobras podem "fulminar" a utilidade do indicador².

O Tribunal de Contas da União vem, portanto, advertindo que a "contabilidade criativa" está pondo em risco uma instituição da economia nacional: o superávit primário.

A chamada "contabilidade criativa" é caracterizada por operações pouco transparentes, realizadas com o intuito de ocultar despesas e inflar artificialmente receitas do Governo Federal. Para tanto, os artifícios utilizados são os mais variados. Além da simples exclusão de investimentos do PAC do cálculo do superávit primário, as manobras envolvem também operações complexas do Tesouro Nacional com os bancos oficiais que, em última instância, permitem transformar dívida pública em receita corrente do Governo.

² <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/111482-tcu-critica-contabilidade-criativa-do-governo-federal.shtml>

No caso do BNDES, o Tesouro vem aumentando fortemente a dívida pública federal para emprestar quantias vultosas para o Banco, ao invés de fazer aportes legítimos de capital. Esses empréstimos do Tesouro, ao contrário de aportes de capital, não são computados nas despesas do Governo, uma vez que são considerados aplicações financeiras, a despeito de gerarem um ônus fiscal representado pela diferença entre o custo de captação de dívida federal (SELIC) e a taxa menor cobrada do BNDES (TJLP). Além desse custo implícito na concessão dos empréstimos do Tesouro, que também não é registrado no Orçamento da União, o Governo ainda subvencia diretamente as operações de financiamento realizadas pelo Banco, que, em parte importante, beneficiam grandes grupos empresariais (a exemplo do Grupo de Eike Batista). **Isto se caracteriza de fato como a execução de um orçamento paralelo, sem a participação do Congresso Nacional.**

Também por intermédio do aumento da dívida pública federal, o Tesouro tem realizado operações triangulares com os bancos oficiais para antecipar receitas e mascarar os resultados das contas públicas. Os exemplos são muitos: a) a participação do BNDES, utilizando recursos emprestados pelo Tesouro, na capitalização da Petrobrás em 2010, que permitiu inflar o superávit primário naquele ano em quase R\$ 30 bilhões; c) a recorrente utilização de artifícios para antecipar dividendos do BNDES e de outros bancos oficiais para fechar as contas públicas, d) a antecipação de recebíveis da Hidrelétrica de Itaipu por intermédio da “venda” desses recebíveis para o BNDES, pagos com empréstimos de recursos recebidos da própria União.

Assim, a “contabilidade criativa” usurpa competência do Congresso Nacional, contribui para o crescimento progressivo da dívida pública e viola todos os princípios da Administração Pública republicana, previstos no art. 37 da Constituição da República.

No caso do BNDES, a justificativa para a contabilização artificial de dívida como recurso seria a contribuição do banco para o crescimento e o desenvolvimento econômico e social do país. No entanto, a medição dos resultados dessas operações têm sido decepcionantes. Vejamos a reportagem publicada sob o título “O Tesouro e o BNDES: prejuízo fiscal e retorno duvidoso”³:

Para apoiar o BNDES, o Tesouro emite títulos da dívida pública remunerados pela taxa básica de juros (a Selic, atualmente em 10,75% ao ano) e aporta a quantia no banco. Este, por sua vez, ao receber esses recursos, compromete-se a quitar a dívida com o governo não em conformidade com as taxas de mercado, mas sim a valores inferiores. Em resumo, o Tesouro tem prejuízo neste tipo específico de transação e a manutenção desse subsídio implica aumento do gasto público.

Desta forma, o BNDES consegue emprestar às empresas a juros subsidiados, com remuneração média equivalente a TJLP, de 6%, ou até mais baixa em alguns casos. A

³ <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/o-tesouro-e-o-bndes-endividamento-saudavel>

crítica feita por analistas é que não se sabe, na ponta do lápis, o quanto essa ‘política da bondade’ custeada com o dinheiro do contribuinte – os empréstimos saltaram de 40 bilhões de reais em 2004 para 137,4 bilhões de reais em 2009 – traduz-se em crescimento econômico. “É difícil fazer essa conta. A avaliação é bastante subjetiva. Certamente não é toda operação do BNDES que está gerando liquidamente uma arrecadação de impostos que não seria gerada de qualquer maneira”, explica Gustavo Loyola, ex-presidente do Banco Central.

Efetivamente, os resultados produzidos através dessa política de sacrifício sistemático da credibilidade, da transparência e da publicidade na gestão do bem público têm sido decepcionantes, para dizer o mínimo.

No ano de 2012, sob o império dessa política, a economia cresceu apenas 0,9%. A título de comparação, a população brasileira cresceu 1,12% em 2011⁴.

Também tem havido acusações de manipulação dos índices de inflação pelo Governo Federal. Em 2012 apenas com a mudança nos critérios de cálculo da inflação pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, foi que a inflação pôde ser mantida dentro da meta. Vejamos a reportagem “Nova metodologia de cálculo deixou inflação dentro da meta, diz Schwartsman”⁵:

Apesar de a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ao longo de 2012, de 5,84%, ter ficado dentro do intervalo de tolerância do regime de meta (2,5% a 6,5%), e em queda na comparação com 2011 (6,5%), fato comemorado pelo governo, as estatísticas por trás do número oficial mostram um quadro um pouco mais preocupante. Segundo o ex-diretor do Banco Central, Alexandre Schwartsman, sócio diretor da Schwartsman & Associados, **o declínio do indicador de preços resultou principalmente das mudanças na metodologia de cálculo do índice feito pelo IBGE, no ano passado.**

Uma simulação do IPCA de 2012 usando os mesmos pesos e critérios válidos em 2011 aponta que o índice seria de 6,54%, caso a metodologia anterior ainda estivesse valendo. O dado, além de representar alta sobre o ano anterior, mostraria ainda o rompimento do limite superior da meta de inflação oficial do governo.

Assim, nota-se que a inflação também está descontrolada, apesar da política de financiamento de investimentos com injeção de dinheiro na economia via operações triangulares envolvendo o Tesouro Nacional.

Outros indícios de que a política econômica do governo é equivocada e perigosa são os déficits na balança comercial, os índices de investimento e a produção industrial.

⁴ <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/10/26/crescimento-populacional-do-brasil-e-o-menor-ja-registrado>

⁵ <http://economia.ig.com.br/2013-01-10/nova-metodologia-de-calculo-deixou-inflacao-dentro-da-meta-diz-schwartsman.html>

O primeiro semestre de 2013 teve o pior resultado na balança comercial em 18 anos, conforme noticiado em site que apoia o próprio governo⁶:

A balança comercial brasileira, que mostra a diferença entre as importações e as exportações do país, registrou superávit de US\$ 2,4 bilhões em junho, o triplo do verificado no mesmo mês do ano passado.

Apesar do resultado positivo no mês, **o saldo comercial no semestre ficou negativo em US\$ 3 bilhões, o mais baixo desde 1995, quando registrou déficit de US\$ 4,2 bilhões.**

Os dados foram divulgados nesta segunda-feira (1) pelo Ministério do Desenvolvimento (destacamos).

Os índices de investimento também têm caído, apesar da política de dissipação de recursos do Tesouro mediante endividamento:

O nível de investimento na economia brasileira continuará em queda neste ano, estimam os economistas do banco Barclays. Esse componente foi o que mais contribuiu para o fraco desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) no ano passado.

Segundo estimativas do banco, a Formação Bruta de Capital Fixo - aquisição de novas máquinas, equipamentos e instalações - terá queda de 0,9% em 2013.

O número, apesar de fraco, já representa uma aceleração em comparação com 2012. De acordo com o banco, no ano passado, o investimento decresceu em torno de 4,5%⁷.

Finalmente, a produção industrial vem sofrendo com os possíveis equívocos da política econômica, conforme dados do próprio IBGE, veiculados na seguinte reportagem⁸:

A produção industrial teve queda em maio apesar do recorde na produção de carros, esfriando a expectativa de recuperação mais sólida do setor. As informações foram divulgadas nesta terça-feira (2) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A produção recuou 2% em maio ante abril, após ter subido nos dois meses anteriores. Em comparação com maio de 2012, a produção industrial cresceu 2,4%.

O resultado mensal foi o pior desde fevereiro, quando a produção caiu 2,3%, e elimina parte da expansão de 2,6% acumulada nos meses de março e abril.

Pelos ramos de atividade, 20 dos 27 pesquisados apresentaram queda mensal, com destaque para alimentos (-4,4%), máquinas e equipamentos (-5%) e veículos automotores (-2,9%).

É indiscutível, portanto, que os sacrifícios a que o governo tem submetido os fundamentos da economia brasileira, não têm produzido nenhum resultado positivo. O governo sacrifica os valores da transparência e da publicidade, previstos no art. 37 da Constituição da República sem que disso resulte qualquer benefício para o país.

A surrada alegação de que se trata de política anticíclica já não convence mais ninguém. Trata-se, na verdade, de uma política ciclotímica, errática,

⁶ <http://app.folha.com/m/noticia/277257>

⁷ http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/investimentos-continuarao-em-queda-em-2013-diz-banco_128908.html

⁸ <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/07/02/producao-industrial-tem-queda-de-2-em-maio-diz-ibge.htm>

hesitante e voluntarista que malbarata e maltrata as instituições econômicas e políticas e agride as gerações futuras de brasileiros.

É óbvio que em situações de necessidade algumas alterações nas instituições econômicas e até políticas se justificam, inclusive deixar a conta para ser paga no futuro. **Ocorre que o sacrifício nunca pode ser superior ao benefício visado, nem pode ser tolerada uma evidente divergência entre os fins a alcançar e os meios que deveriam conduzir-nos a esses fins.** É o que determina o princípio da proporcionalidade, um dos princípios estruturantes da Constituição da República⁹.

Tal fato é ainda mais preocupante se considerarmos que os recursos do Tesouro Nacional que estão sendo malbaratados pela atual política econômica são recursos públicos, obtidos via endividamento.

O atual Ministro da Fazenda, o Sr. Guido Mantega, está no cargo há mais de 07 anos. Os resultados pífios de suas políticas não podem ser atribuídos a ninguém mais, apenas a ele mesmo e a suas decisões cada vez mais questionadas.

A economia de um país, o seu mercado e as respectivas instituições não são propriedade do eventual ocupante do Ministério da Fazenda. Elas são valores pertencentes à Nação, assim como o patrimônio público que atualmente o Tesouro Nacional tem dispersado a esmo via BNDES, CEF e Fundo Soberano. Zelar por esses valores é obrigação e prerrogativa desta Casa.

É fundamental, portanto, que o titular da pasta da Fazenda compareça a esta Casa para prestar as devidas contas de suas escolhas e das operações financeiras turvas que têm sido realizadas sob sua gestão.

Sala das Comissões, em 11 de julho de 2013

Deputado Vaz de Lima

⁹ Segundo se depreende do texto de Gilmar Mendes, in MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 408.