

**Ilegitimidade da dívida pública
Quem deve a quem?
Alternativas desde o Sul**



Rosilene Wansetto e Fabrina Furtado (orgs.)
Ilustrações: Nilson Azevedo

Ilegitimidade da dívida pública
Quem deve a quem?
Alternativas desde o Sul

1ª edição
Editora Expressão Popular
São Paulo – 2007

Expediente

Copyright © Rede Jubileu Sul Brasil e Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais

Apoio: Christian AID, Manos Unidas, CAFOD

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

I27 Ilegitimidade da dívida pública : quem deve a quem? Alternativas desde o Sul / Rosilene Wansetto, Fabrina Furtado (orgs) ; ilustração [de] Nilson Azevedo — 1.ed. — São Paulo : Expressão Popular, 2007. 80p. : il. — (Caderno de estudo)

Indexado em GeoDados - <http://www.geodados.uem.br>.
Baseado nos textos apresentados no I Simpósio Internacional sobre a Dívida Pública, Auditoria Popular e Alternativas de Poupança e Investimentos para os Povos da América Latina e Caribe, entre os dias 22 e 24 de setembro de 2006.
ISBN 85-87394-92-4

1. Dívida pública - Brasil 2. Finanças públicas - Brasil 3. Dívida pública – Ilegalidade.
4. Instituições Financeiras Multilaterais I. Wansetto, Rosilene, org. II. Furtado, Fabrina, org. III. Azevedo, Nilson, il. IV. Título. V. Série.

CDD 21.ed. 336.343181
336.013181
332.46

Bibliotecária: Eliane M. S. Jovanovich CRB 9/1250

Informações:

Rede Jubileu Sul Brasil

Rua Abolição, 227 – 2º andar, Bela Vista

CEP 01319-010 – São Paulo – SP

Tel: (11) 3112-1524 Fax: (11) 3105-9702

www.jubileubrasil.org.br/endereco_eletronico: jubileubrasil@terra.com.br

Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais

SCS Quadra 08 Ed. Venâncio 2000

BL B-50 salas 415/417

CEP 70333-970 – Brasília – DF

Tel: (61) 3321 6108 Fax (61) 3321 2766

www.rbrasil.org.br/ / endereço eletrônico rbrasil@rbrasil.org.br

Editora Expressão Popular

Rua Abolição, 266 – Bela Vista

CEP 01319-010 – São Paulo – SP

Tel/Fax: (11) 3112-0941

www.expressaopopular.com.br

Apresentação	07
Introdução	
A dívida pública e IFMs – da subordinação à resistência Magnólia Said	09
Capítulo 1	
O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital Paulo Nakatani	13
Capítulo 2	
A dívida como uma arma política de submissão: caminhos da resistência Marcos Arruda.....	31
Capítulo 3	
Dívida Interna: a nova face do endividamento externo Rodrigo Vieira de Ávila	45
Capítulo 4	
Auditoria Cidadã da Dívida: uma experiência brasileira Maria Lúcia Fattorelli Carneiro	57

Este Caderno de Estudo sobre a dívida é uma contribuição da Rede Jubileu Sul Brasil e da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais para apoiar os debates e lutas contra a dominação financeira, política e socioambiental da dívida pública. A publicação é baseada em textos apresentados no I Simpósio Internacional sobre a Dívida Pública, Auditoria Popular e Alternativas de Poupança e Investimento para os Povos da América Latina e o Caribe, ocorrido em Caracas, Venezuela, entre os dias 22 e 24 de setembro de 2006. Esse simpósio teve como objetivo apoiar a busca de novos caminhos para canalizar e complementar a poupança e o financiamento dos países do Sul de forma alternativa à hegemonia dos mercados de capitais dos países mais poderosos do Norte e os organismos multilaterais por eles dominados.

A introdução levanta algumas questões de reflexão sobre o papel das Instituições Financeiras Multilaterais na ordem da dívida e a necessidade de se construir um outro sistema de financiamento ao desenvolvimento que não seja baseado na dominação, exploração e exclusão. O primeiro artigo aponta os principais aspectos teóricos da dívida, tomando como referência a concepção marxista e confrontando com as posições dos neoclássicos e keynesianos, além de discutir o papel do sistema financeiro no processo de endividamento, instabilidade e vulnerabilidade do mercado. O segundo apresenta uma análise da dívida como instrumento político e discute alguns dos caminhos de resistência social ao círculo vicioso do endividamento, do empobrecimento e da submissão dos países do hemisfério Sul. No terceiro capítulo, o processo de conversão da dívida externa por dívida interna é apresentado, considerando essas duas modalidades da dívida como parte do mesmo mecanismo de dominação e concentração de renda. O último artigo apresenta

a auditoria da dívida como um instrumento de luta cujo objetivo é demonstrar a ilegitimidade e ilegalidade das dívidas públicas. Além de já terem sido pagas várias vezes, muitas das dívidas foram contratadas por governos ditadores, não têm registros oficiais, os recursos não foram utilizados para o propósito apresentado, não beneficiaram – e continuam não beneficiando – a maioria da população, contando com a conivência de nossos governos e a participação irresponsável das Instituições Financeiras Multilaterais.

Com este Caderno esperamos contribuir com o processo de apropriação de informações sobre o tema – que são normalmente colocadas de forma a excluir o acesso por grande parte da população – e a construção de alternativas populares aos atuais mecanismos de endividamento, de neocolonialismo, intervencionismo e controle. São as dívidas públicas dos países do Sul que têm servido como instrumento de controle por parte dos mecanismos financeiros tradicionais – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). É usando a dívida como ferramenta política que esses mecanismos garantem a implementação de políticas que beneficiam ainda mais os já privilegiados de nossas sociedades – o grande capital nacional e internacional. Desta forma, esperamos que com esta e outras publicações seja possível responder a pergunta: Quem deve a Quem?

DÍVIDA?

NÃO DEVEMOS, NÃO PAGAMOS!

SOMOS NÓS OS CREDITORES!



A dívida pública e IFMs – da subordinação à resistência

Magnólia Azevedo Said*

O pensamento único é o estopim de processos de desajustes na organização política, social e econômica dos estados nacionais. Desajustes causados por uma política de ajuste estrutural, supostamente para honrar um compromisso com as dívidas financeiras desses Estados. O fato é que o domínio do capital se efetiva de modo incontrolável e a cidadania política se queda na frágil expressão dos movimentos sociais, quando se trata de se inscrever no debate sobre dívida e desenvolvimento. No Brasil, essa fragilidade também se faz visível no Congresso Nacional, composto majoritariamente, por representantes das elites nacionais e do capital especulativo internacional, cuja atuação está orientada para garantir o marco regulatório necessário à efetivação das políticas neoliberais. Daí ser o Congresso hoje, um lugar esvaziado de conteúdo e obrigações, por força de desvio de suas funções. Tem sido assim, quando se trata de acordos, tratados e atos internacionais relativos a operações de crédito. O artigo 52 da Constituição Federal, por exemplo, que trata da competência privativa do Senado Federal, é sistematicamente ferido, em função do vínculo político estabelecido com as Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs), como consequência de recorrentes empréstimos. A Ordem Econômica e Financeira (art. 170) tem seus princípios gerais vilipendiados, vez que a atividade econômico-financeira é realizada às custas de uma existência nada digna para todos e todas. Nada é cumprido. Tudo é liberado na economia, desde que não contrarie o deus mercado.

* Advogada, diretora do Esplar – Centro de Pesquisa e Assessoria e membro da Coordenação Executiva da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais.

Dentre várias, algumas questões se colocam:

▶ É possível alcançar um desenvolvimento sustentável silenciando às políticas do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização Mundial do Comércio (OMC)?

▶ É possível aceitar passivamente que as IFMs assumam o papel de potencializadoras de governos autoritários, populistas e exploradores das populações pobres?

▶ É possível alterar o rumo do país na perspectiva de uma sociedade emancipatória, quando o cenário macroeconômico aponta para a mesma subserviência a interesses do mercado, a mesma falta de responsabilidade com a preservação das riquezas do nosso território e a mesma política de enfraquecimento das mais importantes instituições do Estado?

Seria possível, desde que reconstruídas as instituições públicas e refeita a nossa história, a partir do enfrentamento da hegemonia estadunidense. Seria bastante, a população brasileira se colocar como sujeito político, rompendo, como diz César Benjamin, “com as estruturas internas que perpetuam as desigualdades e as externas que perpetuam a dependência”.

Ocorre que os indicadores da economia hoje são bastante positivos e é neles que o governo Lula se respalda para dizer que o país vai bem, não tendo sido sequer, abalados pela crise política recente. Mas essa esfera está eivada de contradições e ambiguidades: a economia cresce mas o emprego não acompanha; os empréstimos para aposentados estimulam o consumo em curto prazo mas geram um endividamento em longo prazo; o consumo das famílias aumenta mas a produção de bens não alcança; há um aumento do comércio mas quem se beneficia é o comércio chinês, asiático, a partir das importações, porque não está havendo produção interna; a distribuição de renda melhorou através dos programas compensatórios mas os ricos estão cada vez mais ricos e as desigualdades de gênero e raça se mantêm nos mesmos patamares absurdos.

Na verdade, tudo conflui para a manutenção de uma lógica que vincula o capital produtivo ao capital financeiro, onde, por exemplo, é mais importante financiar o carro do que vender, porque a empresa se beneficia dos juros altos. Tudo conduz às opções adotadas pelo governo no âmbito da economia e submetidas ao Sistema Financeiro Internacional.

Os resultados econômicos da política de governo cujos indicadores utilizados se relacionam ao *superavit* primário, à responsabilidade fiscal, à queda do risco Brasil e à manutenção da credibilidade externa, é o que tem justificado os “resultados sociais” do governo federal. Os seja, o governo almeja provar que foi essa política econômica que lhe possibilitou realizar o “maior programa de distribuição de renda do mundo”, como o Presidente Lula faz questão de afirmar. Dessa forma, ele esconde o maior escândalo do Brasil, que é o pagamento de juros e serviços exorbitantes, ano a ano, de uma dívida pública ilegítima, cujas razões passam ao largo do debate na sociedade e que esta publicação pretende desvendar.

Por outro lado, essa transferência de renda não tem significado uma distribuição de renda que impacte claramente na diminuição das desigualdades. Na verdade, o sentido do modelo aplicado, tem favorecido um enriquecimento cada vez maior das 20 mil famílias mais ricas do país e gerado vultosos lucros para os 6 maiores bancos privados que operam no país.

Políticas devem ser analisadas desde a sua origem, sua formulação e os impactos que causam. Oriundas de uma visão colonizadora e inspiradas nos princípios do neoliberalismo, as políticas das IFMs vêm sendo aplicadas há mais de 60 anos em diferentes continentes para, através de Programas de Ajuste, viabilizar os recursos necessários ao pagamento das dívidas contraídas com os empréstimos e ao cumprimentos de acordos de comércio.

Essas políticas destroem a idéia de políticas públicas universais onde a pobreza deixa de ser enfocada como problema econômico e passa a ser tratada apenas como problema social, ou seja, os pobres vistos como uma patologia social, portanto não deram nem vão dar certo no atual modelo econômico. Resta-lhes políticas compensatórias, em vez da resolução de questões estruturais que poderiam retirar a população pobre dessa condição.

Nosso país vive de ciclos: o ciclo do patrimonialismo, do desenvolvimentismo, da modernidade, todos enfatizados como um contraponto às chamadas forças do atraso. Agora, apresenta-se um “ciclo virtuoso de crescimento”, assentado em grandes obras: hidrelétricas, refinarias, siderúrgicas e portos, por exemplo, como âncoras de um modelo de crescimento gestado no Consenso de Washington e materializado nas diretrizes políticas e condicionalidades inseridas livremente, nos contratos estabelecidos entre as IFMs e o governo brasileiro. Desta forma, atrelam a efetivação das políticas públicas nacionais às projeções econômicas e de domínio geopolítico que essas instituições fazem ao desenhar seu próprio Mapa Mundi.

As interferências dessas instituições no país são de toda ordem, desde a assistência econômica à assistência política, técnica, social e ambiental, determinando quais devem ser as nossas políticas públicas. Tantos anos de bloqueio à implementação de um projeto de desenvolvimento sustentável, resultam na crença da inexorabilidade de se pensar o financiamento ao desenvolvimento sem o aval dessas instituições. Assim, constitui-se um pacto subordinado entre governo e IFMs que vem sustentando a dívida pública brasileira, tornando irreversíveis as condições de extrema injustiça em que vive a maioria da população.

Porém, os rumos que toma o financiamento do nosso desenvolvimento e o caminho das crises enfrentadas pelo BM, BID e FMI, tanto no campo da legitimidade como das finanças e da confiança no que diz respeito aos seus paradigmas de políticas aplicadas, pode ser uma oportunidade histórica para que a sociedade civil promova uma estratégia de desempoderamento dessas instituições, partindo-se de alguns elementos:

1 - Desqualificando as razões que justificariam ao governo brasileiro, o pagamento das dívidas Externa e Interna, através de uma Auditoria;

2 - Recusando as condicionalidades para o desembolso de empréstimos e as cláusulas definidas unilateralmente nos contratos;

3 - Desvinculando pedidos de empréstimo aos processo de execução orçamentária da União;

4 - Viabilizando um sistema de monitoramento da sociedade civil que possa acompanhar a negociação, execução e avaliação dos impactos dos projetos dos bancos.

Somente dessa forma, pode-se ir construindo as bases de um projeto de desenvolvimento que vá recuperando padrões de igualdade e de sustentabilidade do país. Nesse sentido, a existência e a importância de instituições de financiamento ao desenvolvimento somente deverá se justificar pela contribuição real que possam dar a um projeto nacional de desenvolvimento autônomo, incluyente e justo.



O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital

Paulo Nakatani*

O crédito público torna-se o credo do capital. E com o surgimento do endividamento do Estado, o lugar do pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é ocupado pela falta de fé na dívida do Estado. (Karl Marx)

Todos os modernos Estados capitalistas gastam mais do que recebem. Eis a origem da dívida pública a longo prazo para a qual os bancos e estabelecimentos financeiros adiantam dinheiro a juros elevados. Aqui está uma conexão direta e imediata, um laço diário, entre o Estado e a alta finança. (Ernest Mandel)

1. Introdução

A dívida pública interna surge originalmente do *deficit* orçamentário dos governos¹. Sempre que as despesas do tesouro são maiores do que os gastos públicos, a diferença tem que ser financiada através de nova dívida, de saldos orçamentários anteriores, do aumento dos impostos ou da emissão de moeda. Por outro lado, os Estados podem também contrair uma dívida externa, nos bancos estrangeiros, nos organismos financeiros multilaterais, com outros Estados e no mercado financeiro internacional.

Internamente, a dívida pode ser dividida em duas categorias principais: a dívida contratual e a dívida mobiliária. A dívida contratual é contraída no sistema bancário através de empréstimos de curto prazo, normalmente é utilizada para cobrir as diferenças de fluxos de caixa e são garantidas com as receitas futuras. Essa forma de dívida costuma ter um peso pouco significativo na dívida total. A dívida mobiliária é a dívida em títulos – letras ou bônus – do tesouro ou do Banco Central. A teoria econômica ortodoxa costuma distingui-las da seguinte forma: a dívida em títulos do Tesouro serve para financiar o seu *deficit* e a do Banco Central é utilizada como instrumento de política monetária. Essa distinção, atualmente, não tem mais sentido em um país que tenha um sistema de crédito relativamente desenvolvido e cujo Banco Central tenha adotado as políticas segundo as normas do FMI – Fundo Monetário Internacional. No

* Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo – Brasil – paulonakatani@gmail.com e pnakatani@uol.com.br

¹ Para um estudo bastante detalhado dessas relações entre *deficit* e dívida ver o livro em elaboração de OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Economia e Política das Finanças Públicas; uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira*, em especial o capítulo V “O *deficit* e a dívida pública”.

caso do Brasil, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, uma lei elaborada para controle dos gastos públicos, toda a dívida mobiliária interna passou a ser emitida pelo Tesouro Nacional, o Banco Central não pode mais emitir títulos de dívida. Atualmente, o mercado financeiro ainda mantém uma pequena parcela dos títulos do Banco Central que ainda não venceram e todas as operações no mercado aberto (*open market*) são realizadas com os títulos do tesouro.

A partir do início dos anos 70, com o início do período neoliberal, e principalmente após a crise da dívida dos anos 80² nos países subdesenvolvidos, a dívida externa entrelaça-se com a interna de maneira cada vez mais forte, convertendo-se continuamente uma na outra. A abertura e a desregulamentação dos fluxos de capitais permitem, igualmente, que os especuladores internacionais apliquem diretamente comprando títulos da dívida interna. Assim, não é mais possível tratar da dívida pública interna de muitos países sem considerar a importância e o papel da dívida externa, seja pública ou privada³. Apresentaremos no próximo item uma discussão sobre os principais aspectos teóricos da dívida, tomando como referência a concepção marxista e confrontando com as posições dos neoclássicos e keynesianos. Em seguida, no item três, trataremos dos mecanismos de política monetária através dos quais o Banco Central e o Tesouro convertem *deficit* em dívida, dívida externa em dívida interna, e dívida em nova dívida. Na seção quatro, trataremos das formas de remuneração da dívida em parte através da redistribuição da mais-valia e em parte através do que chamamos de lucro fictício. Enfim, discutiremos a importância e o papel dos credores dessa dívida, o sistema bancário e os investidores institucionais, como fundos de investimentos e fundos de pensão, e como eles intensificam instabilidade e a volatilidade dos mercados financeiros. Concluímos retomando a questão da superacumulação do capital, como capital monetário, e a sua transformação em capital fictício.

2. A dívida pública: explicações e teorias

Para Marx, a dívida pública⁴ surge na gênese do próprio modo de produção capitalista como um dos mecanismos da acumulação primitiva e como uma alavanca para a acumulação de capital.

² Em muitos países a maior parte da dívida externa privada foi convertida em dívida pública durante a crise dos anos 80, sendo posteriormente transformada em dívida mobiliária externa, com o Plano Brady, realimentando continuamente a especulação nos mercados financeiros internacionais.

³ A dívida externa privada acaba acarretando, em última instância, em compromissos de pagamentos de juros com recursos públicos, sempre que ela seja convertida em títulos da dívida interna. “No Brasil, a dívida pode ser privada, o credor pode ser privado, mas quem paga é você, pois a dívida acaba no colo do Estado, que cobra impostos, aumenta os juros e adota uma política econômica voltada para pagar a dívida, cujos impactos recaem sobre a maioria dos trabalhadores.” (GONÇALVES, Reinaldo e POMAR, Valter. *O Brasil endividado*. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.).

⁴ “[...] o capital, do qual o pagamento feito pelo Estado considera-se um fruto (juro), permanece capital ilusório, fictício. A soma que foi emprestada ao Estado já não existe ao todo.” (MARX, Karl. *O Capital*. Livro III, Vol. V. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986, p. 11).

A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante. Porém, abstraindo a classe de rentistas ociosos assim criada e a riqueza improvisada dos financistas que atuam como intermediários entre o governo e a nação [...] a dívida do Estado fez prosperar as sociedades por ações, o comércio com títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em uma palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia⁵.

Esta passagem já contém os principais elementos que explicam a conversão do dinheiro em capital monetário, o desenvolvimento do sistema de crédito e de uma camada de rentistas parasitários.

O dinheiro, enquanto dinheiro, não rende nada, ele não se multiplica e nem se reproduz⁶. Para os capitalistas em geral e para o sistema bancário em particular, toda a massa de moeda na forma de reservas bancárias – compulsórias ou voluntárias – representa uma massa de riqueza estéril que é mantida em depósito no Banco Central. Uma parte delas, as reservas compulsórias, é utilizada para regular o conhecido multiplicador monetário que determina o montante de moeda privada criada pelos bancos comerciais. Alguns países, como a Austrália e Grã-Bretanha, que avançaram mais decididamente em suas políticas neoliberais já suprimiram esse tipo de reserva, permitindo a criação secundária de moeda, sem limites. A outra parte, as voluntárias, é mantida pelo sistema bancário para atender às suas necessidades cotidianas de numerário para a compensação bancária.

O Banco Central pode permitir ou não que as reservas voluntárias possam ser mantidas em títulos da dívida pública e para isso é preciso que ele organize um mercado secundário de títulos públicos, ágil e integrado ao sistema bancário, conhecido como *open market*. As reservas compulsórias também podem ter uma parte remunerada e outra não remunerada, são decisões tomadas pelo governo de acordo com a legislação de cada país. Assim, temos uma primeira articulação entre o dinheiro e a dívida pública

⁵ MARX, Karl. *O Capital*. Livro 1, Vol. II, 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 288.

⁶ “Isto porque uma característica reconhecida do dinheiro como reserva de valor é a de ser estéril, enquanto praticamente todas as outras formas de reserva de valor proporcionam alguns juros ou lucros. Fora de um hospício para loucos, por que alguém desejaria usar o dinheiro como reserva de valor?” (KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego* (1937). In: SZMERECSÁNYI, Tamás (Org). *Keynes*. São Paulo: Ática, 1978. p. 173.) Para Marx, essa parcela do capital “... tem que constantemente existir como tesouro, capital monetário potencial: reserva de meios de pagamento, capital desocupado que, em forma-dinheiro, espera sua aplicação; e parte do capital reflui constantemente nessa forma”. (MARX, Karl. *O Capital*. Livro III, Vol. IV, 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986, p. 238). O desenvolvimento do sistema de crédito e dos Bancos Centrais reduz drasticamente a quantidade necessária desse volume de capital monetário potencial, permitindo converter continuamente dinheiro em títulos e vice-versa.



interna, ou seja, o Estado pode escolher a forma em que as reservas bancárias serão mantidas, em moeda fiduciária emitida pelo Banco Central ou em dívida mobiliária.

O sistema de crédito – bancos comerciais e de investimentos, financeiras, fundos de pensão, fundos de investimento, bolsas de valores etc. – desenvolvido no modo de produção capitalista contemporâneo, aberto e desregulado, comanda hoje a acumulação e a reprodução do capital. Esse desenvolvimento é fundamental para permitir a acumulação e centralização acelerada de capital⁷, expandindo o capital fictício⁸ e criando, na esfera financeira, mecanismos e formas de absorção da superacumulação de capital. As políticas neoliberais implementadas pelos Estados, reduzindo a proteção social, transferiram para a esfera financeira privada uma enorme massa de poupanças que são centralizadas nos fundos de aplicação financeira de todos os tipos, fundos de previdência e de pensão e diversas formas de seguros⁹.

Toda essa massa de capital monetário centralizada na esfera financeira reproduz-se fundamentalmente sob duas formas: a conversão em títulos de propriedade ou de dívidas privadas e em títulos de dívida pública interna ou externa. Na primeira forma, a sua reprodução ocorre através da compra de ações. Os fundos mais importantes, com mais capital acumulado, procuram participar do comando das sociedades anônimas e de grandes corporações¹⁰. Ao mesmo tempo, uma grande parcela desse capital monetário acumulado dirige-se à especulação nos mercados financeiros, de moedas e de títulos públicos.

Assim, do ponto de vista da teoria marxista, o Estado capitalista mantém e reproduz uma dívida interna e externa, atendendo as necessidades que o sistema de crédito tem de realizar a conversão de dinheiro ocioso em capital portador de juros. Ao mesmo tempo, passa a absorver toda a massa de capital monetário liberada pela

⁷ “Com o desenvolvimento do capital portador de juros e do sistema de crédito, todo capital parece duplicar e às vezes triplicar pelo modo diverso em que o mesmo capital ou simplesmente o mesmo título de dívida aparece, em diferentes mãos, sob diversas formas. A maior parte desse “capital monetário” é puramente fictícia. Todos os depósitos, excetuando o fundo de reserva, são apenas créditos contra o banqueiro, mas nunca existem em depósito.” (MARX, Karl. *O Capital*. Livro III, Vol. IV. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986, p. 14).

⁸ “A formação do capital fictício chama-se capitalização. Cada receita que se repete regularmente é capitalizada em se calculando na base da taxa média de juros, como importância que um capital, emprestado a essa taxa de juros, proporcionaria; se, por exemplo, a receita anual = 100 libras esterlinas e a taxa de juros = 5%, então as 100 libras seriam o juro anual de 2.000 libras esterlinas, e essas 2.000 libras esterlinas são agora consideradas o valor-capital do título jurídico de propriedade sobre as 100 libras anuais.” (MARX, Karl. *O Capital*. Livro III, Vol. V. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986, p. 11).

⁹ Les premiers sont ceux portant sur la *collecte* et la centralisation de que l'économie courante nomme “l'épargne”, à savoir les *revenus non-consommés*, ceux et des couches moyennes aisées, mais aussi et surtout au travers les systèmes de retraite privés et de “l'épargne salariale” ceux des salariés. Les sommes centralisées au compte des retraites privées ont été la force de frappe pour la mise en œuvre à partir de la finance des transformations du capitalisme et demeurent l'argument principal pour préserver les marchés financiers de toute crise vraiment sérieuse quelles qu'en soient les conséquences (CHESNAIS, François. Notes sur les théories du capital porteur d'intérêt et du capital fictif et certains problèmes posés par l'analyse de la finance contemporaine. Séminaire d'Etudes Marxistes, séance du 20 janvier 2005. Mimeo.).

¹⁰ Ver em especial os artigos de Catherine Sauviat e o de Luc Mampaey e Claude Serfati. In: CHESNAIS, François (Org.). *A Finança Mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.



superacumulação de capital que não foi possível converter em capital real de forma rentável e duradoura. Mas, para garantir a rentabilidade desse capital, o Estado apropria-se de uma parcela crescente da mais-valia, convertendo-a em juros pagos sobre a dívida. Assim, a intervenção do Estado, na esfera financeira, tornou-se fundamental para a reprodução ampliada do capital.

A teoria neoclássica e a teoria keynesiana não têm uma fundamentação teórica consistente sobre a dívida pública. O centro do debate entre essas duas correntes refere-se fundamentalmente aos efeitos do *deficit* e, em consequência, da dívida sobre o equilíbrio econômico. Para os neoclássicos, toda a política fiscal deve buscar no mínimo um equilíbrio nas contas públicas, eles são críticos ferozes do *deficit* orçamentário que atribuem às políticas “populistas” ou a problemas de gestão, por incompetência dos governos. Todo *deficit* público, para eles, acaba sendo financiado em última instância através da emissão de moeda, o que termina gerando processos inflacionários e desequilíbrios macroeconômicos. Eles também defendem a redução na tributação, principalmente ao capital, pois qualquer acréscimo nos impostos gera ineficiência na alocação dos fatores de produção. Por isso, a gestão pública deveria reduzir todas as despesas governamentais, em especial todas aquelas destinadas à proteção social, visando à eliminação do *deficit* orçamentário. Da mesma forma, o Estado deve retirar-se totalmente de todas as atividades que possam ser atendidas pelo capital privado, privatizando as empresas do setor produtivo, a educação, a saúde e a previdência¹¹. Essa postura decorre da crença em mecanismos de mercado que conduzem a equilíbrios automáticos e ao pleno emprego.

Por seu lado, Keynes critica a concepção neoclássica de equilíbrio macroeconômico com pleno emprego dos fatores de produção. Para ele, esse equilíbrio é particular e, em geral, abaixo do pleno emprego dos fatores. Keynes critica ainda a lei dos mercados de Say, que considera incorreta, pois tem como pressuposto a inexistência da demanda por moeda como reserva de valor. Assim, ele abre o caminho para a defesa da intervenção estatal no sentido de conduzir a economia ao pleno emprego. Para tanto, defende a idéia de que um *deficit* público expande a demanda agregada que, no curto prazo, estimula a produção e o crescimento da economia, esse crescimento da produção irá aumentar a arrecadação e, portanto, irá suprimir o *deficit*. Considerando, ademais, que a expansão da produção aumenta a oferta de emprego e os trabalhadores pressionarão por um aumento de salários, um aumento na demanda agregada, ao produzir determinado nível de inflação, reduziria os salários reais até o ponto de pleno emprego. Ou seja, “... será possível aumentar o emprego fazendo subir as despesas em termos monetários até que os salários reais tenham baixado de modo que se igualem à desutilidade marginal do trabalho, ponto em que, por definição, haverá pleno emprego.”¹²

¹¹ Os mais radicais propõe a privatização até das Forças Armadas, da segurança pública, da justiça e da moeda nacional, o que já é uma realidade em muitos países, mas que ainda não é claramente reconhecida.

¹² KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 198.

O debate atual sobre a intervenção do Estado tende a convergir para o que os neoliberais defendem sob o nome de “governabilidade”, ou seja, governar segundo as determinações do “mercado”, que nada mais é do que a aliança das frações de classes dominantes no poder, sob a hegemonia das frações financeiras nacionais e internacionais. Nesse sentido, a governabilidade pode ser traduzida por uma política de estabilidade monetária e cambial e de redução de *deficit* fiscal, com a geração de *superavit* primário necessário para o pagamento dos juros da dívida.

Com a dominância da esfera financeira sobre a esfera produtiva, a estabilidade monetária torna-se fundamental para a reprodução do capital, principalmente devido aos elevados volumes de capital monetário que ficam constantemente ociosos, mesmo que em prazos muito curtos, para a especulação financeira. Além disso, dado os enormes e crescentes volumes do endividamento interno, a geração de *superavit* primário crescente torna-se cada vez mais necessário para garantir a remuneração da dívida pública. Com isso, a política macroeconômica dos países que adotaram as políticas neoliberais passa a ser comandada, essencialmente, pela estabilidade monetária e pela geração de *superavit* primário.

3. A financeirização e a expansão da dívida pública

Após o “golpe de 1979”¹³, a crise da dívida externa espalhou-se por uma parte importante do Terceiro Mundo. Os países que estatizaram a dívida externa privada e assumiram os encargos com o pagamento dos respectivos juros acrescentaram à dívida interna existente, seja ela decorrente de *deficit* ou de conversão de dívida externa em interna, uma nova dívida. Em muitos países o impacto desse “golpe” gerou como conseqüência um elevado processo inflacionário levando vários deles à hiperinflação. Em alguns casos ocorreu uma desvalorização importante da dívida interna, em outros, essa desvalorização foi menor devido aos processos de dolarização das economias nacionais. Em quase todos, os governos recorreram aos empréstimos junto ao FMI submetendo ao Fundo, e ao Departamento do Tesouro dos EUA, as decisões de política econômica e implementando as medidas propostas pelo “Consenso de Washington” que caracterizam o modelo neoliberal¹⁴. A síntese desse modelo se fundamenta em duas condições: a primeira é a estabilidade monetária e a segunda é a criação e a manutenção de condições para a remuneração da dívida

¹³ Expressão utilizada por Duménil e Lévy para a decisão unilateral do Federal Reserve em aumentar a taxa de juros. “Nós denominamos essa decisão o golpe de 1979, pois se trata de uma violência política. O que se seguiu esteve à altura desse primeiro passo: controle dos salários, erosão gradual dos sistemas de proteção social, onda de desemprego, crescimento lento e crises recorrentes nos países da periferia, deslocalização das empresas, elevação das tensões internacionais e novo militarismo.” (DUMÉNIL, Gerard e LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia Norte-Americana. In: CHESNAIS, François (Org.). *A Finança Mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005).

¹⁴ Utilizamos a expressão neoliberalismo e modelo neoliberal de forma indiferenciada. Para uma precisão conceitual, ver o texto: FILGUEIRAS, Luiz. Projeto Político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, evolução, estrutura e dinâmica. Salvador, 2005. Mimeo.

interna, do pagamento dos serviços da dívida externa e das remessas de lucros, dividendos e ganhos de capital para o exterior. Assim, a política monetária passa a ser conduzida para atingir a esses requisitos e os Bancos Centrais tornam-se os principais condutores dessa política.

Segundo os livros-textos, o Banco Central tem como função, emitir e controlar a quantidade de moeda, servir como banqueiro do governo e dos bancos, guardar e administrar as reservas internacionais¹⁵. A forma como o Banco Central executa essas funções converte o dinheiro ocioso, as reservas bancárias, do sistema bancário em capital monetário. Converte, também, o *deficit* do tesouro nacional, a dívida externa e as reservas internacionais em dívida interna.

Vamos explicar esses mecanismos utilizando como exemplo os dados da Tabela 1. Ela mostra que a variação da base monetária – criação primária de moeda quando positiva e destruição quando negativa – é a síntese final, o saldo, de sete tipos de operações realizadas pelo Banco Central¹⁶. Considerando que um dos objetivos do Banco Central é o controle da quantidade de moeda, decorrente da proposição monetarista da Teoria Quantitativa da Moeda de que aumentos na quantidade de moeda provocam ou aceleram a inflação, essa variação da base monetária não poderia exceder a taxa de crescimento do produto real. Entretanto, não é o que observamos na Tabela. Isso porque a base monetária pode ser criada através da emissão de papel moeda ou da expansão das reservas bancárias¹⁷. Essas reservas, como vimos, constituem dinheiro “entesourado”, estéril, quando são compulsórias, ou capital portador de juros¹⁸, na forma de títulos da dívida pública, quando são voluntárias, que os bancos comerciais mantêm em depósito no Banco Central.

¹⁵ PAULANI, Leda Maria e BRAGA, Márcio Bobik. *A nova contabilidade social*. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 182.

¹⁶ É unicamente através dessas operações que o Banco Central pode criar moeda ou destruir moeda. Não vamos examinar detalhadamente todas as operações, daremos ênfase àquelas que nos interessam neste momento. Para um estudo mais detalhado da política monetária executada pelo Banco Central ver, TORRES, Marcos J. R. Operacionalidade da política monetária no Brasil. UNICAMP. *Tese de Doutorado*. Universidade Estadual de Campinas, 1999, e também: TORRES, Marcos J. R. Operacionalidade da política monetária e formação da taxa de juros. In: COSTA, Fernando Nogueira da. *Economia monetária e financeira*. São Paulo: Makron Books, 1999, p. 191-214.

¹⁷ O papel moeda emitido atualmente é um conceito contábil e abstrato, não está mais relacionado diretamente com as notas e moedas em circulação. Não tendo mais relação direta com o dinheiro mercadoria, o papel moeda estatal tornou-se também uma moeda de crédito e é contabilizada como parte da dívida pública.

¹⁸ “O dinheiro como tal já é potencialmente valor que se valoriza, e como tal é emprestado, o que constitui a forma de venda dessa mercadoria peculiar. Torna-se assim propriedade do dinheiro criar valor, proporcionar juros, assim como a de uma pereira é dar peras. E como tal coisa portadora de juros, o prestamista de dinheiro vende seu dinheiro. Mas isso não é tudo. O capital realmente funcionante se apresenta, conforme se viu, de tal modo que proporciona o juro não como capital funcionante, mas como capital em si, como capital monetário.” (MARX, Karl. *O Capital*. Livro III, Vol. IV. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986, p. 294). “O dinheiro tem agora amor no corpo. Tão logo esteja emprestado ou também investido no processo de reprodução (...), acresce-lhe juros, esteja dormindo ou acordado, em casa ou em viagem, de dia ou de noite. Realiza-se assim no capital monetário portador de juros (...) o desejo impiedoso do entesourador.” (MARX, Karl. *O Capital*. Livro III, Vol. IV. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986, p. 295).

Na Tabela 1, todas as operações com resultado positivo representam criação de moeda e as operações com resultado negativo representam destruição de moeda. O resultado final é registrado como variação da base monetária, quando ela é positiva, o Banco Central está emitindo moeda e quando o resultado é negativo, o Banco Central está retirando moeda de circulação, ou destruindo moeda.

Tabela 1 – Fatores condicionantes da base monetária
(fluxos anuais em milhões de R\$)

Operações	2002	2003	2004	2005	2006*
Operações do Tesouro Nacional	-20.484	-1.064	-48.292	-43.008	-32.194
Operações com títulos públicos federais	90.722	11.181	57.838	2.808	-11.070
Operações do setor externo	-26.427	643	14.556	52.395	31.028
Operações de redesconto do Banco Central	400	2	-7	-3	-1
Depósitos	-33.770	6.729	-2.400	2.374	1.425
Operações com derivativos - ajustes	10.942	-15.632	-6.032	-2.684	3.764
Outras contas	-1.338	-1.942	-149	633	437
Variação da base monetária	20.046	-83	15.514	12.515	-6.612

* Até junho de 2006.

Fonte: Bacen. Boletim do Banco Central do Brasil, vários números.

3.1. A conversão do *deficit* público em dívida interna

O Banco Central, como banqueiro do governo, registra todas as operações referentes às receitas e aos gastos do Estado segundo um enfoque puramente monetário, que são chamadas de Operações do Tesouro Nacional. Cada centavo arrecadado de imposto ou de qualquer outro tributo constitui destruição de moeda, sendo diminuído do saldo da base monetária. Cada pagamento efetuado constitui criação de moeda, sendo registrado como aumento da base. Assim, sempre que a despesa do governo for maior do que a receita, o *deficit* estará sendo financiado através da emissão de moeda.

As operações que o Banco Central executa por conta do Tesouro Nacional podem ser deficitárias ou superavitárias. Esse resultado é contabilizado através do conceito de Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)¹⁹, implementado desde o início da crise da dívida, dos anos 80, quando os países tiveram que recorrer aos empréstimos do FMI. Os acordos com o Fundo contêm sempre uma cláusula que obriga os governos a apresentarem um *superavit* ou equilíbrio nessas necessidades de financiamento, de acordo com o conceito utilizado em sua estimativa.

¹⁹ As NFSP podem ser estimadas em termos nominais, operacionais ou como resultado primário. Para um detalhamento desse conceito, ver OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Economia e Política das Finanças Públicas; uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira*, capítulo V "O deficit e a dívida pública".

O conceito utilizado normalmente nos acordos com o FMI é o de resultado ou *superavit* primário²⁰, que inclui todas as esferas do governo em todos os níveis, inclusive as empresas estatais. Assim, uma das condições para obter os empréstimos do FMI, para enfrentar as crises cambiais, é o compromisso de atingir uma determinada meta de *superavit* primário, medida como porcentagem do produto interno bruto (PIB). Esse compromisso obriga os governos a reduzirem os gastos públicos, em geral em investimentos e gastos sociais, para fazerem face ao pagamento de juros da dívida. Como, em geral, esse *superavit* é insuficiente para o pagamento do total de juros, parte desses juros são convertidos continuamente em novas dívidas.

Podemos observar na Tabela 1 que o resultado das operações do Tesouro Nacional é sempre negativo como consequência da política de geração de *superavit* primário. Esse é o resultado da política fiscal em que o governo busca sempre obter *superavit* gastando menos do que arrecada.

Para controlar a emissão de moeda, segundo as proposições da teoria monetarista, o Tesouro Nacional emite títulos de dívida pública e vende para o Banco Central, este pode conservá-lo em carteira ou colocá-los no mercado. Enquanto o título for mantido pelo Banco Central, a dívida é entre este e o Tesouro e os juros pagos pelo Tesouro podem retornar para ele através do *superavit* obtido pelo Banco Central, não afetando a base monetária. Para que o *deficit* do Tesouro não afete a quantidade de moeda criada, todo o *deficit* deve ser convertido em títulos e vendido para o sistema financeiro ou para o público, o Banco Central atua, nesse caso, apenas como intermediário do endividamento público. No caso da política monetária brasileira, na qual o Tesouro busca continuamente obter *superavit*, o Banco Central tem atuado de forma inversa, comprando títulos para manter a quantidade de moeda considerada necessária à realização dos negócios.

A busca da “governabilidade” após a crise da dívida e as crises financeiras das décadas de 90 e 2000 levou os governos a adotarem uma política monetária na qual a taxa básica de juros passou a ser a variável determinante da oferta e demanda de capital monetário²¹. Além disso, o aumento da taxa interna de juros passa a ser utilizada, também, como um meio para atrair dinheiro dos mercados externos onde essas taxas sejam menores. Assim, dívida externa, investimentos estrangeiros diretos, aplicações estrangeiras em *portfólio*, podem converter-se, igualmente em dívida interna.

²⁰ Este conceito exclui das NFSP operacionais os pagamentos de juros da dívida pública.

²¹ Em Marx, a taxa de juros é determinada pela oferta e demanda de capital monetário, a política de metas de inflação inverte a relação de determinação. Quando o Banco Central considera que as reservas bancárias ultrapassaram um determinado limite, ou seja, há excesso de oferta de capital monetário (potencial) em relação à demanda, ele aumenta a taxa de juros estimulando a compra de títulos da dívida e reduzindo as reservas bancárias, o capital monetário em potencial. “Viu-se que o capital portador de juros, embora categoria absolutamente diferente da mercadoria, se torna uma mercadoria *sui generis* e, por isso, o juro torna-se seu preço, o qual, como o preço de mercado da mercadoria comum, é fixado em cada momento pela procura e oferta.” (MARX, Karl. *O Capital*. Livro III, Vol. IV. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986, p. 275).



3.2. A conversão das reservas internacionais em dívida interna

Um país pode manter seu mercado de câmbio mais ou menos controlado, com um regime de câmbio fixo, câmbio flutuante ou qualquer opção entre esses dois regimes extremos. As operações cambiais serão registradas nas Operações do setor externo expandindo a base monetária sempre que o Banco Central comprar divisas e o contrário quando vender. Um rígido controle de câmbio exige que todo ingresso de divisas²² seja efetuado através do Banco Central e a sua conversão automática em moeda nacional. Um país em que o mercado de câmbio seja livre, os capitalistas podem manter divisas em espécie ou depósitos em bancos e até mesmo no Banco Central. Enquanto estiverem registrados estritamente como moeda estrangeira, será apenas capital monetário em potencial, não rende juros, mas está livre do risco cambial. Como pode existir uma infinidade de combinações, dependendo das leis específicas de cada país, vamos tratar de dois pontos que consideramos mais importantes: a conversão de reservas internacionais em dívida interna e a conversão de dívida privada externa em dívida interna.

O Estado, por definição, não é exportador nem de mercadorias nem de serviços. Por isso, para que um país do Terceiro Mundo possa constituir um montante de reservas necessárias para garantir que possa fazer face às importações e aos compromissos com o pagamento dos encargos referentes ao passivo externo da economia deve manter um determinado montante de reservas²³. Para obter essas reservas, o Governo, através de seu Banco Central, deve comprar as divisas²⁴ dos capitalistas, exportadores, banqueiros, industriais e especuladores, no mercado interno de câmbio. Novamente, para evitar a expansão da base monetária, o Banco Central tem que trocar a moeda emitida para a compra das divisas por títulos da dívida pública. Assim, não há forma de constituir um volume de reservas importante senão através da compra de divisas no mercado de câmbio interno, requerido pelo mercado financeiro internacional, sem que haja um aumento correspondente no montante da dívida pública interna.

Com a implantação do modelo neoliberal e o desenvolvimento dos instrumentos financeiros decorrentes da liberalização do movimento de capitais, os especuladores internacionais procuram aplicar seus capitais nas praças cujas rendas e/ou garantias são mais elevadas. Antes do “golpe de 1979”, os investimentos estrangeiros diretos costumavam ser realmente investimentos no sentido estrito, a acumulação de capital

²² O Governo Lula, liberalizando ainda mais o movimento de capitais autorizou as empresas exportadoras a manter no exterior uma parte de suas receitas, com isso, protege o capital de flutuações internas na taxa de câmbio e o isenta do imposto de operações financeiras.

²³ Naturalmente, essa exigência não se refere aos países do Primeiro Mundo, em particular os EUA, que emite a moeda mundial.

²⁴ No caso dos empréstimos diretos obtidos nas agências multilaterais como o FMI e o Banco Mundial, não há a mediação do mercado de câmbio interno. Da mesma forma, quando um país decide endividar-se no mercado financeiro internacional vendendo títulos de dívida, as divisas obtidas podem ser contabilizadas diretamente como reservas sem nenhum efeito sobre a base monetária. Assim, esses empréstimos podem converter-se automaticamente em reservas sem afetar a política monetária e a dívida interna.



através desses investimentos aumentavam a capacidade produtiva da economia. O desenvolvimento do modelo neoliberal converteu uma parcela importante, talvez a maior parcela, dessa forma de ingresso de capital em capital especulativo. A liberalização do movimento de capitais abriu uma nova forma de ingresso de capitais, os capitais de curto prazo, essencialmente especulativos e parasitários²⁵, destinados à especulação nas bolsas de valores e nos mercados de títulos públicos.

O ingresso de capitais estrangeiros, independentemente de sua forma ou de seu destino, a acumulação real ou a especulação, deve ser convertido em moeda nacional antes de sua utilização final. Os fluxos de entrada e saída de capital mais a receitas e gastos com exportações e importações de mercadorias e serviços e as remessas de rendas vão constituir o grosso dos negócios que o Banco Central registra como Operações do Setor Externo. Assim, o ingresso de capitais estrangeiros, o crescimento da dívida externa, e a balança comercial, de serviços e de rendas, quando positivas, obrigam o Banco Central a comprar divisas emitindo moeda, e, em consequência, expandir a dívida interna em títulos para restringir a expansão da base monetária. Esse mecanismo tornou-se mais importante com o processo de desnacionalização e de abertura dos mercados de câmbio das economias subdesenvolvidas, pois o aumento significativo de remessas de juros, lucros, dividendos e ganhos de capital obriga o Estado a impulsionar políticas mercantilistas visando à obtenção de divisas para garantir esses pagamentos e a manter um volume elevado de reservas como condição para a “governabilidade”.

A Tabela 1 mostra que as operações do mercado de câmbio foram negativas em 2002, em decorrência da crise cambial desencadeada antes da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. Nos anos seguintes, o saldo positivo representa a volumosa compra de dólares efetuada pelo Banco Central. Uma parte foi convertida em reservas e outra parte foi utilizada para o pagamento da dívida externa, em especial o reembolso ao FMI, em 2005.

3.3. Os juros e a dívida pública interna

Além do *deficit* público, da dívida externa e das reservas internacionais, a dívida pública interna passou a crescer aceleradamente em muitos países através da conversão dos juros da dívida pública em novas dívidas.

Na tabela 2, utilizamos os dados do Brasil para ilustrar o processo através do qual uma parte dos juros da dívida pública converte-se em nova dívida. O resultado nominal, o total operacional e o resultado primário correspondem aos diversos critérios de estimação das NFSP, nos quais o mais importante é o resultado primário. Sempre que esse resultado, que aparece negativo na tabela, é inferior aos juros nominais, a diferença converte-se em nova dívida pública interna e em títulos, e quando é po-

²⁵ O conceito de capital especulativo parasitário foi desenvolvido em CARCANHOLO, Reinaldo e NAKATANI, Paulo. *O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização*. Ensaio FEE, v. 20, n. 1, 1999, p. 284-304.

sitivo, ele é somado aos juros, convertendo-se também em nova dívida. A primeira situação é aquela em que mesmo havendo um *superavit* a dívida cresce e a segunda é aquela em que a dívida é aumentada devido a um *deficit* público.

A tabela mostra que, medida em reais após o Plano Real iniciado em 1994, o principal fator que acelera o crescimento da dívida pública interna em títulos, no Brasil, são os juros da dívida pública. Com exceção dos anos de 1996 e 1997, quando ocorreu um *deficit* primário, ou seja, os gastos públicos, sem o pagamento de juros, foram maiores do que as receitas, o *deficit* público foi convertido em dívida. Assim, o *superavit* primário acumulado em todo o período foi de R\$ 476.735 milhões e os juros nominais foram de R\$ 1.213.516 milhões. Assim, a diferença entre eles resultou em um crescimento da dívida de R\$ 736.781 milhões.

Esses dados mostram que, após a estabilização monetária obtida com o Plano Real, do governo de Fernando Henrique Cardoso, o principal componente do crescimento da dívida pública interna deve-se à política de juros decorrente da política monetária do Plano Real. Isso representa a subordinação da política macroeconômica aos interesses da aliança entre as frações de classes dominantes no Brasil sob a hegemonia da fração financeira, mais precisamente do capital especulativo e parasitário.

Tabela 2 – BRASIL: Necessidades de financiamento do Setor Público
(fluxos anuais em R\$ milhões)

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Resultado Nominal	16	293	9.127	94.174	47.027	45.742	53.232	72.376
Total Operacional	1	12	203	-6.936	32.278	29.218	37.499	67.579
Resultado Primário	-2	-10	-317	-18.207	-3.907	739	8.310	-108
Total de Juros Reais	2	22	521	11.270	34.001	28.478	29.189	67.687
Juros Nominais	18	303	9.444	112.381	50.934	45.003	44.922	72.484

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Resultado Nominal	56.284	39.806	42.788	61.614	79.030	47.142	63.641	24.486
Total Operacional	10.875	12.888	14.565	-34.733	44.253	-24.828	52.841	14.567
Resultado Primário	-31.087	-38.157	-43.655	-52.390	-66.173	-81.112	-93.505	-57.154
Total de Juros Reais	41.962	51.044	58.220	17.657	110.426	56.284	146.346	71.721
Juros Nominais	87.372	77.963	86.443	114.004	145.203	128.256	157.146	81.640

* Até junho de 2006 – Fonte: Boletins do Banco Central do Brasil vários números

O resultado do processo de adoção do modelo neoliberal e a integração do Brasil ao sistema mundial financeirizado sobre a dívida interna, com a desregulamentação dos mercados financeiros e a política monetária neoliberal, é mostrado na Tabela 3.

Tabela 3 – BRASIL: Dívida Mobiliária Federal (saldos em R\$ milhões)

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Responsabilidade do Tesouro Nacional	33	441	11.632	59.416	84.596	114.775	225.732	343.820
Carteira do BCB	29	373	7.722	24.087	25.456	21.669	35.461	124.670
Fora do BCB	4	68	3.910	35.329	59.140	93.106	190.271	219.151
Responsabilidade do BCB	1	96	1.077	26.453	49.346	83.105	65.238	104.709
Total de títulos no mercado	5	164	4.987	61.782	108.486	176.211	255.509	323.860
Total de Títulos emitidos	34	537	12.709	85.869	133.942	197.880	290.970	448.529

Discriminação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Responsabilidade do Tesouro Nacional	464.507	555.913	687.329	838.796	978.104	1.099.535	1.252.510	1.306.109
Carteira do BCB	60.871	130.901	189.442	282.730	276.905	302.855	279.663	296.302
Fora do BCB	351.881	425.011	497.887	556.066	701.199	796.680	972.847	1.009.807
Responsabilidade do BCB	63.020	85.686	126.198	67.125	30.659	13.584	6.815	6.294
Total de títulos no mercado	414.901	510.698	624.084	623.191	731.858	810.264	979.662	1.016.100
Total de Títulos emitidos	527.527	641.599	813.527	905.921	1.008.763	1.113.119	1.259.325	1.312.403

* Até junho de 2006 – Fonte: Banco Central do Brasil.

O brutal processo inflacionário, decorrente ainda do impacto da crise da dívida dos anos 80, impediu um endividamento significativo nos primeiros anos da década de 90. Somente com a estabilização obtida com o Plano Real, inicia-se efetivamente um endividamento interno em títulos, cada vez mais agudo e acelerado. No primeiro mandato de FHC, a dívida total no mercado saltou de R\$ 61.782 milhões para R\$ 323.860 milhões, um aumento de mais de cinco vezes, no final do segundo mandato chegou a R\$ 623.191 milhões, quase duplicando. Nos três anos e meio de seu governo, Lula aumentou a dívida para R\$ 1.016.100 milhões, ou seja, mais de 50% do PIB estimado para 2006.

A conseqüência desse brutal endividamento pode ser observada na conta de juros nominais, da Tabela 2. Em 1994, a conta de juros foi de R\$ 112.381 milhões, representando uma parte importante do custo da estabilidade monetária, em 1998, ela foi de R\$ 72.484 milhões e ultrapassou o limite dos 100 bilhões após 2002. O Governo Luiz Inácio da Silva Lula, mantendo a mesma política e a mesma submissão ao sistema financeiro, pagou mais de R\$ 500 bilhões de reais em apenas três anos e meio, o que representa mais de 25% do PIB.

4. Juros, dívida pública e capital fictício

O pagamento dos juros da dívida pública tem como principal fonte de recursos os impostos cobrados pelos governos. A rigor, a tributação é a forma como parte da mais-valia é apropriada pelo Estado e redistribuída para as diversas frações do capital e para uma parcela da população. As reformas tributárias empreendidas nos diversos países sob a égide do neoliberalismo têm como estratégia geral a redução dos impostos cobrados dos capitalistas e o aumento dos impostos cobrados dos trabalhadores. Assim, o Estado preserva a parcela da mais-valia apropriada pelo capital e aumenta a taxa de exploração reduzindo os salários reais disponíveis para os trabalhadores. Todo o complexo da estrutura fiscal e dos gastos públicos tem como função final encobrir esse processo através do qual a taxa de exploração é elevada através da intervenção pública. Além disso, o Estado atua de forma decisiva no financiamento à acumulação de capital em condições extremamente privilegiada para os capitalistas²⁶.

Entretanto, em muitos países, em particular o Brasil, a parcela da mais-valia destinada ao pagamento dos juros da dívida pública é insuficiente para atender todo o montante de juros, como vimos na diferença entre o *superavit* primário e os juros totais. Assim, uma parte dela é capitalizada expandindo a dívida e a parcela do ca-

²⁶ No Brasil, o sistema bancário não oferece financiamento de longo prazo para investimentos, há décadas essa função é desempenhada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A principal fonte de recursos do BNDES é o Fundo de Amparo ao Trabalhador que é, em princípio, uma massa de riqueza acumulada em nome dos trabalhadores, recolhida pelo Tesouro Nacional e repassada ao BNDES. Os empréstimos efetuados por esse banco, tanto para a burguesia nacional quanto para a estrangeira, tem como taxa de juros de referência a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) que normalmente é a metade da Taxa Básica fixada pelo Banco Central, em termos reais.

pital fictício fundado na dívida pública²⁷. Dessa forma, toda a riqueza ou mais-valia excedente que não tem uma aplicação produtiva imediata é transformada em capital monetário, que se acumula como dívida, e o Estado se encarrega de apropriar e repartir a mais-valia entre as diferentes frações do capital. Como a massa acumulada de dívida aplicada a uma taxa de juros determinada pelo Banco Central exige uma massa de mais-valia muito superior àquela que pode ser destinada à remuneração dessa fração do capital, o processo de capitalização desses juros acaba aparecendo como lucro ou mais-valia fictícia²⁸.

Os beneficiários dessa dívida pública interna são os bancos nacionais e estrangeiros, fundos de investimentos e fundos de pensão e todos aqueles que dispõem de um elevado montante de reserva monetária para participar dos fundos de investimentos. A tabela 4 mostra, para o caso do Brasil, quem são os credores da dívida pública interna. Em primeiro lugar estão os fundos de investimento, também conhecidos como fundos mútuos, com cerca de 50% do total. Esses fundos, regidos pela Instrução 409 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) são definidos da seguinte maneira: “o fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituída sob a forma de condomínio, destinado à aplicação em títulos e valores mobiliários, bem como em quaisquer outros ativos disponíveis no mercado financeiro e de capitais”²⁹. Assim, além da aplicação em títulos, os fundos reproduzem em escala ampliada o capital fictício constituído pelas ações, derivativos, divisas e outros títulos mobiliários.

Os bancos aparecem em segundo lugar dentre os detentores dos títulos da dívida pública com mais de 30% dos títulos. Mas, devemos incluir nesse total cerca de 10% dos títulos vinculados, que são vinculados aos “depósitos compulsórios sobre poupança e depósitos a prazo, reserva técnica, aumento de capital, recursos externos,

²⁷ “O Estado tem de pagar anualmente a seus credores certo *quantum* de juros pelo capital emprestado. O credor, nesse caso, não pode pedir do devedor o reembolso, mas apenas vender o crédito, ou seja, seu título de propriedade sobre ele. O próprio capital foi consumido, despendido pelo Estado. Ele já não existe. O que o credor do Estado possui é 1) um título de dívida contra do Estado, digamos de 100 libras esterlinas; 2) esse título de dívida lhe dá o direito sobre as receitas anuais do Estado, isto é, sobre o produto anual dos impostos, em determinado montante, digamos de 5 libras esterlinas ou 5%; 3) ele pode vender esse título de dívida de 100 libras esterlinas quando quiser a outras pessoas. (...). Mas, em todos esses casos, o capital, do qual o pagamento feito pelo Estado considera-se um fruto (juro), permanece capital ilusório, fictício. A soma que foi emprestada ao Estado já não existe ao todo. Ela em geral jamais se destinou a ser despendida, investida como capital, e apenas por seu investimento como capital ela teria podido converter-se num valor que se conserva. [...] Por mais que essas transações se multipliquem, o capital da dívida pública permanece puramente fictício, e a partir do momento em que os títulos de dívida se tornam invendáveis, desaparece a aparência desse capital.” (MARX, Karl. *O Capital*. Livro III, Vol. V. 2ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986, p. 10).

²⁸ Esse ponto está desenvolvido em CARCANHOLO, Reinaldo e NAKATANI, Paulo. *Capitalismo especulativo e alternativas*. Sociedade Brasileira de Economia Política. XI Encontro Nacional de Economia Política. Anais, Vitória, junho de 2006.

²⁹ CVM – Comissão de Valores Mobiliários. Instrução 409. <http://www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/atos/exiatio.asp?File=%5Cinst%5Cinst409.htm>. Acesso em 10/08/2006.

empréstimos de liquidez, caução, depósitos judiciais e câmaras”³⁰. Eles representam como vimos uma parte das reservas bancárias convertidas em capital monetário. As empresas não financeiras dispõem de 6,1% dos títulos e os demais detentores são relativamente pouco expressivos.

Tabela 4
BRASIL: Detentores dos títulos públicos federais
(Saldo em 30 de junho de 2006 – em milhões e em %)

Carteira Própria	315.172	32,1
Banco Comercial Nacional	261.131	26,6
Banco Comercial Estrangeiro	40.106	4,1
Banco de Investimento Nacional	8.415	0,9
Banco de Investimento Estrangeiro	2.040	0,2
Corretora Distribuidora Nacional	1.044	0,1
Corretora Distribuidora Estrangeira	87	0,0
Outros	2.349	0,2
Títulos vinculados	109.445	11,2
Pessoa Física	1.573	0,2
Pessoa Jurídica não financeira	59.889	6,1
Pessoa Jurídica financeira	327	0,0
Fundos de Investimento	484.009	49,3
Outros fundos	1.776	0,2
Extra mercado	8.769	0,9
Total	980.960	100,0

Fonte: Banco Central do Brasil. Notas Econômico-financeiras para a imprensa

Esses dados não mostram que os bancos comerciais e de investimentos podem criar e administrar os fundos de investimentos. Segundo a Instrução 409, esses fundos podem ser administrados por “pessoas jurídicas autorizadas pela CVM”, ou seja, os bancos são pessoas jurídicas que têm a autorização para atuar no mercado financeiro. Assim, além da carteira própria eles podem criar e administrar uma parte mais ou menos expressiva dos fundos de investimento. Infelizmente, os dados disponíveis não permitem avaliar toda a importância e o peso dos bancos como detentores da dívida pública interna. Entretanto, os balanços dos bancos consolidado pelo Banco Central³¹ nos mostra que o sistema financeiro nacional registrava em seu ativo R\$ 450,6 bilhões em títulos mobiliários e derivativos, dos quais R\$ 307,5 bilhões em posse dos dez maiores bancos, indicando o poder concentrado dos maiores bancos no sistema financeiro.

³⁰ Banco Central do Brasil. Notas Econômico-financeiras para a imprensa.

³¹ <http://www.bcb.gov.br/fis/TOP50/port/Top502006031P.asp>

Considerações finais

O desenvolvimento do sistema de crédito no capitalismo contemporâneo criou um conjunto amplo e complexo de instituições e instrumentos financeiros cuja função principal é a reprodução do capital na esfera puramente financeira. Uma parte desse capital transita pela esfera produtiva, mas a maior parte dele se reproduz de forma puramente fictícia, nas bolsas de valores, nas bolsas de mercadorias e no mercado de títulos públicos. Os principais instrumentos dessa valorização fictícia são as ações, os derivativos e em particular a dívida pública.

Nos países subdesenvolvidos, a constituição desse sistema de crédito permite a integração financeira ao sistema mundial e funciona como uma plataforma de transferência de mais-valia para o centro do imperialismo, os Estados Unidos e seus associados, comandado e orquestrado pelo FMI e pelo Banco Mundial. Assim, no interior dos países subdesenvolvidos desenvolveu-se uma fração da burguesia que se aliou estreitamente com as frações da burguesia internacionalizada comungando os mesmos interesses, o que reafirma a necessidade de que a luta de classes também se desenrole em escala internacional.

A dinâmica da dominância financeira contemporânea centrada no capital especulativo e parasitário aponta para crises financeiras recorrentes, pois a reprodução ampliada do capital na esfera puramente financeira exige uma extração crescente da mais-valia gerada na esfera produtiva, ou seja, aumento contínuo na taxa de exploração da força de trabalho que encontra limites objetivos determinados pelo próprio desenvolvimento das forças produtivas. O resultado desse processo é a necessidade imperiosa de desvalorização do capital fictício acumulado cujo desenlace é retardado pela intervenção do Estado que contribui ativamente, através da dívida pública, na manutenção desse capital fictício.



A dívida como uma arma política de submissão: caminhos de resistência

Marcos Arruda*

A economia mundial é a mais eficiente expressão do crime organizado. Os organismos internacionais que controlam a moeda, o comércio e o crédito praticam o terrorismo contra os países pobres, e contra os pobres de todos os países, com uma frieza profissional e uma impunidade que humilham ao melhor dos 'malandros'. (Eduardo Galeano)

Sobre endividamento sem fim + estagnação x submissão = empobrecimento e dependência sem fim

Essa é a equação suicida vigente no Brasil, e em outros países da América Latina e o Caribe por décadas. O texto examina os fatores que geram e perpetuam esse processo trágico para os povos do Sul. Além de marcada pelo que consideramos uma irresponsabilidade fiscal, social e ambiental, a gestão do endividamento tem sido um fator de estagnação da economia interna e uma arma de submissão. Como Prometeu,¹ a economia dos países devedores gera um fígado de riquezas a cada noite, durante o dia vem o urubu e come o fígado. Um dia após o outro. Sem fim. Até quando?

Há evidências de um plano orquestrado pelos Estados Unidos, com atores preparados para garantir, por via de corrupção, ameaças, morte ou guerra, que nossos países continuem alimentando o império do Norte com suas riquezas naturais, suas economias e ainda com seu cérebro. Nesse sentido, a dívida tem uma inevitável dimensão política, que tem se traduzido em guerras, em vários momentos da História.

Finalmente, examino alguns dos caminhos de resistência social ao círculo vicioso do endividamento, do empobrecimento e da submissão, e apresento dois instrumentos de luta que podem se complementar eficazmente para mudar a situação em favor dos povos do Sul: a auditoria financeira e a auditoria social e ambiental.

* Economista e educador do PACS – Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul, Rio de Janeiro, e membro associado do Instituto Transnacional, Amsterdam.

¹ Segundo a lenda grega Prometeu era o semi-deus que trouxe o conhecimento do fogo (do saber) à humanidade e, por isso, foi punido por Zeus. O castigo era ficar acorrentado no Monte Cáucaso durante 30 mil anos, tendo seu fígado comido por uma águia; cada dia o fígado crescia, e cada dia a águia o devorava.

A dívida como arma de submissão

Observemos a gravidade da expressão *sem fim*. Ela corresponde ao círculo vicioso do *quanto mais pagamos, mais devemos e mais empobrecemos*. Corresponde ainda ao desígnio do Império do Norte, os EUA, de submeter as nações devedoras a ofertas “irrecusáveis” de empréstimos internacionais, que em troca realizam grandes obras de engenharia, executadas por empreiteiras de construção civil, de base nacional (no caso de países ‘emergentes’, como Brasil) ou estadunidenses (em outros casos). O governo local ganha a imagem de ‘boa governabilidade’, de promotor do crescimento econômico, e de bom pagador, gerando popularidade e garantindo a reeleição. Porém, a verdade é que esse tipo de governo escolhe deixar-se aprisionar nas garras do projeto imperial dos EUA. As empresas transnacionais se enriquecem e ampliam a sua presença em todos os setores rentáveis da economia. Os EUA ganham favores, como tratados de livre comércio, acesso aos recursos naturais, concessões financeiras, contratos públicos, bases militares, apoio para ações militares estadunidenses em outros países, etc. O país devedor, além de ficar mais endividado, fica geralmente mais pobre e mais dependente.

Vejamos o caso do Brasil. Durante o governo F.H. Cardoso (1995-2002), a dívida interna em títulos virou um grande negócio. A parte correspondente aos títulos do governo no poder de atores privados, como mostra o quadro do Ministério da Fazenda, que era de R\$ 32,1 bilhões (9,91% do PIB) no início do governo Cardoso, em dezembro de 1994, aumentou para R\$ 558,9 bilhões (41,52% do PIB), ou 17,36 vezes mais, para fins do seu mandato! A dívida bruta total da União (interna e externa) cresceu de R\$ 87,8 bilhões (25,13% do PIB) em dezembro 1994 para R\$ 1.103,9 bilhões (82,01% do PIB) em dezembro 2002. Um crescimento real de 226,34% em relação ao PIB, comparado com dezembro 1994.

Dívida Líquida Total da União (Interna e Externa)

R\$ bilhões

Itens	1994	% PIB	2002	% PIB	Jun/06	% PIB
DMIM	32,1	9,19	558,9	41,52	1.014,7	50,72
DMIBC	33,5	9,59	282,1	20,96	296,0	14,80
DET	22,2	6,35	262,9	19,53	139,9	6,99
Total	87,8	25,13	1.103,9	82,01	1.450,6	72,51

Fonte Ministério da Fazenda - Base: Junho 2006

DMIM: Dívida mobiliária interna em poder do Mercado

DMIBC – Dívida mobiliária interna em poder do Banco Central

DET – Dívida Externa Total

Para pagar os juros dessa dívida, o governo adotou um artifício criado pelo FMI para todos os países devedores do Sul: a meta do *superavit* primário, que consiste em reservar obrigatoriamente um percentual das receitas públicas antes de comparar receitas e gastos do Orçamento. O governo FHC acordou com o FMI que essa porcentagem seria de 3,5% do PIB. Em 2002, o *superavit* realizado foi de 3,89% do PIB, maior do acordado com o FMI!. Porém, o governo pagou aos credores da dívida pública o equivalente ao 8,47% do PIB e o *deficit* público foi de -4,58% do PIB! F.H. Cardoso concluiu seu mandato pagando aos credores públicos R\$ 120 bilhões (apenas R\$30 bilhões procedentes do *superavit* primário), enquanto foram investidos somente R\$ 71 bilhões em todas as áreas sociais somadas. Não podemos nos iludir de que tamanha sangria de fundos públicos tenha diminuído as dívidas: FHC deixou para Lula uma dívida pública de 1,103.9 bilhões de reais!

Lula foi eleito para mudar essas opções de política econômica, para desprivatizar a gestão do orçamento público, com o fim de investir nas principais necessidades sociais e econômicas do país, iniciando um caminho de retomada do desenvolvimento endógeno do Brasil. Vejamos o que a equipe de política econômica de Lula conseguiu realizar, com o aval do mesmo Lula, repetido muitas vezes. Em junho 2006 a dívida total bruta da União tinha alcançado R\$ 1,451 bilhões (72,51% do PIB). Redução real de 11,58% em relação ao PIB de 2002; e, ao mesmo tempo, um aumento bruto de R\$ 346,7 bilhões em relação a 2002.

O montante da dívida interna reflete um problema gravíssimo da gestão macroeconômica. Na raiz dela está a enganosa convicção de que não há outro caminho para governar o país que não seja dando prioridade total aos pagamentos externos, e atraindo investidores do exterior a qualquer custo. O fator mais relevante do crescimento da dívida interna tem sido a conversão em reais da moeda estrangeira que entra no país, seja na forma de empréstimos, seja como investimento privado, seja como pagamento das exportações brasileiras. E a remuneração dessa dívida? É altíssima, pois é a dívida interna é remunerada pela mais alta taxa de juros do mundo! Enquanto as taxas dos países ricos variam entre 2,5% e 6%, no Brasil a taxa nominal ainda se eleva a 14,25% (demorou dois anos para cair de 19% para esse nível).

Tomando como base junho de 2006, cabe destacar que o Tesouro Nacional detém R\$ 448,6 bilhões nas mãos dos Estados e Municípios, sendo que os cinco Estados mais ricos da federação devem 73,90% da referida dívida, como segue: São Paulo (41,34%); Minas Gerais (11,41%); Rio de Janeiro (10,37%); Rio Grande do Sul (7,64%); Paraná (3,14%), além de R\$ 175,1 bilhões em receitas junto a Autarquias, Fundos e Fundações.

Em junho 2006, considerando também a dívida externa do setor privado (cujos contratos são frequentemente garantidos pelo Governo Federal) de US\$ 52 bilhões, ou R\$ 113,8 bilhões (5,69% do PIB), a dívida bruta total, interna, externa, pública e privada era de R\$ 1.564,4 bilhões (78,19% do PIB).

Num mundo dominado pelo neoliberalismo econômico, tudo vira mercadoria, mesmo a dívida financeira. Portanto, tomando como base junho de 2006, do total

da dívida da União um montante de R\$ 296 bilhões (14,80% do PIB) ficou nas mãos do Banco Central do Brasil por falta de compradores no mercado. A dívida era maior que a demanda do mercado.

Que ironia ver o governo promover programas sociais, como o Programa Bolsa Família, estabelecer cotas nas universidades e outras medidas de caráter pontual e compensatório, visando reduzir a carência daqueles que estão absolutamente excluídos do poder de compra e do poder do saber, enquanto gasta quase dezoito vezes mais em juros e amortizações graciosamente transferidos aos credores internos e externos! Se a economia e as finanças nacionais fossem administradas com responsabilidade e sentido cívico, elas seriam colocadas a serviço das necessidades da sociedade em geral, de todas as regiões e do país. Metas de emprego, educação, saúde, moradia, saneamento, acesso à água, remuneração cidadã² e outros cuidados sociais, teriam prioridade sobre a meta de inflação ou outras metas econômico-financeiras. Assim, chegaríamos a não mais precisar de programas sociais especiais, nem de fundos estrangeiros para financiá-los.

O fato de que o Brasil paga sempre mais, e adquire empréstimos para pagar juros, em vez de investir na produção de riquezas, perpetua o endividamento, e gera uma dependência fatal do governo em relação aos credores. O postulado que guia essa política é: não há outro caminho para governar o Brasil senão ceder o poder de governar aos credores internacionais. Essa é a lógica que tem prevalecido. Porém, do ponto de vista da Nação brasileira, é uma lógica econômica e politicamente irracional e deve ser frontalmente combatida.

Os recursos tributários federais têm sido abundantes. A arrecadação atinge 39% do PIB e os maiores contribuintes são as classes média e baixa, dada a estrutura tributária injusta que prevalece no Brasil. Uma significativa parcela dos impostos é indireta, ou seja, está embutida nos produtos comercializados, cujas alíquotas são iguais para ricos e pobres; enquanto a renúncia fiscal *que o governo concede*, beneficia investidores estrangeiros, empresas transnacionais livres de impostos sobre as suas remessas, e os grandes ricos do país. Mas, se uma porção tão grande do orçamento é dedicada aos credores financeiros do governo, *por escolha do próprio governo*, é evidente que os recursos não estarão disponíveis para outras despesas. Um dos fatores de crescimento econômico são justamente os investimentos públicos. Com uma parcela desprezível do orçamento dedicada aos investimentos públicos durante uma década inteira, não é surpreendente que a economia esteja andando devagar, quase parando. E sem crescer, a tendência é que os empregos e os salários se reduzam. Por outro lado, não restam suficientes recursos para os serviços sociais que são de responsabilidade do governo.

² Por remuneração cidadã entendemos uma quantia mensal que o setor público dedicaria a cada cidadã e cidadão do país, para garantir do direito básico à vida. "Todos os cidadãos brasileiros, de qualquer condição econômica e social, deverão dispor de uma renda básica mensal por tempo indeterminado. Ou por toda a existência de cada um." (Senador Eduardo Suplicy).

A dívida como arma de submissão política

Porém, é preciso ir mais longe na pesquisa para entender a tragédia na qual estamos metidos. É necessário entender que o sobre-endividamento³ é uma arma política, que vai além da irresponsabilidade gerencial do governo.

Eu tinha dois objetivos básicos no meu trabalho. Primeiro, tinha que justificar os enormes empréstimos internacionais que levam rios de dinheiro de volta para a MAIN⁴ e outras companhias americanas (como Bechtel, Halliburton, Stone&Webster e Brown&Root), por meio de gigantescos projetos de engenharia e construção. Segundo, eu trabalhava para a falência de países que recebiam esses empréstimos (depois de ter pago para a MAIN e outras contratadas americanas, é claro) para que eles se tornassem dependentes para sempre dos credores e, assim se convertessem em alvos fáceis quando precisássemos de favores, incluindo bases militares, votos na ONU, ou acesso ao petróleo e recursos naturais (Perkins, 2005:38).

Quem escreve é um ex-assassino econômico chamado John Perkins (Perkins 2005, 9). É um livro impressionante, justamente por ser um relato testemunhal do mesmo sujeito que viveu essa ‘profissão’ criminoso, em nome do império estadunidense. No livro ele explica o que está por trás das políticas de endividamento: a submissão dos governos dos países devedores aos interesses dos grandes grupos transnacionais, sobretudo os de base estadunidense; e a renúncia, por esses governos, à soberania em relação ao desenvolvimento nacional, em troca de manter a ‘governabilidade’. No seu livro, Perkins conta que, em geral, quando os assassinos econômicos fracassam, são enviados os chacais – agentes da CIA, com diversos mandatos, desde criar instabilidade econômica até matar presidentes. E quando também eles fracassam, o império envia o Exército, ou os “*Marines*” (fuzileiros navais), liderados habitualmente por oficiais anglo-saxões e compostos por jovens em sua maioria afro-americanos, latinos, asiáticos etc, treinados para matar e marcados para morrer física ou psiquicamente.

O livro foi dedicado aos presidentes de dois países, homens que tinham sido meus clientes, aos que eu respeitava e considerava como consciências semelhantes à minha – Jaime Roldós, presidente do Equador, e Omar Torrijos, presidente do Panamá. Os dois acabavam de morrer em catástrofes aéreas. A morte deles não foi acidental. Eles foram assassinados porque se opunham

³ Tomar empréstimos é prática normal de gestão, seja pública ou privada. O problema está em endividar-se em demasia, ou endividar-se para pagar juros, ou aceitar condições que podem tornar a dívida impagável. Disso deriva o sobre-endividamento.

⁴ Trata-se da Chas.T.Main, Inc., “uma empresa de consultoria internacional que mantinha um perfil muito discreto e era encarregada dos estudos para determinar se o Banco Mundial deveria emprestar ao Equador e seus países vizinhos bilhões de dólares para construir usinas elétricas e outros projetos de infra-estrutura.” (Perkins, 2005: 32).

àquela fraternidade de chefes de corporações, de governos e de bancos, cuja meta é o império mundial. Nós, os Assassinos Econômicos, fracassamos em nosso trabalho de cooptar Roldós e Torrijos, e os outros tipos de matadores, os chacais ao serviço da CIA que vinham imediatamente depois de nós, entraram em ação” (Perkins, 2005:9)

Este testemunho de forte impacto revela uma estratégia baseada na ética macabra: para o crescimento do império através da submissão de outros países e do controle dos seus recursos e das suas elites, qualquer meio é considerado bom e justo, inclusive o assassinato. Esse foi o caso de pequenos países de América Latina, como Equador e Panamá, mas foi também o caso de todos os países que sofreram ditaduras sanguinárias, entre eles a maior parte dos países de América do Sul durante os anos 60 e 70, todas apoiadas pela potência imperial da América do Norte e, conseqüentemente, pelos organismos financeiros internacionais. Tudo isso em nome da democracia e da liberdade.

O caso do Equador é com certeza um dos mais dramáticos: um país rico em petróleo que fica endividado e passa a pagar eternamente uma dívida que não deveria existir. Durante décadas o país foi controlado por ditadores e oligarquias de direita, manipuladas pelos interesses estadunidenses. Foram anos em que as empresas petrolíferas dos EUA penetraram na floresta amazônica equatoriana e conseguiram controlar regiões habitadas por povos nativos, com o objetivo de produzir e exportar petróleo. Essas empresas foram co-responsáveis pelo crescente endividamento externo no qual se enredou o Estado equatoriano, confiando na promessa de que poderia pagar as dívidas com as receitas que obteria do petróleo. Com elas o Equador contratou construtoras americanas para construir rodovias, parques industriais, represas e usinas hidrelétricas, projetos de produção e distribuição de energia.

No princípio dos anos 1970, o Equador elegeu democraticamente um governo nacionalista, liderado por Jaime Roldós, professor universitário e advogado. Roldós acusou o *Summer Institute of Linguistics* (SIL), grupo evangélico dos EUA, de conluio com empresas de petróleo. O pretexto do SIL era estudar, registrar e traduzir as línguas nativas. No Equador, o SIL concentrou-se na tribo Huaorani. Onde existia uma alta probabilidade de existência de petróleo, o SIL aparecia e estimulava o povo nativo a se deslocar para outra terra, onde receberia alimentação gratuita, moradia, roupas, tratamento médico e educação no estilo missionário. A condição: que transferissem a posse das terras para empresas de petróleo. Roldós foi eleito com o mandato de retomar para Equador o controle dos combustíveis fósseis, negociando novos termos com as petrolíferas estrangeiras. Em princípios de 1981, seu governo apresentou formalmente ao Congresso o projeto de lei dos hidrocarbonetos, que redefiniria a relação do país com aquelas empresas.

As empresas, lideradas pela Texaco, reagiram tentando desmoralizar Roldós em público, acusando o Presidente de ser um outro Fidel. Roldós não se intimidou. De-

nunciou a conspiração das empresas com o SIL contra a soberania do Equador, e ordenou que o SIL deixasse o país⁵. Dois dias depois o helicóptero no qual ele viajava para uma pequena aldeia do sul do Equador, explodiu. O seu sucessor, Osvaldo Hurtado, assumiu a presidência, e reintegrou o SIL e as empresas petrolíferas que o patrocinavam. No final daquele ano o país assinou um acordo com a Texaco e outras empresas para prospecção no golfo de Guayaquil e da Bacia Amazônica.

25 anos depois, o Equador entra na agenda de “segurança” dos EUA como ameaça potencial aos interesses desse país, por considerar “*populismo radical*” do Estado equatoriano a decisão de 15 de maio de 2006 de declarar a caducidade do contrato com a companhia petrolífera Ocidental (Oxy) de base americana, em represália pela venda “por debaixo da mesa” de uma parte das suas posses a uma empresa canadense sem pedir autorização ao Estado equatoriano, como a lei indica (Mullighan, 13.9.06: 7). Em 2005, diz uma matéria da revista *Business Week*, citada por esse autor, revela que a empresa teve uma receita de US\$ 15,2 bilhões, dos quais US\$ 5,2 bilhões foram lucros. A estratégia do império que eliminou Jaime Roldós continua ativa nesse país, enquanto o Equador continua escravizado aos pagamentos de uma dívida que não precisava existir, pois possui grandes riqueza em combustíveis fósseis e em biodiversidade.

No Brasil, o governo FHC, de fato, terá sido um excelente aliado dos Assassinos Econômicos na tarefa de acabar com a autonomia e a independência do Brasil, aprofundando o endividamento interno e externo, concentrando ainda mais a renda e a riqueza, privatizando em poucos anos, e por meios corruptos, o patrimônio público que foi construído durante décadas pela nação brasileira e “fazendo o que o seu mestre do Norte mandar”.

E o governo Lula? A dívida interna, conectada à dívida externa aumenta hoje em níveis dramáticos, levando uma parte enorme do orçamento, cada ano, para o pagamento dos juros. Só em 2005, o governo pagou R\$ 139 bilhões aos credores, ou uma média de R\$ 11,6 bilhões por mês, enquanto gastava no ano todo apenas R\$ 4 bilhões com a reforma agrária, R\$ 16 bilhões com a educação, R\$ 36 bilhões com a saúde. E mantém a taxa de juros real mais alta do mundo. Receita suicida para a sociedade e a economia nacional; e fonte de enriquecimento espúrio para os 20 mil grupos familiares que detêm os títulos daquela dívida. As melhoras sociais estão acontecendo para milhões dos mais miseráveis, mas são migalhas apenas, não têm nenhum efeito estrutural transformador. É a política econômica subordinada aos interesses das elites brasileiras e estrangeiras que dá corpo à economia brasileira hoje e a que reduz a sociedade à submissão.

A população brasileira e a do continente latino-americano devem compreender esse mecanismo destrutivo, que garante o crescimento do império e o enriquecimento dos ricos do mundo, e conta com a cumplicidade das elites políticas e econômicas brasi-

⁵ Os ex-diretores da CIA, General Colby, com Charlotte Dennet, contam detalhes de todo o processo em seu livro *Thy Will be Done* (1995:813).

leiras. Quebrar o círculo vicioso do endividamento é uma condição essencial para que a economia volte a crescer, a redistribuir a riqueza e a conquistar a soberania sobre os seus recursos naturais e seu sistema produtivo. É condição essencial para que o Brasil e o continente todo possam afirmar o seu direito a um caminho próprio de desenvolvimento econômico e tecnológico, social e humano. Se não for assim, os povos do continente, colonizados e submetidos a diferentes escravidões ao longo de mais de cinco séculos, cujo presente é já tão conturbado, deixarão de ter futuro.

Estratégias para a superação da submissão e da dependência

Auditoria – Brasil tem jurisprudência nessa prática. Em 1931, o presidente Getúlio Vargas promoveu uma auditoria da dívida externa brasileira. O resultado foi surpreendente: somente 40% da dívida que estava sendo honrada com os credores, sobretudo com a Inglaterra, correspondiam a contratos documentados. Não havia registro dos valores das remessas nem contabilidade regular da dívida externa. Vargas convocou os credores e renegociou com eles a anulação de uma parte importante da dívida, apesar de não ter exigido a reparação pelos pagamentos indevidos que Brasil tinha feito em benefício da potência imperial européia.

Ruiz Dias (2003:162 – 170) apresenta a jurisprudência que gerou o princípio do direito internacional de que as dívidas do Estado são diferentes das dívidas do regime. As primeiras são contratadas por interesse público, enquanto as dívidas de regime respondem a estreitos interesses governamentais e podem ser geradas por governos dominadores ou usurpadores. Os casos históricos apresentados por Ruiz dão fundamento ao conceito de dívida odiosa, e ao preceito legal da sua anulação. São eles: a Rússia, a respeito da dívida turca em 1878; a França, quando da anexação de Madagascar; a Grécia frente à dívida Otomana, em 1922-23; a Alemanha, a respeito à dívida austríaca após a anexação, em 1938; a Polônia, a respeito da dívida sob a ocupação alemã e prussiana para a colonização daquele país; os Estados Unidos independentes no fim do século 18, frente à dívida pública exigida pela Coroa Britânica; o México, frente à dívida assumida pelo governo precedente em 1860; os Estados Unidos em 1898, defendendo o direito da Cuba independente de recusar-se a pagar as dívidas contraídas pela Coroa Espanhola e destinadas sobretudo a armar seu exército contra os cubanos; os Estados Unidos em 1922, frente à dívida da Costa Rica contraída com Inglaterra pelo governo de Frederico Tinoco, identificado como usurpador.

O autor argumenta que a situação contemporânea de vários países deve ser avaliada sob o mesmo olhar, entre eles a Argentina, onde um juiz federal demonstrou a existência de uma conivência entre a ditadura militar, o FMI e os bancos privados internacionais. O juiz decidiu que algumas instituições financeiras internacionais e empresas financeiras privadas fizeram empréstimos a uma ditadura (governo usurpador) que planejou e executou crimes contra a humanidade. “O direito internacional demonstra que todos os atos governamentais, inclusive os atos jurídicos através dos quais um governo usurpador contratou as dívidas públicas, são passíveis de anula-

ção” (Ruiz, 2003: 167). Se aplicarmos a mesma regra aos 21 anos de ditadura militar no Brasil, podemos considerar que toda ou parte da dívida pública, – seja a que foi contraída por órgão público, seja a que foi estatizada no período 1964-1985, equivalente a US\$ 80 a 100 bilhões, é qualificada como *dívida odiosa*, contraída pelos usurpadores, e é passível de reparação.

O instrumento legal para fazer viável um processo soberano de renegociação com os credores, com sólida base financeira, política e jurídica, é a auditoria pública das contas do país. Toda empresa tem que fazer auditoria das suas contas, prestar contas aos seus acionistas e ao público do uso dos seus recursos. Isso porque toda empresa, além dos seus objetivos econômicos, tem responsabilidade social e ambiental pelos seus atos. Muito mais um governo.

A **Rede Jubileu Sul Brasil** promoveu em 2000, com o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, um plebiscito nacional sobre o pagamento das dívidas externa e interna e o acordo com o FMI. O sucesso do plebiscito, cujos resultados foram apresentados aos três poderes da República e aos grandes meios de comunicação, gerou a Campanha pela Auditoria Cidadã, que tem estudado os contratos da dívida em poder do Senado Federal, mas não conseguiu localizar uma parte importante deles. Através de deputados aliados, a Auditoria Cidadã apresentou três pedidos de informação, dois ao Ministério da Fazenda, sobre os credores da dívida interna federal e os contratos da dívida externa não encontrados no Senado; e um ao Congresso Nacional, pedindo acesso aos documentos que serviram de base para o relatório da Comissão Mista da Auditoria da Dívida, de 1989 (Fattorelli, 29.3.2006: 6).

No relatório final daquela Comissão, o deputado federal Luiz Salomão indica a possibilidade de redução do montante da dívida externa brasileira; propõe a dedução do principal consignado pelos bancos que emprestaram com juros flutuantes ou excedentes, avaliados, em simulações pelo Banco Central, em US\$ 34 a 62 bilhões; propõe retomar as investigações e os processos jurídicos tendentes a recuperar as perdas resultantes de fraudes e negócios ilícitos; e responsabilizar penalmente os responsáveis internos e os cúmplices externos; e repatriar as divisas evadidas clandestinamente.

Porém, a Comissão não concluiu o seu trabalho. Falando desse fato, o deputado Salomão declarou que *“manobras impediram que o relatório fosse votado na Comissão Mista... Sem apoio da maioria da Comissão, o parecer foi levado para exame da Plenária do Congresso... os partidos majoritários na Câmara e no Senado escolheram a omissão.”*

Dentre os objetivos da auditoria da dívida estão: conhecer como foram aplicados os empréstimos, se eles tiveram alguma utilidade pública, que atores beneficiaram, o grau de co-responsabilidade dos credores e, muito importante, que países e instituições financeiras são efetivamente devedoras de uma dívida financeira, social e ecológica com o país e o povo. A auditoria financeira, portanto, é só uma das dimensões deste desafio. Os governos e a sociedade civil têm que introduzir nas suas agendas **a auditoria dos efeitos sociais e ambientais da dívida financeira.**

A **Rede Jubileu Sul Américas** trabalha com a convicção de que os povos de América Latina e do Caribe são, de fato, credores, e não devedores. Para demonstrar isso, faz-se necessário associar a auditoria financeira à auditoria das dívidas sociais, e da dívida ecológica – histórica e atual. De que montantes e por quanto tempo têm sido privados os setores empobrecidos das nossas sociedades do seu direito ao trabalho, educação, saúde, saneamento, água, moradia digna, acesso aos bens e recursos produtivos, segurança, e por que os governos destinaram fundos públicos em quantidades desproporcionais ao pagamento de juros às instituições financeiras. Qual é o *deficit* de terras, que sofrem as famílias camponesas sem terra (no Brasil são mais de quatro milhões as famílias de trabalhadores sem terra); de moradias, que sofre a população urbana e rural (no Brasil um jornal estimou o *deficit* em 23 milhões); de professores e de vagas nas escolas para crianças e jovens; de pessoal médico e de centros de saúde, de acesso à água limpa e a sistemas sanitários higiênicos. Que valores estão associados ao esgotamento e à destruição de recursos naturais e de ecossistemas em conexão com atividades impostas pela dívida e pelo pagamento dos seus juros?

Regulação do endividamento em nível nacional. Há propostas objetivas de fórmulas para regular a dívida em nível nacional, baseado na noção de que é o cidadão o *'pagador de última instância'* das dívidas contraídas pelos governos, pois eles devem proporcionar fundos fiscais que tornem viável aqueles pagamentos (Marichal, 2003: 20ss). Entre essas fórmulas: a adoção de políticas que limitem o endividamento público, em especial o externo no curto prazo; a realização de auditorias que demonstrem que há dívidas ilegítimas e ainda ilegais que não devem ser pagas; a obrigação pelos tomadores privados de empréstimos externos de contratar um seguro com uma empresa internacional de seguros, a fim de garantirem que os contribuintes não tenham que assumir responsabilidades em caso de falência ou de dívidas pendentes de particulares (Marichal, 2003: 21).

É urgente que governos, em colaboração com organizações e redes sociais e ecológicas, estabeleçam **um grupo de indicadores sociais e ambientais** que sejam úteis para a avaliação da legitimidade ou não das dívidas financeiras, e também para o monitoramento anual dos efeitos. Tais indicadores servirão também como metas para orientar a definição de políticas econômicas pelos governos, e de marcos normativos da ação dos capitais públicos e privados. São necessárias **instituições públicas de monitoramento da dívida pública** em cada país endividado, capazes de analisar e informar a população sobre a política de endividamento e de realizar estudos de custo/benefício pelo menos dos empréstimos de impacto estratégico. Tais instituições poderão também desenvolver mecanismos de controle sobre parlamentares, e o poder executivo em relação à contratação e ao uso dos empréstimos.

No Brasil colaboramos com o **Fórum Brasil de Orçamento (FBO)** que monitora as finanças da União e oferece informações e análises sistemáticas ao público con-

tribuinte. Neste momento, o FBO está liderando uma campanha, junto ao Congresso Nacional e à população, pela transformação da Lei de Responsabilidade Fiscal em Lei de Responsabilidade Fiscal e Social. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovada durante o governo Cardoso e obriga os governos municipais, estaduais e federal a dar prioridade ao pagamento das dívidas financeiras, ao administrar os seus respectivos orçamentos. O objetivo de fundo é subordinar os pagamentos das dívidas financeiras à prioridade dos investimentos nas áreas que são obrigação social do Estado. Com a nova Lei de Responsabilidade Fiscal e Social, o FBO pretende pressionar por métodos de formação de preços que incluam o **custo total** – econômico-financeiro, social e ecológico – da produção e do comércio de bens e serviços. Esses métodos obrigam a uma re-avaliação da viabilidade de investimentos produtivos e da sustentabilidade dos patamares de consumo e de produção atual.

Regulamentação do endividamento e do movimento dos capitais em escala internacional. Adotar políticas de controle de fluxos de capital estrangeiro para dentro e fora dos países do Sul e submeter as instituições financeiras internacionais a um sistema regular de auditoria das suas responsabilidades como agências públicas, pode ser o caminho seguro para estabelecer regras sobre o endividamento em escala internacional. Raffer (2003:173ss) insiste na proposta de um *processo de arbitragem justo e transparente*, baseado no capítulo 9 da Lei de Insolvência dos municípios dos EUA. A proposta inclui um painel independente de árbitros internacionais nomeados *ad hoc* pelo devedor e pelo credor, para ouvir a população afetada, diretamente representada por suas organizações e associações. As informações geradas pela auditoria poderiam ser usadas pelo devedor durante o processo de arbitragem. O pressuposto é que, se a auditoria identifica que há uma dívida ilegal ou ilegítima que não deve ser paga, o caminho será um entendimento direto entre devedor e credor. Se não conseguem chegar a um acordo, a arbitragem pode agir como uma instância neutra de conciliação de interesses e dar reconhecimento oficial a uma decisão que seja justa e transparente.

Financiamento do desenvolvimento – É urgente superar o mito nefasto de que não há desenvolvimento econômico sem um aporte maciço de capitais do exterior. É preciso diminuir a dependência dos capitais externos, desenvolvendo instrumentos financeiros e monetários tradicionais e novos que valorizem o potencial interno do mundo empobrecido. Uma reforma fiscal que inclua um sistema progressivo de impostos, um controle social sobre a renúncia fiscal pública, e uma fiscalização que impeça a sonegação de impostos e a fuga de capitais teria impacto na mobilização de recursos nacionais para o desenvolvimento. No nível regional, a criação de um Banco do Sul está em discussão, como instrumento de mobilização de fundos dos países do Sul para financiar o desenvolvimento. A proposta de um Banco e um Fundo Monetário do Sul só faz sentido se eles forem orientados a um processo de desenvolvimento fundado nos valores da cooperação, da ética, da justiça, da democracia participativa, da solidariedade, do respeito à diversidade, da paz. Precisamos de um conceito

de desenvolvimento próprio dos povos, endógeno, solidário e sustentável. Precisamos desenvolver estratégias de integração que estimulem intercâmbios solidários entre as comunidades de cada país e entre os países da região.

Um diálogo está em curso sobre a criação de uma moeda contábil, material ou virtual, da área do MERCOSUL ou, ainda melhor, de América do Sul, que seria administrada pelo Banco do Sul, ou por um consórcio dos bancos centrais dos países membros, e que sirva para intermediar os intercâmbios comerciais regionais sem o uso das moedas do Norte. Todas estas são medidas que aumentam a autonomia nacional e regional, e reforçam a capacidade de implementação de projetos próprios de desenvolvimento, de caráter endógeno, democrático, solidário e sustentável.

O desafio do poder popular – A questão central é a premissa dessas propostas, que é a essência do problema, isto é, o político e o humano. Quem deveriam ser os sujeitos do desenvolvimento? Os sujeitos devem ser os portadores dos potenciais, recursos e atributos a desenvolver. Portanto, são os mesmos povos os que devem ter o direito a exercer o papel de sujeitos do seu próprio desenvolvimento, individual e coletivo, local, nacional, continental e global. A eficiência e a eficácia de todas as propostas e instrumentos que estamos discutindo dependem de dois fatores essenciais: a vontade política dos governos e a correlação de forças. Para pôr em andamento um movimento de transformações econômicas e sociais, é preciso trabalhar simultaneamente por mudanças na consciência, na visão do mundo, no universo conceitual e no imaginário das pessoas. A educação social e popular para o **empoderamento** é uma chave. Outra é **mobilizar e organizar** cada vez mais pessoas para, por um lado, denunciar os atores e fatores das desigualdades e das injustiças sociais, a irresponsabilidade fiscal, social e ambiental das elites; por outro lado, para definir e implementar o seu próprio projeto de desenvolvimento, criar suas próprias iniciativas econômicas e financeiras, desenvolver uma práxis de consumo ético e sustentável. Finalmente, faz-se necessário um forte movimento em cada país da América Latina e do Caribe para **pressionar os centros de poder** a favor das mudanças e de políticas coerentes com povos decididos a ter em suas mãos o seu desenvolvimento e o seu futuro.

BIBLIOGRAFIA

Colby, Gerald and Dennet, Charlotte, 1995, "Thy Will be Done, The Conquest of the Amazon: Nelson Rockefeller and Evangelism in the Age of Oil", HarperCollins, New York.

Fattorelli, Maria Lucia, 26.3.06, "Dívidas Externa e Interna: Auditoria e a Luta por Justiça", Campanha Jubileu Sul Brasil, São Paulo.

Marichal, Carlos, 2003, "Evitando Futuras Crises da Dívida na América Latina: Lições da História e Algumas Propostas", em *Auditoria da Dívida Externa: Questão*

de Soberania, org. Maria Lucia Fattorelli Carneiro, Campanha Jubileu Sul Brasil, Contraponto, Rio de Janeiro.

Mullighan, José, 13.9.06, "Ecuador y otros Estados son fichados por los militares estadounidenses: Comando Sur de EUA combate al Populismo Radical en América Latina", ALTERCOM, Comunicación para la Libertad.

Olmos, Alejandro S/dcia, Causa n. 14.467, Expediente n. 7.727. Sentencia de 13.7.2000, conocida como Sentencia Olmos, Buenos Aires.

Perkins, John, 2005, "Confissões de um Assassino Econômico", Cultrix, SP.

Raffer, Kunibert, 2003, "Características Comuns das Auditorias e Insolvência Soberana", em *Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania*, org. Maria Lucia Fattorelli Carneiro, Campanha Jubileu Sul Brasil, Contraponto, Rio de Janeiro.

Ruiz Diaz, Hugo, 2003, "Dívida Odiosa ou Dívida Nula", em *Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania*, org. Maria Lucia Fattorelli Carneiro, Campanha Jubileu Sul Brasil, Contraponto, Rio de Janeiro.

Dívida Interna: a nova face do endividamento externo

Rodrigo Vieira de Ávila*

Resumo

Este texto demonstrará a relação íntima e direta entre a dívida externa e a dívida interna, duas modalidades do mesmo mecanismo de dominação e concentração de renda. Abordará o processo de substituição de dívida externa por interna, a partir dos anos 90, quando a liberalização financeira permitiu que o capital internacional investisse em diversos papéis do Terceiro Mundo, dentre eles, os títulos da dívida interna. Os bancos estrangeiros emprestam aos bancos brasileiros, para estes emprestem ao governo nacional, enquanto o setor financeiro internacional se instala no país para comprar títulos da dívida interna e usufruir dos juros mais altos do planeta, remetendo seus grandes lucros ao exterior. Este texto procurará mostrar, portanto, como esta “dívida interna” – que no Brasil já supera a dívida externa – representa uma reciclagem do velho modelo de dominação exercido pelo endividamento externo.

1. O impacto da dívida no orçamento público

A dívida pública é a principal despesa do orçamento federal brasileiro. De janeiro a julho de 2006, os governos federal, estaduais e municipais geraram um *superavit* primário (isto é, a economia de recursos para o pagamento da dívida) equivalente a 5,39% do PIB (Produto Interno Bruto, que significa tudo que o país produziu durante estes sete meses). Porém, este *superavit* não foi suficiente para pagar os juros da

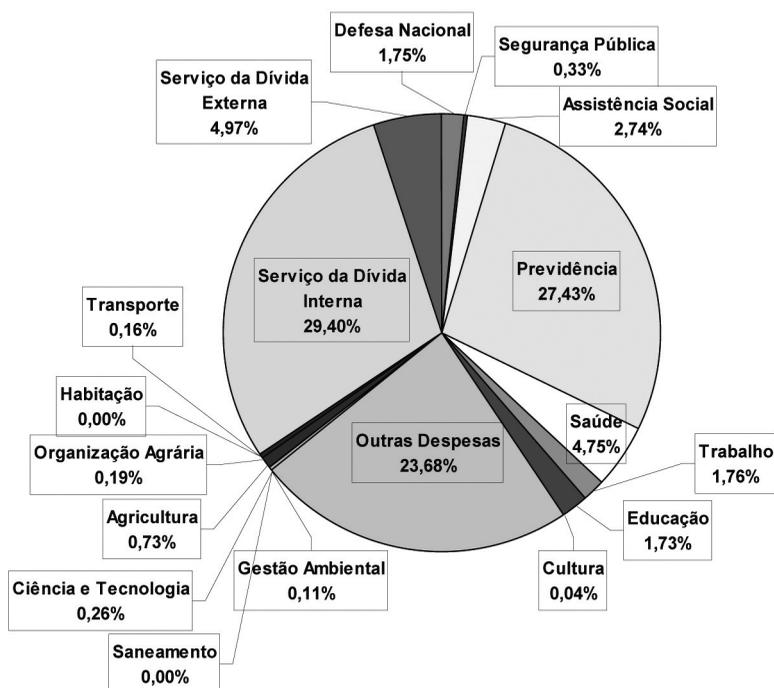
* Economista da Auditoria Cidadã da Dívida – Brasil: auditoriacidada@terra.com.br

dívida, que atingiram 8,16% do PIB no período. Isto significa que, de cada R\$100 de toda a riqueza produzida pelo país nestes sete meses, R\$ 8,16 foram destinados para os juros da dívida.

É como no Brasil – Colônia, quando Portugal se considerava credor do Brasil, e exigia o pagamento de um tributo de 20% sobre a produção de ouro, o chamado “quinto”. Embora o “quinto” dos dias de hoje esteja, portanto, em 8,16%, ele incide sobre toda a economia, e não apenas sobre a produção de ouro.

Analisando a execução do orçamento federal no primeiro semestre de 2006, podemos ver a distribuição de recursos (apresentada no gráfico a seguir), que somaram, no total, R\$ 347 bilhões. É impressionante como as despesas com o serviço da dívida (juros mais amortizações) foram muitas vezes superiores aos gastos com áreas sociais fundamentais, como saúde, educação e assistência social. Isto para não falar de despesas quase nulas, como Organização Agrária (com apenas 0,19% dos gastos), Transporte (0,16%), Ciência e Tecnologia (0,26%), Habitação e Saneamento (0,00%).

Orçamento Geral da União Primeiro Semestre de 2006



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional



Importante ressaltar que este gráfico desconsidera o refinanciamento da dívida, ou seja, o pagamento de títulos da dívida mediante a emissão de novos títulos, a chamada “rolagem da dívida”. Caso considerássemos estas despesas de refinanciamento, as despesas com a dívida chegariam a 61% do total. As despesas com refinanciamento devem ser consideradas, uma vez que também são gastos do governo com a dívida. São elas que nos mostram como o governo está dependente do “mercado financeiro”, que mensalmente coloca o Tesouro de joelhos para rolar dezenas de bilhões de reais em títulos. Este é o principal trunfo do “Mercado” para ditar a política econômica, uma vez que, a qualquer sinal de mudança na gestão da dívida pública, os investidores podem decidir não mais emprestar dinheiro ao governo, ou aumentar os juros cobrados por estes empréstimos.

Um fato importante merece destaque: o serviço da dívida interna (29,40% das despesas) é bem maior que o da dívida externa (4,97%). Portanto, nos cabe perguntar: a dívida externa deixou de ser o maior problema do Brasil, ou será que ela apenas mudou de aparência? Como veremos no decorrer desta análise, a dívida interna, apesar de beneficiar as elites nacionais, representa também uma reciclagem do clássico mecanismo da dívida externa.

2. A origem da dívida interna

Nos anos 90, a abertura financeira ocorrida no Brasil e em muitos países em desenvolvimento permitiu uma mudança no perfil dos investimentos estrangeiros. Se até os anos 80 as dívidas externas eram a principal forma de dominação e de extração das riquezas dos países do Terceiro Mundo, a partir dos anos 90 foram criadas novas formas de ingresso dos capitais estrangeiros, com destaque para as aplicações em bolsa de valores e títulos das “dívidas internas”.

A definição de “dívida interna” é o empréstimo em moeda brasileira (real). Porém, os investidores estrangeiros podem trazer seus dólares ao Brasil, que são trocados por reais pelo Banco Central. Com reais, estes investidores investem no país (principalmente comprando títulos da dívida interna). Após ganharem os juros e serem reembolsados pelo governo brasileiro, trocam livremente seus reais por dólares e enviam seus lucros para o exterior.

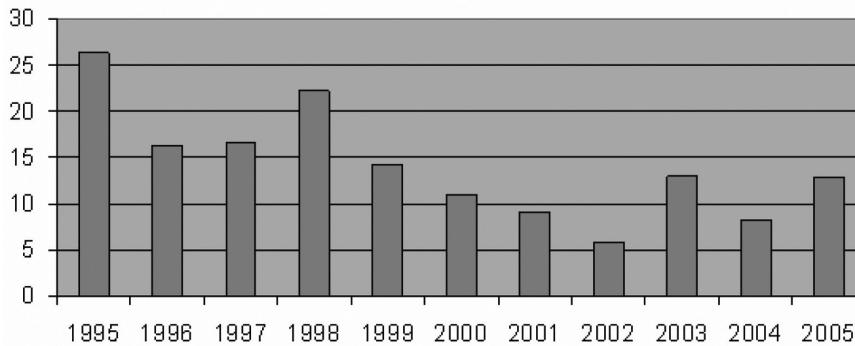
Esta entrada de capitais financeiros permitiu o financiamento da política de abertura comercial no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 90. As altas taxas de juros estabelecidas internamente estimulavam as empresas – especialmente os bancos – nacionais a tomarem empréstimos no exterior (que possuíam juros mais baixos), para comprar os títulos da dívida interna. Ao mesmo tempo, investidores estrangeiros traziam seus dólares ao país para emprestar reais (moeda brasileira) ao governo.

O gráfico a seguir nos indica que, a partir de 1995, as taxas reais de juros brasileiras estiveram acima dos 10% ao ano em quase todos os anos. Em alguns anos, estas taxas chegaram a mais de 20%. Sempre que ocorria uma crise financeira internacional (México em 1995, Ásia em 1997, Rússia em 1998, Brasil em 1999, Argentina em 2001, Brasil



em 2002), o governo aumentava as taxas de juros, na tentativa de manter os investimentos estrangeiros no país, que chegaram a mais de 40% em alguns momentos.

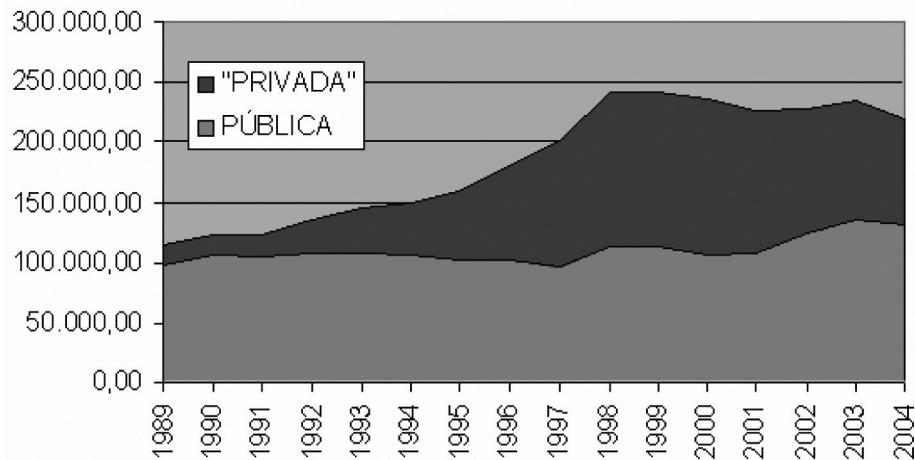
Taxa real de juros (% ao ano)



Fonte: Banco Central

Para obterem ganhos fáceis com a dívida interna brasileira, os bancos e empresas nacionais tomavam empréstimos no exterior, como se vê no gráfico abaixo.

Dívida Externa brasileira - US\$ milhões



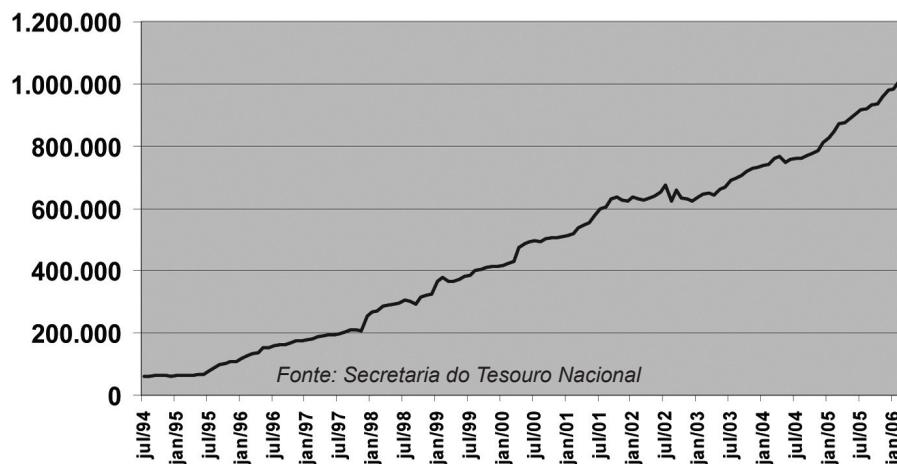
Fonte: Banco Central

É importante dizer que, embora a dívida externa privada seja devida por empresas e bancos nacionais, ela também é paga pelo povo brasileiro. Por quê? Em primeiro lugar, como já dissemos, porque boa parte desta dívida externa “privada” foi tomada pelos bancos e empresas não para fazerem investimentos produtivos, mas para emprestarem ao governo brasileiro, ganhando os juros mais altos do mundo. Ou seja, a empresa e ou banco nacional é apenas um intermediário de uma típica operação de dívida externa pública, uma vez que, no final das contas, é o governo brasileiro tomando emprestado do banco estrangeiro.

Em segundo lugar, quando o devedor privado nacional paga a sua dívida externa, ele paga, em reais, para o Banco Central, que se encarrega de fornecer os dólares para o credor estrangeiro. Isto significa que os dólares enviados para o exterior são os dólares do governo, obtidos à custa de tanto sacrifício, como exportações e altas taxas de juros internas, que fazem com que o capital externo venha para o país. Em 2002, por exemplo, as empresas que tinham dívidas no exterior resolveram antecipar os pagamentos, o que ocasionou falta de dólares no Banco Central, que assim teve que aumentar os juros, causando recessão e desemprego.

A partir desta política de juros altíssimos, a dívida interna explodiu, atingindo R\$ 1 trilhão em 2006.

Dívida mobiliária interna federal - R\$(milhões)



Importante ressaltar que um argumento muito utilizado pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para explicar a explosão da dívida interna foi que ela teria como causa a assunção, pela União, de outras dívidas (chamadas de “esqueletos”), especialmente as dos Estados. Porém, estas dívidas respondem por pequena

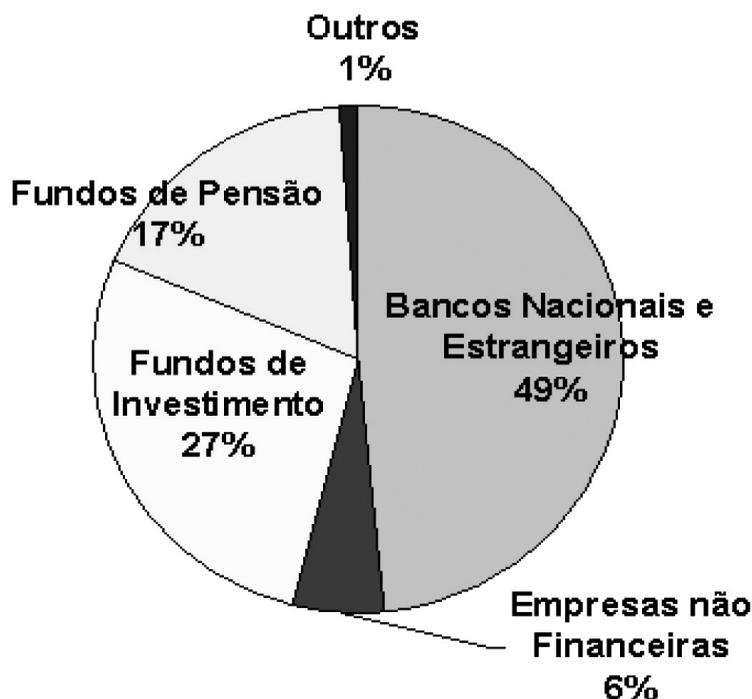
parte do aumento da dívida interna federal, e mesmo quando ainda estavam sob a responsabilidade dos Estados, elas já aumentavam devido à política de juros imposta pelo governo federal.

3 - Quem são os credores da dívida interna?

A maior parte da dívida interna é devida aos bancos nacionais e estrangeiros, como se vê no gráfico da página seguinte.

Porém, os dados da Secretaria do Tesouro Nacional não permitem identificarmos qual a parcela da dívida é detida por bancos multinacionais. Nos anos 90, houve a instalação de muitos bancos estrangeiros no Brasil, e muitos bancos nacionais foram vendidos para investidores externos. Estes bancos internacionais também são credores da dívida interna, remetendo seus lucros para o exterior, o que significa que a chamada dívida interna é, na verdade, apenas uma nova roupagem da dívida externa.

Dívida Interna Federal – Distribuição por Credor



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Previdência Complementar (2006).

Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

Obs: Inclui-se na rubrica "Bancos Nacionais e Estrangeiros" as operações de mercado aberto e os "títulos vinculados", ou seja, aqueles depositados pelas Instituições Financeiras junto ao Banco Central para depósitos compulsórios, garantias de operações em Bolsa de Valores, dentre outras finalidades. Isto pois as instituições financeiras recebem os juros relativos a estes títulos.

Importante ressaltar que, no Brasil, em 2006 as remessas de lucros se tornaram maiores que as despesas com juros, indicando que o setor financeiro estrangeiro (além das empresas não financeiras estrangeiras) tem aumentado seus lucros com a dívida interna.

Chama a atenção também a participação dos Fundos de Investimento entre os credores da dívida interna (27%). Apesar de qualquer pessoa poder participar destes fundos (ao investir o que sobra de sua conta bancária), sabemos que esta parcela da dívida interna tem como principais beneficiários grandes investidores, empresas privadas e até mesmo investidores estrangeiros. Aliás, a maior parte das famílias brasileiras não têm a possibilidade de fazer estes investimentos, uma vez que não possuem conta bancária, e quando possuem, o salário mal dá para cobrir as despesas do mês, isto quando não estão endividadas.

Para tentar legitimar a dívida interna, o governo estimula a participação de pequenos investidores nesta dívida, para depois propagandar que “o não-pagamento iria afetar todo o povo brasileiro.” Apesar dos sucessivos governos afirmarem sempre que os pequenos investidores – inclusive a classe média brasileira – seriam os principais participantes destes fundos, o governo se nega a disponibilizar dados que possam confirmar esta afirmação.¹ É interessante ressaltar também que, segundo a Comissão de Valores Mobiliários, os participantes de Fundos de Investimento (que aplicam em títulos da dívida interna) são cinco milhões, ou seja, 2,7% da população brasileira.

Destaca-se também a participação dos Fundos de Pensão, que têm crescido no país devido à deterioração da previdência pública no país. Com benefícios de aposentadoria cada vez menores, as pessoas são obrigadas a aderir a estes Fundos. Porém, na hora de uma crise da dívida, são estes fundos os primeiros a sofrerem perdas. Na Argentina, por exemplo, quando o governo decretou a moratória da dívida, em 2002, os Fundos de Pensão foram os maiores prejudicados, perdendo grande parte de seu patrimônio, condenando seus beneficiários à miséria. Por outro lado, os grandes credores da dívida, que acompanham o mercado financeiro todos os dias, puderam, a tempo, enviar capitais ao exterior. E aqui no Brasil? O que ocorrerá com os milhões de aposentados quando o serviço desta dívida explosiva se tornar impagável?

Mas a principal questão é que, no Relatório do Tesouro Nacional, não é informada a participação dos bancos e investidores estrangeiros na dívida interna. Uma pista sobre a participação destes investidores externos pode ser dada por determinados tipos de operações financeiras, efetuadas por bancos estrangeiros.

Uma destas operações se chama NDF, na sigla em inglês (*Non-deliverable Forward*), que consiste em um investimento estrangeiro em um título da dívida interna. No início de 2006, estimativas indicavam que estas operações atingiam nada menos que US\$ 70 bilhões. Porém, o volume real pode ser bem maior, uma vez que são

¹ Em resposta ao Requerimento 3513/2005, da Câmara dos Deputados, que solicitava a participação dos grandes e pequenos investidores dos Fundos de Investimento, o governo respondeu: “por não ser a entidade supervisora de (...) fundos de investimento, o Banco Central não detém os dados de seus participantes ou cotistas”.

operações feitas entre os investidores, muitas vezes sem registro pelo Banco Central. Como se dá esta operação? O investidor estrangeiro, no exterior, contacta um banco multinacional que possua uma filial no Brasil e faz uma espécie de “contrato de investimento”, no qual o banco irá comprar títulos da dívida interna brasileira ou irá aplicar recursos em fundos de investimento brasileiros, e irá repassar os ganhos da aplicação para o investidor externo, mediante, claro, uma boa taxa de administração.

O detalhe é que os dólares do investidor externo não entram no país. No final da operação, o banco estrangeiro embolsa sua taxa de administração, e paga apenas o juro para o investidor. Esta é uma inovação da globalização financeira, que faz com que não seja necessária a movimentação real de moeda, mas apenas a utilização de bancos de dados que registrem as transações financeiras, e ao final destas operações, sejam pagos apenas os ganhos das operações para os investidores. É um mundo virtual de negócios, totalmente isento de impostos e de fiscalização, e que muitas vezes se utiliza de paraísos fiscais.

Admitindo-se uma taxa de juros de 14% ao ano, e um estoque de NDFs de US\$ 70 bilhões, podemos estimar que os ganhos anuais dos estrangeiros seriam de quase US\$ 10 bilhões, ou seja, nada menos que 70% das atuais remessas de juros da dívida externa brasileira! Ora, está claro que a dívida interna não passa de uma reciclagem do clássico mecanismo da dívida externa. Isso para não falar de outras operações financeiras, e dos investidores e bancos estrangeiros que compram diretamente os títulos da dívida interna, ou aplicam em fundos de investimento no Brasil.

Enquanto o governo prossegue afirmando que a dívida externa acabou, e que não há mais dependência ou vulnerabilidade externa, os investidores estrangeiros, por meio de operações virtuais, continuam colocando o governo de joelhos. Um bom exemplo disso é o que ocorreu em maio de 2006.

No início do ano de 2006, o governo isentou de Imposto de Renda os estrangeiros que investiram na dívida interna brasileira, alegando que esses investidores teriam a propensão de comprar títulos de maior prazo, o que melhoraria o perfil da dívida interna. Porém, logo após, em maio, a turbulência da alta de juros nos Estados Unidos fez com que esses investidores, que haviam acabado de comprar os títulos brasileiros, fugissem desesperadamente para o exterior, em busca de juros mais altos. O detalhe é que os estrangeiros não conseguiram se desfazer de seus títulos de longo prazo, pois ninguém queria comprá-los antes do vencimento. Ou seja, para saírem do país, os investidores teriam de vender os títulos a um valor muito menor do que compraram.

Então, furiosos, os investidores no dia 24 de maio de 2006, começaram a inverter suas operações no país (em termos simples: fugir do país), pressionando a cotação do dólar, o que obrigaria o governo a subir os juros para estimulá-los a permanecer no Brasil. Um aumento nos juros traria prejuízos ao presidente Lula em um ano eleitoral. Naquele momento, o governo preferiu simplesmente gastar R\$ 4 bilhões para recomprar antecipadamente os títulos dos estrangeiros, por seu valor total, para permitir a fuga de capitais.

Trocando em miúdos: é impressionante a ditadura que os mercados exercem sobre nós, com a cumplicidade do governo. Em vez de controlar os fluxos de capitais, o governo prefere torrar em apenas três dias R\$ 4 bilhões (valor este equivalente a todos os gastos com Reforma Agrária no ano de 2005) para satisfazer aos estrangeiros, comprando antecipadamente títulos por seu valor de face.

Ao mesmo tempo em que controla a conta gotas os gastos sociais, autoriza imediatamente qualquer gasto para preservar a “confiança dos mercados”. Apenas uma profunda auditoria poderá mostrar todos os prejuízos destas operações, que apenas favorecem poucos investidores estrangeiros.

4. Troca de dívida externa por interna: bom negócio?

A partir do final de 2005, o governo começou a pagar antecipadamente algumas partes da dívida externa. Em dezembro de 2005, pagou US\$ 15,5 bilhões ao FMI; até maio de 2006 também eliminou a dívida com o Clube de Paris (associação dos governos credores), pagando US\$ 1,8 bilhão; e até abril pagou mais US\$ 6,6 bilhões de títulos “Bradies”.² E recentemente, o governo anunciou que pagará antecipadamente mais títulos da dívida externa, operações estas que devem somar US\$ 20 bilhões em 2006.

O governo tem feito estes pagamentos antecipados para propagandear que nossa vulnerabilidade externa estaria acabando. Porém, a realidade está bem distante desta propaganda. Em primeiro lugar, estes pagamentos antecipados constituem uma pequena parte da dívida externa, que ainda estava em US\$ 178 bilhões em julho de 2006.

Em segundo lugar, o governo continua emitindo títulos da dívida externa, e a taxas de juros mais altas que os títulos pagos antecipadamente. Enquanto os juros do FMI eram de cerca de 4% ao ano, e os dos “Bradies” 5,7%, os juros dos US\$ 14,3 bilhões de títulos emitidos desde janeiro de 2005 possuem juros de 8,5% ao ano em média.

Agravando a situação, todos os novos títulos da dívida externa emitidos a partir de 2003 trazem a “Cláusula de Ação Coletiva” (CAC). Esta cláusula transfere para o Foro de Nova Iorque a resolução de qualquer controvérsia sobre a dívida, o que representa renúncia à soberania nacional. A CAC também permite que apenas os maiores credores (que detenham 85% da dívida) imponham sua vontade em uma eventual renegociação da dívida, o que concentra o poder em poucos credores.

Em terceiro lugar, estes pagamentos antecipados representam, na verdade, troca de dívida externa por “dívida interna”, que possui os juros mais altos do mundo e prazos curtíssimos. Para dispor de dólares para pagar antecipadamente a dívida externa, o Banco Central do Brasil (BC) tem comprado dólares no mercado. Porém, quando o BC compra dólares, injeta reais na economia, o que, na visão do governo, causa inflação. Assim, para retirar este excesso de reais da economia, o governo

² “Bradies” são títulos emitidos durante a renegociação com bancos privados, concluída em 1994. Tal renegociação foi inspirada em proposta do então secretário do Tesouro Americano Nicholas Brady, e se caracterizou pela conversão de dívidas contratuais em títulos, denominados, portanto, de “Bradies”.

emite títulos da dívida interna, em igual valor. Desde outubro de 2005, o Banco Central já comprou US\$ 30 bilhões, o que implicou em uma emissão de cerca de R\$ 66 bilhões de títulos da dívida interna (considerando o câmbio de R\$ 2,2 por dólar). Não é à toa que a dívida interna apresenta crescimento explosivo, tendo crescido R\$ 107 bilhões apenas nos primeiros sete meses de 2006.

Considerando que estes R\$ 66 bilhões de títulos sejam remunerados com a taxa de juros Selic (a taxa que remunera os títulos desta dívida), estas operações significam um custo anual de cerca de R\$ 10 bilhões, ou seja, duas vezes e meia todo o gasto com Reforma Agrária em 2005.

Outro artifício oneroso que o governo tem utilizado para propagandear uma suposta redução da vulnerabilidade externa é a chamada “operação de *swap* reverso”, feita pelo Banco Central. O nome da operação é complicado, mas o princípio dela é bastante simples. Com estas operações, o governo troca dívida interna indexada ao dólar por dívida interna indexada aos juros mais altos do mundo. É tudo que os investidores estrangeiros querem, pois nestas operações, se o dólar cai, eles ganham a variação do dólar, além dos juros. Como o dólar tem caído (como resultado da especulação financeira internacional para ganhar os juros brasileiros) essas operações são o paraíso dos especuladores. E quem banca?

A resposta a esta pergunta pode ser encontrada no prejuízo do Banco Central no primeiro semestre de 2006: nada menos que R\$ 12,5 bilhões, ou seja, mais que o dobro dos gastos federais com educação no mesmo período. Contribuiu para este prejuízo as operações de *swap*, que atualmente somam mais de R\$ 30 bilhões. Todos estes prejuízos causados aos cofres públicos merecem uma profunda auditoria.

Em suma, o argumento governista de redução da vulnerabilidade externa não se sustenta. Isto pois a “dívida interna” produz até mais vulnerabilidade que a dívida externa. Com a participação diária de investidores estrangeiros no mercado da “dívida interna” (para ganharem fácil com os maiores juros do mundo), a qualquer crise internacional estes investidores provocam fugas de capitais e grandes oscilações no câmbio, como observado no episódio da elevação dos juros americanos, em maio.

Não é possível se falar em “fim da vulnerabilidade externa” sem a auditoria da dívida e o estabelecimento de controles sobre o fluxo de capitais, seja da dívida externa, interna, ou qualquer tipo de investimento.

5. Conclusão: auditoria da dívida interna

As mobilizações em massa no mundo contra a dívida externa levou os credores – com a cumplicidade dos governos – a tentar camuflar sua dominação alterando a aparência da dívida. Porém, o princípio de funcionamento da “dívida interna” é o mesmo da externa: a pilhagem das riquezas de nossos países, além da submissão às exigências do mercado. Se antes as reformas neoliberais eram impostas apenas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI e outras instituições multilaterais, agora os credores da dívida interna também podem impor sua vontade, à medida que o go-

verno depende deles diariamente para rolar a dívida. Qualquer política contrária aos ditames neoliberais e logo os investidores exigem juros internos e externos maiores, e o “risco-país” sobe.

Assim como na dívida externa, as altas e flutuantes taxas de juros incidentes sobre a “dívida interna” devem ser questionadas, uma vez que também caracterizam desrespeito à cláusula “*rebus sic stantibus*”, segundo a qual o cumprimento de um contrato está condicionado à manutenção do “mesmo estado de coisas” vigente à época da contratação. Em alguns momentos, esta taxa, em um espaço de dias, foi fixada em mais de 40% ao ano, e permanece até hoje como a maior taxa de juros do mundo, quase o dobro do país segundo colocado neste “*ranking*”. Isto caracteriza clara ilegalidade e gestão temerária dos recursos públicos.

Devem ser questionadas também as decisões sobre o nível das taxas de juros no Brasil, uma vez que os membros componentes do COPOM (Conselho de Política Monetária, que define as taxas de juros) possuem públicas e notórias ligações com o setor financeiro nacional.

Todas as operações de troca de títulos antigos por novos, resgates antecipados e operações de favorecimento aos credores privados (descritas nos itens anteriores deste texto) também devem ser investigadas, por causarem claro e escandaloso prejuízo às contas públicas.

Embora a maior parte da dívida interna esteja nas mãos de grandes bancos e investidores, uma auditoria desta dívida deveria também identificar os maiores e menores credores, possibilitando o correto direcionamento das decisões frente a esta dívida. Como vimos, para tentar legitimar a dívida interna, o governo estimula a participação de pequenos investidores para depois propagandear que “o não-pagamento iria afetar todo o povo brasileiro”.

Finalmente, é importante que os demais movimentos contra a dívida realizem auditorias populares sobre a dívida interna, pressionando os governos a realizarem auditorias oficiais sobre esta dívida, uma vez que esta tem se mostrado um poderoso meio de dependência, em substituição à dívida externa.



Auditoria Cidadã da Dívida: uma experiência brasileira

Maria Lucia Fattorelli Carneiro*

Este artigo pretende fazer uma abordagem sobre a experiência da Auditoria Cidadã da Dívida que vem sendo realizada no Brasil desde 2001, em respeito ao voto de mais de seis milhões de brasileiros que participaram, no ano 2000, do Plebiscito Nacional sobre a Dívida Externa, exigindo a realização da auditoria oficial, prevista na Constituição Federal.

Enquanto os órgãos oficiais dos três poderes constituídos se omitem e não convocam a auditoria oficial, o grupo de trabalho da Auditoria Cidadã da Dívida – movimento constituído a partir da Rede Jubileu Sul, do qual participam diversas entidades da sociedade civil – tem acessado documentos e realizado estudos, visando resgatar o processo histórico e, simultaneamente, tem acompanhado o comportamento do endividamento e seus mecanismos na atualidade. Todos os trabalhos realizados são amplamente divulgados por meio de publicações didáticas, tais como boletins, cartilhas, vídeo e livro, além do sítio na internet www.divida-auditoriacidadada.org.br. Nosso objetivo é dissecar o processo de endividamento do país, revelar a verdadeira natureza da dívida e, a partir daí, promover a popularização das discussões sobre o tema, tanto nacional quanto internacionalmente, e desenvolver ações no sentido de pressionar pela realização da auditoria oficial como um caminho para se reverter a dominação exercida através das dívidas interna e externa.

Enxergamos a auditoria como uma importante ferramenta política que pode consolidar a luta contra a dominação exercida pela dívida, respaldando toda argumentação com documentos e provas, de forma a evidenciar a ilegitimidade e

*Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, da Rede Jubileu Sul Brasil.

as ilegalidades existentes no processo de endividamento que atinge a maioria dos países do hemisfério Sul.

Além disso, a auditoria é uma bandeira que pode ser assumida pelos diversos países, cada um seguindo sua história, seu processo próprio de investigação, de acordo com as características de cada um. O levantamento de informações e dados pelas auditorias promoverá o fortalecimento da luta contra a dívida em todo o mundo, sendo também um importante passo no sentido de desmascarar que não foi mera “coincidência” que nossos países tenham aplicado políticas tão semelhantes ao longo de nossa história política e econômica. Na realidade, fomos vítimas de uma contínua estratégia de dominação, articulada e engendrada a partir das elites do Norte, que contou com a cumplicidade dos governantes do Sul, cujas conseqüências também comuns são dependência econômica, elevado endividamento, desigualdade social e extrema injustiça.

Até hoje, nenhum país, de forma isolada, tem conseguido alterar essa estrutura de dominação e a ânsia de encontrar uma saída para este quadro de dependência e roubo é generalizada. Para alterar esta correlação de forças se faz necessário viabilizar a construção de uma articulação de organizações e movimentos sociais dos países endividados, fortalecendo-se o tecido social e a participação cidadã. Um dos caminhos para esta articulação é a realização de auditorias da dívida, trazendo à tona toda a verdade sobre esse processo que nos impede de assumir nosso destino de nação livre e soberana, que garanta vida digna ao seu povo.

A fim de divulgar a experiência brasileira de Auditoria Cidadã da Dívida, enfocaremos, na Parte I, as experiências históricas de auditoria já pesquisadas. Na Parte II, os demais passos dados pelo movimento da Auditoria Cidadã e na Parte III, brevíssimo relato sobre alguns avanços políticos e jurídicos obtidos.

Parte I – Pesquisa sobre as experiências históricas de 1931, 1987 e 1989

1931 – Auditoria da Dívida Externa realizada durante o Governo de Getúlio Vargas.

1987 – Trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial formada no Senado Federal, logo após a decretação da moratória da dívida externa, em fevereiro de 1987.

1989 – Trabalhos desenvolvidos pela Comissão Mista formada no Congresso Nacional em 1989, criada para efetuar o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. Tentativa de cumprimento do disposto no artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

Parte II – Passos da Auditoria Cidadã da Dívida, movimento inserido na Campanha Jubileu Sul Brasil

Demais passos dados pelo movimento cidadão iniciado em abril de 2001, em decorrência do grande Plebiscito da Dívida Externa realizado em 2000, destacando-se a análise dos documentos obtidos junto ao Senado Federal e o acompanhamento

dos fatos atuais relacionados ao endividamento interno e externo, especialmente as antecipações de pagamentos de dívida externa e a análise do Orçamento da União.

Parte III – Alguns resultados do movimento da Auditoria Cidadã da Dívida

Breve relato sobre os avanços políticos e jurídicos do movimento no Brasil e sua expansão para outros países.

Parte I – Pesquisa sobre as experiências históricas de 1931, 1987 e 1989

1931 – Auditoria da dívida externa realizada durante o governo de Getúlio Vargas

Importante precedente histórico, denominado pelo professor brasileiro Reinaldo Gonçalves como “Lições da Era Vargas”¹, referindo-se à auditoria realizada a partir de 1931, quando se apurou que **apenas 40% dos contratos se encontravam documentados, não havia contabilidade regular e nem controle das remessas ao Exterior**. Naquela época, houve uma **articulação entre 14 países da América Latina**, o que hoje é proibido pelo FMI, que exige que cada país se apresente sozinho para negociar com o Fundo.

A Metodologia utilizada naquela oportunidade seguiu os seguintes passos:

1. Instituída, no âmbito do Ministério da Fazenda, a Secretaria Técnica da Comissão de Estudos Econômicos e Financeiros, com o objetivo de “coleccionar os contratos de todos os empréstimos federais, estaduais e municipais” (Decreto 20.632, de 09.11.1931).
2. O governo determina a realização da auditoria da dívida, por meio da fiscalização do serviço dos empréstimos externos (Decreto 22.089, de 16.11.1932).
3. Levantamento e análise de todos os contratos da União, Estados e Municípios. Essa auditoria foi um instrumento importante para as rodadas de renegociação da dívida externa entre 1934 e 1943.
4. Levantamento das condições contratuais, especialmente juros e cláusulas.

A renegociação teve vários estágios:

1. O primeiro estágio iniciou-se em 1931, com a suspensão de toda a dívida externa pública (federal, estadual e municipal).
2. O segundo estágio foi o da renegociação da dívida externa federal em 1931. Obteve-se uma suspensão do pagamento da amortização e a rolagem da dívida referente aos títulos emitidos após os Acordos de 1898 e 1914. Não houve renegociação

¹ GONÇALVES, Reinaldo (2003) Auditoria e Dívida Externa: Lições da Era Vargas. IN Fattorelli, Maria Lucia (org) *Auditoria da Dívida Externa: Questão de Soberania*. Rio de Janeiro, Contraponto.

das dívidas dos Estados e municípios, cujos pagamentos ficaram suspensos. Estas dívidas passaram por uma auditoria.

3. O terceiro estágio iniciou-se em 1934, por meio do Decreto nº 23.829, de 05.02.1934 (esquema Oswaldo Aranha), que acertou com os credores as bases em que deveriam ser efetuadas as remessas para o serviço da dívida externa, conforme a capacidade de pagamento. “Os empréstimos foram classificados em oito categorias e, para cada uma dessas categorias, foi definida uma redução das taxas de juros contratual, redução essa que alcançou percentuais de 65%, 72,5%, 80% e até 82,5%”.²

4. O quarto estágio, em 1937, foi marcado por nova suspensão dos pagamentos devido à crise cambial. Houve também a centralização do câmbio, e maiores restrições à importações de bens e serviços, bem como à remessa de lucros e dividendos.

5. Novo acordo, em 1940, com base na capacidade de pagamento identificada com o saldo da balança comercial, levando em conta sua balança com cada país credor.

6. O sexto estágio ocorreu em 1943, quando foi celebrado novo acordo que oferecia aos credores duas opções: Na primeira, mantinham-se os valores nominais dos empréstimos mas havia redução das taxas de juros. Na segunda opção, o pagamento da dívida se dava mediante a emissão de novos títulos do governo federal, com taxas de juros fixas de 3,75%, e o resgate dos títulos com deságio.

O processo de auditoria da dívida externa realizado em 1931 trouxe vários benefícios reais ao país:

1. Redução significativa da dívida externa, tanto em termos relativos quanto absolutos. A dívida externa registrada caiu de US\$1.294 milhões em 1930 para US\$698 milhões em 1945 e para US\$ 597 milhões em 1948.

2. Redução do serviço da dívida como proporção das exportações, de 30% em 1930 para 7% em 1945.

3. Redução real do pagamento de juros.

Conclusão:

Nas palavras do prof. Reinaldo Gonçalves, “*É preciso fazer uma auditoria profunda e completa da dívida externa quando se parte para o processo de renegociação. Dessa forma, o governo tem as informações necessárias para obter os maiores benefícios na negociação com os credores. A auditoria permite, também, identificar falhas no sistema de controle da dívida externa. A auditoria possibilita identificar cláusulas, que podem ser favoráveis para os credores e devedores, mas podem ser contrárias aos interesses do país. A auditoria permite, ainda, que os diferentes instrumentos da dívida sejam classificados em distintas categorias, segundo diferentes critérios (prazo, custo, credor, devedor, cláusulas restritivas etc). Essas categorias expressam uma hierarquização de prioridades que poderão orientar as negociações. Por fim, a experiência da década de 30 mostrou que a*

²Bouças, V. (1950) História da Dívida Externa. Rio de Janeiro, Edições Financeiras, 2ª Edição.

renegociação da dívida externa, assentada em uma auditoria, gera ganhos substantivos por meio da redução dos juros, do principal e do resgate (por deságio) dos títulos da dívida externa”.

1987 – Trabalhos desenvolvidos pela comissão especial formada no Senado Federal logo após a decretação da moratória, em fevereiro de 1987

Em março de 1987, o Senado Federal constituiu uma Comissão Especial, cujo objetivo era “examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes, nos planos interno e externo”. Naquela oportunidade, não foi efetuada uma auditoria da dívida, mas foi feito um importante diagnóstico da problemática do endividamento externo a partir de levantamento de informações e dados estatísticos, especialmente relacionados ao perfil, à composição e à evolução da dívida externa brasileira; de estudos relacionados aos fatores que influenciaram no crescimento brutal da dívida (elevação das taxas de juros e comércio injusto); simulações do Banco Central; depoimentos de especialistas e autoridades, além de visita dos membros da comissão aos Estados Unidos (Washington e Nova York) para tratar sobre a dívida brasileira com autoridades monetárias, banqueiros, políticos e acadêmicos.

É digno de nota o depoimento do ministro Dilson Funaro, considerado o primeiro ministro da Fazenda brasileiro a enfatizar nas negociações o lado político, lembrando aos demais países que a responsabilidade pela crise atual pertencia “mais aos credores do que aos devedores.”³

Importantes registros, constantes do relatório do então senador Fernando Henrique Cardoso – FHC, designado relator da Comissão Especial de 1987, tratam da co-responsabilidade dos credores internacionais, conforme trechos transcritos a seguir:

... O engajamento dos países em desenvolvimento nesse processo foi possibilitado, obviamente, pelos bancos internacionais, que concediam os empréstimos; endossado pelo FMI, que acompanhava e avaliava, anualmente, as economias dos seus membros; e, encorajado pelos governos dos países credores, que deram apoio político à estratégia de crescimento econômico com financiamento externo. Torna-se evidente, desta perspectiva, que a crise da dívida externa do Terceiro Mundo envolve a co-responsabilidade dos devedores e dos credores.

... Como os débitos externos brasileiros haviam sido contratados basicamente a taxas de juros flutuantes, o choque dos juros [provocado pela alta unilateral das taxas pelos EUA] provocou uma elevação da dívida sem contra-

³ Íntegra do Relatório da Comissão Especial de 1987, cujo relator foi Fernando Henrique Cardoso, encontra-se disponível na página www.divida-auditoriacidada.org.br.

partida real de bens e serviços. A partir desse momento, a dívida externa brasileira assume um caráter eminentemente financeiro: os novos empréstimos na verdade, são obtidos para rolar em grande medida e em nível agregado os juros e as amortizações.

... Simulações do Banco Central, com base nas condições contratuais da dívida registrada e não registrada e em hipóteses razoáveis sobre taxas de juros ("libor" real média da ordem de 1,49% ao ano em 1960/79) e prazos de amortização (média de 57 meses para o período de 1980/85) sugerem que o "efeito da alta de juros" entre 1979-86 sobre o estoque da dívida acumulado até 1986 é da ordem de US\$24,8 bilhões de dólares. Grosso modo, pode-se afirmar que cerca de ¼ da dívida externa brasileira referem-se a juros sobre juros, sem qualquer contrapartida real de bens e serviços para o país.

O referido relatório de FHC também apontou, já naquela época, a transformação de dívida externa em dívida interna. A necessidade de exportar (para pagar a dívida externa) fazia com que o país recebesse dólares provenientes do saldo comercial, sendo que o governo tomava posse destes dólares (para remeter aos credores) e pagava aos exportadores em moeda nacional, através de aumento na base monetária ou aumento no *deficit* público, gerando inflação. Para se financiar e eliminar o excesso de base monetária, emitia títulos da dívida interna, em meio às altas taxas de juros internas, estabelecidas para se tentar conter a inflação. Dizia FHC:

... A sociedade, portanto, banca a desorganização financeira do Estado – provocada especialmente pela dívida externa - através da Inflação. Assim, a "Dívida externa" passou a condicionar a política econômica interna, afetando o crescimento econômico, o nível da inflação, as taxas de juros, o nível de emprego, os investimentos produtivos e o endividamento público.

O relatório de FHC denunciou a estatização de dívidas externas privadas:

... Os juros dos débitos externos do setor privado passaram a ser depositados, em cruzados [moeda brasileira], no Banco Central. A responsabilidade da dívida das empresas passava, então, para as mãos do setor público, uma vez que o Banco Central, não dispondo de recursos suficientes em dólares, deixava de pagar os credores internacionais.

Apontou também os efeitos perversos da crise da dívida sobre os indicadores sociais:

... Do ponto de vista dos credores, o Brasil teve um excelente desempenho: dos US\$ 6 bilhões de *superavit* comercial em 1983 passou a US\$ 13,0 bilhões em 1984 e, dessa forma, cobriu os juros devidos. Internamente, porém, a recessão foi profunda e com custos sociais elevadíssimos: cerca de 5 milhões de

trabalhadores do setor formal foram lançados no desemprego. Foi seguramente a recessão mais violenta da economia brasileira. (...) A repetição da experiência recessiva do período 1981-83 é inaceitável, pois comprometeu o desempenho da economia brasileira pelo resto da década. No período de 1980-85 a renda per capita caiu 13,5%.

Importante ressaltar que, assim como na década de 30, a tomada de posição soberana frente à dívida – auditoria no caso de 1931, e moratória, em 1987 – resultaram na aceitação de perdas pelos credores. Isto ficou claro quando o relator informa o teor de sua conversa com o economista Jeffrey Sachs, professor de Harvard e assessor da Bolívia na renegociação da dívida daquele país. Segundo Sachs, *“Se o Brasil vier a seguir uma linha moderada nas negociações e dispuser-se a retomar os pagamentos dos juros aos bancos, poderá por a perder os ganhos alcançados com a moratória. A moratória brasileira mudou o quadro negociador da dívida dos países em desenvolvimento e está na base da decisão dos bancos de aumentar as reservas e de diferentes iniciativas no âmbito do Congresso norteamericano. Todos, exceto o Secretário do Tesouro Baker, acreditam hoje na necessidade de uma solução inovadora para a dívida, que leve em consideração o valor dos créditos no mercado secundário. Uma mudança na posição brasileira colocaria em questão estes progressos.”*

Porém, poucos meses após a moratória o ministro da Fazenda Dilson Funaro se afastou, e seus sucessores, juntamente com os novos negociadores da dívida, acataram integralmente toda e qualquer exigência dos credores, assumindo compromissos ainda mais onerosos, desistindo de negociar soberanamente nossa dívida. Como resultado, diferentemente no ocorrido na década de 30, não houve redução no estoque e no serviço da dívida.

As principais sugestões apresentadas pela Comissão Especial do Senado Federal, em 1987, foram:

- a) Análise do “comércio internacional”, que permitirá elucidar melhor os mecanismos que levaram o país ao atual endividamento;
- b) Seleção de um conjunto de projetos – por exemplo, as siderúrgicas ou as hidrelétricas – para aí sim, fazer-se uma avaliação quanto à procedência e uso dos recursos externos. Parece-nos que tal estratégia tem vantagem sobre a tão decantada “auditação” da dívida que, no conjunto – dada sua extensão e duração – acabará por revelar pouco mais do que já se sabe em termos gerais. A análise em profundidade dos efeitos do uso dos recursos tomados no exterior, embora tenha a ver mais com a política econômica interna do que com a dívida propriamente dita, permitirá responsabilizar historicamente os autores das decisões que levaram o país ao atual impasse;
- c) Solicitar ao Banco Central informações detalhadas sobre os pagamentos feitos pelos governos brasileiros ao Comitê Assessor de Bancos desde 1983;

d) Solicitar ao ministro da Fazenda que retome o fornecimento regular de informações sobre a negociação da dívida por meio de seu comparecimento à Comissão.

Os resultados dos trabalhos da Comissão Especial do Senado Federal não foram satisfatórios. As elites dirigentes nada fizeram a partir das constatações da Comissão Especial, demonstrando falta de garra e vontade política para defender os verdadeiros interesses da Nação. Mas, diante das inúmeras ilegalidades que vinham sendo levantadas, o movimento social organizado consegue introduzir na Constituição “Cidadã” de 1988, o artigo 26 das Disposições Transitórias, que determina a realização de exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

1989 – Trabalhos desenvolvidos pela Comissão Mista formada no Congresso Nacional em 1989 – Tentativa de cumprimento do disposto no artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988

Em 1989, cumprindo a determinação da Constituição Federal, foi formada outra Comissão, desta vez mista, formada por deputados federais e senadores, com a missão de efetuar o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. O senador Severo Gomes foi inicialmente designado relator, sendo posteriormente substituído pelo deputado Luiz Salomão. O Relatório Final desta Comissão **nunca foi votado**. Na Comissão Especial, em quatro sessões seguidas, não houve *quorum* para que o mesmo fosse apreciado e votado. De acordo com o artigo 20 do Regimento Interno do Congresso Nacional, o referido Relatório deveria ser submetido ao Plenário da Casa, o que ocorreu na sessão do dia 5 de outubro de 1989. Porém, novamente por falta de *quorum*, o Relatório não foi votado, assim permanecendo até hoje.⁴ Mais dramático ainda é o fato de que as suas conclusões foram completamente ignoradas pelos negociadores durante as discussões do Acordo da Dívida Externa celebrado com os bancos privados, no período de 1989 a 1994, quando ocorreu o processo de “*securitização*”, ou seja, a troca da dívida contratual por papéis negociáveis no mercado de títulos.

Apenas o Relatório Parcial elaborado pelo senador Severo Gomes foi aprovado em plenário. Ele fez uma brilhante análise das cláusulas contidas nos acordos celebrados entre o governo brasileiro e os credores estrangeiros, demonstrando claramente a ilegalidade, a inconstitucionalidade e até grave ofensa ao patrimônio moral nacional⁵.

Mostrou que os acordos de renegociação da dívida externa deveriam ter sido submetidos à aprovação do Congresso Nacional, o que não aconteceu. Dentre outros

⁴ Ver Diário do Congresso Nacional, de 5/10/1989, páginas 4074 e 4075, disponível na página <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>. Ver também o site: http://legis.senado.gov.br/pls/prodasen/PRODASEN.LAYOUT_MATE_DETALHE.SHOW_MATERIA?P_COD_MAT=14720.

⁵ Ver Diário do Congresso Nacional, de 5/10/1989, página 4071, disponível no site: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>.

absurdos, merecem destaque as cláusulas de “Renúncia à alegação de nulidade” e “Renúncia antecipada a qualquer alegação de soberania”.

Nas palavras do próprio Severo Gomes, “*esta cláusula retrata um Brasil de joelhos, sem brios poupados, inerte e inerte, imolado à irresponsabilidade dos que negociaram em seu nome e à cupidez de seus credores. Porém, nada há de ser dito sobre essa nefanda cláusula mais expressivo do que o próprio ilustríssimo ministro Seabra Fagundes já fez: ‘Este fato, de o Brasil renunciar explicitamente a alegar a sua soberania, faz deste documento talvez o mais triste da História política do país. Nunca encontrei – e não sou muito ausente dos estudos da história do país – em todos os documentos históricos do Brasil, nada que se parecesse com esse documento, porque renúncia de soberania talvez nós tenhamos tido renúncias iguais, mas uma renúncia declarada à soberania do país é a primeira vez que consta de um documento, para mim histórico. Este me parece um dos fatos mais graves, de que somos contemporâneos’* (o eminente jurista refere-se ao Acordo Dois, da negociação de 1982)”.

As principais propostas constantes do Relatório Parcial, de autoria de Severo Gomes, foram:

▶ Que a Mesa do Congresso Nacional promova as medidas necessárias, junto ao Supremo Tribunal Federal, para a decretação da nulidade dos acordos relativos à dívida externa que não observaram o mandamento constitucional do referendo do Legislativo.

▶ Que a Mesa do Congresso Nacional notifique o Poder Executivo para que promova as medidas judiciais cabíveis visando ao ressarcimento dos danos causados ao Brasil pela elevação unilateral das taxas de juros.

▶ Que o Congresso promova, junto ao Ministério Público, a responsabilização dos negociadores da dívida externa, pelas irregularidades já apuradas nesta fase dos trabalhos.

Apesar destas propostas terem sido aprovadas tanto pela Comissão Mista quanto pelo plenário do Congresso no dia cinco de outubro de 1989, ABSOLUTAMENTE NADA ACONTECEU e o senador Severo Gomes foi afastado dos trabalhos.

O relator designado para prosseguir os trabalhos da Comissão foi o deputado Federal Luiz Salomão. Destacamos algumas das conclusões de seu Relatório Final:

... Quanto à redução do montante da Dívida Externa, as análises efetuadas demonstram a factibilidade de deduzir do principal consignado pelos bancos que emprestaram recursos a juros flutuantes o excedente de juros na década 1979/88, avaliado pelo Banco Central entre US\$34 bilhões e US\$62 bilhões, além de descontos a serem auferidos em função do deságio observado no mercado secundário para os títulos brasileiros representativos desses débitos.

“É indispensável a retomada das investigações e processos judiciais tendentes a recuperar as perdas provenientes de fraudes e negócios ilícitos, a responsabilizar penalmente os responsáveis internos e os cúmplices externos, bem como repatriar divisas evadidas clandestinamente. O volume dessas perdas, de

diffícil avaliação, é estimado, como ordem de grandeza, em US\$50 bilhões, não compreendidas perdas em decorrência da piora na relação de trocas, excedentes de juros, conversão de dívidas em investimento, ganhos do “flying capital” no mercado do “black”, fraudes cambiais na importação/importação e contrabando. A impunidade desses crimes no Brasil tem sido fator moral de enfraquecimento da posição de nossos negociadores junto à banca internacional.

O relator finaliza seu trabalho propondo e apresentando projetos de lei, dentre os quais destacamos o que se referia à criação de “*Comissão Especial de 3 (três) senadores e de 3 (três) deputados para, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de servidores requisitados e, eventualmente, de serviços de terceiros, contratados, realizar o exame pericial dos contratos da dívida externa (previsto na Constituição) na linha das conclusões desse Parecer e das recomendações do Ibase, que constituem o Anexo III*”.

Mais uma vez, os resultados dos trabalhos não foram satisfatórios para o país.

Nas palavras do próprio deputado Luiz Salomão em seu livro “Dívida Externa e Soberania”, “... a comissão mista foi obrigada a funcionar precariamente porque sofreu sabotagem dos partidos de direita(...) no entanto, foram apuradas agressões praticadas contra a soberania nacional e avaliadas as dimensões desses delitos(...) ao relator não caberia senão denunciá-los, pedir a punição dos responsáveis e apresentar propostas legislativas para estancar o comprometimento dos recursos necessários ao desenvolvimento do país e à melhoria das condições de vida de sua população(...) manobras impediram que o relatório fosse votado na Comissão Mista(...) Sem o apoio da maioria da Comissão, o parecer foi levado ao exame do Plenário do Congresso(...) os partidos majoritários na Câmara e no Senado optaram pela omissão”.

Conclusão da Parte I

A análise detalhada dessas três experiências históricas nos ensina que o sucesso obtido em 1931 deveu-se principalmente ao respaldo em resultados incontestáveis do procedimento de auditoria, aliado à articulação entre 14 países latino-americanos, além da decisiva vontade política do presidente Getúlio Vargas, que atuou como um verdadeiro estadista ao determinar a realização da auditoria da dívida, articulando o processo internacionalmente.

O fracasso das experiências de 1987 e 1989 deveu-se justamente à ausência de vontade política, agravada por baixa pressão popular, apesar de tantas e evidentes arbitrariedades apontadas nos relatórios das duas Comissões de parlamentares.

Na década de 1990, agravaram-se os problemas sociais no Brasil e, ao aprofundar os estudos sobre as causas que levaram o país a acumular tamanha dívida social, apesar de suas enormes riquezas, movimentos sociais chegaram à conclusão de que as dívidas públicas – tanto interna quanto externa – eram as verdadeiras mães geradoras das dívidas sociais, pois absorviam a maioria dos recursos financeiros e

condenavam a sociedade à subtração de seus direitos sociais, previstos na Constituição Federal, artigo 6º: “educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados”. Várias “Semanas Sociais”⁶ debateram esses temas, até que em 1999 realizou-se o Tribunal da Dívida Externa, que a condenou como imoral, ilegal e ilegítima, criando-se as condições para a realização do grande Plebiscito Popular da Dívida no ano 2000, movimento que envolveu 3.444 municípios no Brasil, tendo coletado 6.030.329 votos. Destes, mais de 95% votaram NÃO à continuidade do pagamento da dívida externa sem a realização da auditoria prevista na Constituição Federal de 1988. Daí nasceu o movimento da Auditoria Cidadã da Dívida, que, além da pesquisa histórica relatada, vem dando os passos descritos na próxima parte.

Parte II – Passos da Auditoria Cidadã da Dívida

A auditoria da dívida externa está prevista na Constituição Federal do Brasil de 1988, no artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, até hoje não cumprido.

Enquanto esta auditoria oficial não ocorre, desde abril de 2001, em decorrência do resultado do Plebiscito da Dívida Externa realizado no ano 2000, está sendo realizada a Auditoria Cidadã da Dívida, movimento inserido na Rede Jubileu Sul, cujo objetivo é analisar o processo de endividamento do país, revelar a verdadeira natureza da dívida e, a partir daí, promover a popularização das discussões sobre o tema, tanto nacional quanto internacionalmente, e desenvolver ações no sentido de pressionar pela realização da auditoria oficial e reverter a dominação exercida por meio das dívidas interna e externa.

Além do resgate de documentos relativos às experiências históricas relatadas na Parte I, outros trabalhos têm sido realizados pelo grupo da Auditoria Cidadã, todos disponíveis no sítio na internet: www.divida-auditoriacidada.org.br.

Destacaremos, a seguir, alguns dos trabalhos que vêm sendo realizados, no sentido de trazer à tona a verdade sobre o processo de endividamento, desmascarando os sórdidos mecanismos deste processo.

I - Análise dos documentos obtidos junto ao Senado Federal

a) Resoluções:

De acordo com o artigo 52, inciso V, da Constituição Federal, compete privativamente ao Senado Federal “*autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios*”.

⁶ Semanas Sociais Brasileiras foram processos organizados pelas Pastorais Sociais da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, que procura debater assuntos importantes para a sociedade e para o país, como no caso do tema das dívidas. Este processo deu origem à Rede Jubileu Sul.

Diante disso, o grupo de trabalho da Auditoria Cidadã buscou obter, junto ao Senado Federal, os documentos referentes às autorizações concedidas com base no dispositivo constitucional citado.

Assim, em 2001, mediante a solicitação formulada pela Auditoria Cidadã, a Consultoria do Senado elaborou uma planilha-arquivo contendo 815 resoluções que versavam sobre endividamento externo, fornecendo tal listagem ao grupo de estudos da Auditoria Cidadã que, diante do grande número de resoluções, procedeu à seleção dos empréstimos que tratavam dos temas pobreza/miséria e energia elétrica. Foram enviados 59 ofícios para governos dos Estados, Tribunais de Contas Estaduais e da União, além de companhias de energia elétrica, solicitando informações sobre a efetividade do empréstimo e a destinação dos recursos. Desses, apenas 16 foram respondidos, destacando-se os seguintes:

I. O presidente do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, conselheiro Hélio Saul Mileski, informou que *“a operação de crédito está resguardada pelo sigilo bancário, na forma da Lei 4.595/64”*.

II. A Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE – informou que *“as operações financeiras mencionadas nas Resoluções do Senado Federal não foram efetivadas por esta Companhia”*.

III. O Tribunal de Contas de Roraima nos informou que é o Tribunal de Contas da União o órgão competente para controle e acompanhamento das contratações de operações de crédito, uma vez que é a República Federativa do Brasil que exerce o papel de garantidor/avalista nos referidos contratos.

IV. O presidente do Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul nos informou que *“nada foi encontrado naquele Tribunal de Contas que tratasse do assunto em questão”*.

V. O presidente do Tribunal de Contas de Pernambuco informou que **“esta Corte de Contas não dispõe das informações solicitadas naquele expediente”**.

Os demais ofícios encaminhados não mereceram resposta, até o momento. Na nossa avaliação, as respostas recebidas constituem uma boa amostra da necessidade de se auditar essa dívida.

Esse trabalho foi apenas um passo inicial com o objetivo de verificar a destinação e aplicação dos recursos tomados. Há ainda um longo caminho a ser percorrido no sentido de buscar informações sobre a correta aplicação desses recursos e sobre a conclusão das obras financiadas, apurando-se eventuais desvios. Em alguns casos, é notória a não-conclusão de obras brasileiras financiadas externamente, tais como o Programa Nuclear e a Ferrovia do Aço, entre outros, os quais necessitam ser elucidados por meio de uma auditoria.

b) Contratos:

De posse da planilha-arquivo que relacionava as operações de crédito externo autorizadas pelo Senado Federal, por meio de Resoluções ali aprovadas, reivindicamos o acesso aos contratos relativos a tais operações.

Ao todo, foram localizados nos arquivos do Senado Federal apenas 238 contratos de endividamento correspondentes às 815 resoluções listadas, sugerindo o fato que nem sempre os contratos eram disponibilizados para a análise dos senadores que, contudo, aprovavam as operações por meio das resoluções. Tais contratos encontrados representam US\$ 42,7 bilhões, ou seja, apenas 20% do aumento do endividamento ocorrido de 1964 aos dias atuais.

O grupo de trabalho da Auditoria Cidadã tem solicitado cópias dos contratos faltantes junto aos demais órgãos competentes – Ministério da Fazenda (Procuradoria da Fazenda Nacional), Ministério Público Federal – inclusive por meio de requerimentos oficiais de parlamentares, sem, entretanto lograr êxito, até o momento, o que é motivo de grande repúdio, pois a dívida é pública e todos os cidadãos têm direito de ter acesso a tais documentos.

Relativamente ao período de 1964 a 1987, verificou-se que não constava, na planilha fornecida pela Consultoria do Senado, nenhum contrato pertencente à esfera da União, a responsável pela maior parcela do endividamento externo brasileiro. Ou seja, a dívida externa do regime militar federal não foi aprovada pelo legislativo. Em segundo lugar, muitos contratos de endividamento externo constantes na listagem foram localizados apenas em língua estrangeira, e muitos não foram sequer localizados.

O resultado da análise dos 238 contratos localizados mostrou que boa parte da dívida não foi devidamente analisada pelo Senado, pois constatamos a existência de diversas cláusulas altamente lesivas à soberania nacional, que não poderiam ter sido aprovadas caso tivesse ocorrido uma análise criteriosa de tais contratos.

Resumo das cláusulas ilegítimas encontradas nos 238 contratos analisados e respectiva participação no valor total financiado encontra-se transcrita no quadro a seguir:

Cláusulas abusivas e sua participação no total financiado
238 Contratos de endividamento disponibilizados pelo Senado – 1964 a 2001

Cláusula	%
Juros flutuantes	91,78
Todos os pagamentos da dívida deverão ser feitos livres de todos e quaisquer impostos ou taxas brasileiros.	77,19
Pagamento de juros sobre a parte não desembolsada do empréstimo	58,61
Foro estrangeiro (renúncia à soberania)	49,24

Implementação de Programa do FMI, Banco Mundial, BID ou BIRD	38,15
As obrigações do mutuário de pagar o principal, juros e demais obrigações do contrato e das notas constituem obrigações diretas e incondicionais e “pari-passu” com as obrigações existentes da mais elevada categoria do Mutuário.	37,14
O Brasil não imporá quaisquer controle às saídas dos capitais.	34,05
Deve haver consentimento do credor para a concessão de garantias a outras dívidas. Caso sejam concedidas, este financiamento contará com garantias proporcionais.	34,05
Em caso de descumprimento de quaisquer cláusulas do Contrato, todos os pagamentos pendentes deverão ser feitos imediatamente.	34,05
Todas as comunicações e notificações referentes ao financiamento deverão ser feitas em língua inglesa.	34,05
O devedor deve fornecer informações sobre o resultado das privatizações (incluindo a metodologia de formação dos preços de venda das empresas estatais) uma semana após os leilões.	34,05
Os recursos do empréstimo só poderão ser utilizados para o pagamento de bens ou serviços originários de países selecionados pelos credores.	31,14
O devedor pagará taxa de inspeção ou supervisão geral – 0,5 a 1% do valor contratado.	12,11

Fonte: Contratos disponibilizados pelo Senado Federal

Estas cláusulas constituem uma amostra das ilegalidades e ilegitimidades do processo de endividamento. Auditá-lo será um ato de respeito para com o povo brasileiro.

II - Acompanhamento dos fatos atuais

Vários estudos relacionados aos fatos atuais têm sido realizados pela Auditoria Cidadã, os quais são publicados em boletins e artigos disponíveis no sítio na internet www.divida-auditoriacidada.org.br, destacando-se o recente pagamento antecipado de 15,5 bilhões de dólares ao FMI, o resgate de títulos “Bradies”⁷ no valor de 6,64 bilhões de dólares, e o acompanhamento da execução do Orçamento da União, verificando os valores destinados ao *superavit* primário e ao pagamento de encargos da dívida em detrimento dos gastos sociais. Resumo destes recentes estudos será descrito em tópico próprio.

⁷ “Bradies” são títulos emitidos durante a renegociação com bancos privados, concluída em 1994. Tal renegociação foi inspirada em proposta do então secretário do Tesouro Americano Nicholas Brady, e se caracterizou pela conversão de dívidas contratuais em títulos, denominados, portanto, de “Bradies”.

Também merece destaque o estudo sobre a conversão de dívida externa em dívida interna, que vem ocorrendo principalmente por meio da compra de dólares pelo Banco Central (financiada pela emissão de títulos da dívida interna) para pagar credores externos, bem como por meio da atração de capitais externos via altas taxas de juros, dentre outras formas.

Elaboramos estudo sobre o acompanhamento tanto da legislação tributária quanto da regulamentação expedida pelo Banco Central, que guardam uma relação estreita com o processo de endividamento. As regras que regem o fluxo de capitais para o exterior estão sendo cada vez mais flexibilizadas, enquanto que a tributação sobre remessas e aplicações financeiras vem sendo reduzida ou até mesmo extinta em alguns casos, de forma a atender às demandas dos detentores dos títulos da dívida.

Os mecanismos impostos pelo mercado e acatados pelo governo brasileiro – sem o menor questionamento – embora firam frontalmente nossa soberania, como a Cláusula de Ação Coletiva (CAC) e o risco-país têm sido objeto de estudo por parte da Auditoria Cidadã: Em poucas palavras, a Cláusula de Ação Coletiva – CAC transfere para o Foro de Nova York o julgamento de quaisquer controvérsias sobre a dívida, e permite aos maiores credores (detentores de 85% da dívida) a imposição dos termos da renegociação. Tal cláusula, embora altere profundamente o regime das operações de crédito externo, não foi sequer submetida ao Congresso Nacional, tendo sido inserida em todas as emissões de títulos da dívida externa brasileira desde abril de 2003, conforme informações disponíveis na página da Secretaria do Tesouro Nacional⁸. Por sua vez, embora o risco-país ilegalmente imposto por questionáveis agências internacionais não venha se implementando, seguimos pagando tudo e cada vez mais, sem qualquer questionamento ou tentativa de repactuação.

Finalmente, merecem destaque especial os estudos que tratam da relação entre o processo de endividamento e as propostas de ALCA⁹ e TLC¹⁰ impostas pelos Estados Unidos aos países do Sul. A relação de subserviência provocada pelo endividamento propicia o aprofundamento da dependência e a imposição dessas lesivas propostas de “livre comércio”.

A Auditoria Cidadã está em contato com outras redes a fim de aprofundar os estudos sobre possível ação junto à Corte de Haia e/ou à Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA¹¹, tendo efetuado o levantamento de argumentos jurídicos que justificam o não pagamento da dívida, e que deverão ser utilizados: Dívida Odiosa, Força Maior, “*Rebus Sic Stantibus*”.

⁸ Dado encontrado no seguinte endereço: http://www.stn.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/sobranosinternet.xls.

⁹ ALCA – Área de Livre Comércio das Américas, em processo de negociação.

¹⁰ TLC – Tratados de Livre Comércio, como a ALCA, e que podem ser feitos de país a país ou entre vários países.

¹¹ OEA – Organização dos Estados Americanos.

A seguir, detalharemos resumidamente alguns desses estudos relacionados aos fatos atuais.

a) Pagamento antecipado ao FMI e resgate de títulos “Bradies”

Desde o final de 2005, o governo brasileiro vem efetuando resgates de títulos e pagamentos antecipados de dívida externa, merecendo destaque as antecipações de US\$ 15,5 bilhões ao FMI e de US\$ 1,7 bilhão ao Clube de Paris, a troca de US\$ 4,4 bilhões de títulos *C-Bond* por *A-Bond*¹², e o resgate US\$ 6,64 bilhões em títulos *Bradies*.

Sem dúvida, resgatar a própria dívida externa seria louvável, se não se tratasse de uma dívida ilegítima e já paga muitas vezes. Mais louvável ainda se não estivéssemos emitindo títulos da dívida externa, “a todo vapor”, a taxas de juros bastante maiores que as incidentes sobre todos os títulos resgatados ou pagamentos antecipados, conforme consta da página da Secretaria do Tesouro Nacional¹³, e emitindo também títulos da dívida interna, a qual superou a cifra de 1 trilhão de reais em dezembro de 2005 e cuja remuneração foi em média de 19,13% no ano de 2005.

Na realidade, com estes pagamentos antecipados e resgates de títulos o governo está realizando dois movimentos: está efetuando a troca de dívida externa velha por nova, mais cara e com mais condicionalidades, e também uma troca de dívida externa por dívida interna, que paga os maiores juros do mundo e possui prazos cada vez mais curtos. Para engordar as reservas cambiais e permitir tamanha sangria de recursos para os credores internacionais, o Banco Central do Brasil vem comprando dólares no mercado, operações estas financiadas pela emissão de bilhões de títulos da dívida interna. Isso explica o fabuloso prejuízo registrado pelo Banco Central no ano de 2005 no valor de R\$ 10,45 bilhões e de mais R\$ 12,5 bilhões no primeiro semestre de 2006. Tais prejuízos são arcados pelo Tesouro Nacional sem qualquer limite ou questionamento, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal não atinge o Banco Central, e essa elevada conta é transferida para a sociedade.

Enquanto o Banco Central amarga tais prejuízos e impõe essa conta ao povo brasileiro, os bancos comerciais registram as maiores taxas de lucros de toda a história. Apenas para citar alguns exemplos, os lucros auferidos em 2005, constantes dos balanços publicados pelos bancos Bradesco, Itaú e Unibanco foram respectivamente de R\$ 5,5 bilhões, R\$ 5,3 bilhões e R\$ 1,8 bilhões. Os balanços já publicados, relativos ao primeiro semestre de 2006, seguem essa mesma trajetória de lucros estratosféricos e imorais, pois referem-se ao resultado de uma política econômica que está efetuando brutal transferência de renda da sociedade para o setor financeiro.

¹² O “C-Bond” compunha o conjunto de títulos *Bradies*, sendo que uma parte deles foi trocado pelo “A-Bond”, que contém a chamada “Cláusula de Ação Coletiva”. Esta Cláusula representa mais uma ameaça à soberania nacional, como será visto a seguir, no texto.

¹³ Dado encontrado no seguinte endereço: http://www.stn.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/sobranosinternet.xls.

Para se ter uma idéia da velocidade de emissão dos títulos da dívida externa em 2005, basta comparar o documento do próprio Ministério da Fazenda, que previa uma meta de emissão de US\$ 6 bilhões, com o volume de emissões efetivamente ocorrido.

Os títulos da dívida externa brasileira, emitidos em 2005 somam cerca de US\$ 13 bilhões e a estes ainda devemos adicionar o lançamento de US\$ 1,5 bilhão, relativo à meta de 2005, que foram emitidos antecipadamente no final de 2004, o que totaliza o montante de US\$ 14 bilhões em emissão de novos títulos, da seguinte forma:

- **Em euros, 500 milhões**, a taxas de 7,375% ao ano;
- **Em dólares, 10,36 bilhões**, a taxas que variaram de 7,875% a 8,875% ao ano;
- **Em reais, 3,4 bilhões**, a taxas de 12,75% ao ano!

Emitidos no final de 2004, mas relativos à meta de 2005, foram emitidos títulos no valor de **1,5 bilhão de dólares**, a taxas de 8,875% e 10,5% ao ano.

Em 2006, já foram emitidos, até setembro, títulos da dívida externa nos montantes de **1,5 bilhão de dólares**, a taxas de 7,125% ao ano; **300 milhões de euros**, a taxas de 7,375% ao ano, e **1,6 bilhão de reais a taxas de 12,5% ao ano**.

Por outro lado, o custo financeiro do empréstimo do FMI era de cerca de 4% ao ano e os *Bradies* resgatados antecipadamente também possuíam taxas de juros bem mais baixas que todos os títulos emitidos nos últimos anos, ou seja: estes pré-pagamentos significam má gestão das reservas internacionais.

A tabela a seguir, preparada pelo grupo de trabalho da Auditoria Cidadã, mostra os valores pré-pagos (Valor Resgatado) em cada tipo de *Bradie*, com sua respectiva taxa de juros:

Títulos *Bradies* pagos antecipadamente e respectivas taxas de juros

Título	Valor resgatado (US\$ bilhões)	Taxa de juros (1)	Taxa de juros anual (%) em fev/2006 (2)
Par	1,42	6% ao ano	6,00
Discount	1,29	Libor Semestral + 13/16% ao ano	5,63
FLIRB	0,33	Libor Semestral + 13/16% ao ano	5,63
DCB	2,87	Libor Semestral + 7/8% ao ano	5,70
NMB	0,73	Libor Semestral + 7/8% ao ano	5,70
TOTAL	6,64		5,74 (3)

(1) Obtida no site do Tesouro Nacional, no endereço: (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/bradiescaracteristicas_prn.pdf)

(2) Taxa Libor obtida no site do Banco Central (<http://www.bcb.gov.br/pec/indeco/Port/ie6-03.xls>)

(3) Média ponderada pelo valor resgatado de cada título

No caso dos títulos *Par* e *Discount*, o pré-pagamento permitirá ao governo recuperar US\$ 1,5 bilhão em garantias, pagas quando da renegociação de 1994. No caso dos outros títulos (*FLIRB*, *DCB* e *NMB*, que somam quase US\$ 4 bilhões) o prejuízo

aos cofres públicos é flagrante, uma vez que as taxas de juros são bem menores que as taxas incidentes sobre os títulos da dívida externa emitidos recentemente (7,375% a 12,75%), e muito menores que as taxas de juros incidentes sobre os títulos da dívida interna (emitidos pelo governo para financiar o acúmulo de reservas cambiais). Apesar dos juros incidentes sobre os *FLIRB*, *DCB* e *NMB* serem flutuantes, apenas seria vantajoso ao governo recomprá-los caso estes juros se mostrassem superiores às taxas incidentes sobre os títulos recentemente emitidos.

Mais grave ainda é o fato de que todos os títulos da dívida externa emitidos na era Lula/Meirelles, a partir de abril de 2003, **contêm Cláusula de Ação Coletiva (CAC)** uma amarra que impedirá tomada de decisão soberana com relação à dívida, pois esta cláusula transfere para Nova York o foro para dirimir conflitos sobre o endividamento e concede aos principais credores (detentores de 85% do valor da dívida) o poder para ditar os termos de uma eventual renegociação, conferindo-lhes superioridade inestimável. O efeito dessa cláusula é tão significativo que, após obter a concordância de países em inserir essa cláusula em seus títulos da dívida externa, o FMI desistiu de levar adiante a proposta de um tribunal internacional de arbitragem, conforme declarou sua ex-vice presidente Anne Krueger. O inteiro teor dessa cláusula não foi explicitado pelo governo, tendo sido recentemente solicitadas informações a respeito ao Senado Federal.

Portanto, atualmente o Banco Central do Brasil, vem substituindo títulos antigos por novos, resgatando os antigos (mesmo os de baixa liquidez) pelo valor integral de face e emitindo novos títulos, pagando as taxas de juros mais elevadas do mundo, generosíssimos *spreads* e ainda Cláusula CAC. Desta forma, em 2005 foi feita a troca de US\$ 4,4 bilhões de Títulos *C-Bond* pelos novos *A-Bond*, que não podem ser resgatados antes do prazo final, condenando-nos a uma dívida eterna. No final de 2005, efetuou-se o pagamento antecipado ao FMI de US\$ 15,5 bilhões, cujo custo financeiro era de cerca de 4% ao ano, e ao Clube de Paris o valor de US\$ 1,7 bilhões. No início de 2006, resgata mais US\$ 6,64 bilhões de títulos *Bradies*. Se o nível das reservas está tão bom, a ponto de efetuarmos esses resgates, por que estamos emitindo tantos títulos da dívida externa, de forma acelerada, a custos elevadíssimos e ainda com a amarra da cláusula CAC?

Trata-se de uma contradição inexplicável. É evidente que esse manejo do endividamento público não atende aos interesses do país e nem do povo brasileiro, pois sua lógica segue atendendo aos interesses do mercado financeiro nacional e internacional. Não foi à toa que o ex-ministro Delfim Neto, ícone do mercado financeiro há décadas, declarou recentemente ao jornal *Folha de S. Paulo* que votaria de novo em Lula, pois **“é a melhor opção, para terminar o que começou”**. Profundo conhecedor do processo de endividamento brasileiro, Delfim pode estar se referindo à substituição dos títulos antigos por novos, com CAC, mais garantias e maior rentabilidade aos credores, processo iniciado pelo presidente Lula em abril de 2003.

Somente uma auditoria, ampla e participativa, poderá reverter este processo que vem sacrificando o povo brasileiro por meio de pagamentos elevadíssimos a título de

juros e amortizações tanto de dívida externa quanto interna, por meio de regras de comércio injustas, e por meio de *superavit* primário absurdamente elevado e crescente, que vem impedindo a realização de investimentos e promovendo cortes em todos os gastos sociais, além de impor elevada carga tributária baseada em modelo tributário dos mais injustos e regressivos do mundo. Além disso, por causa da dívida e dos acordos celebrados com o FMI, tivemos enorme interferência política e econômica, que enfraqueceram o Estado brasileiro através da implementação de reformas neoliberais que impuseram enorme custo social, aprofundando injustiças sociais de toda ordem, visível em nossas cidades cada vez mais favelizadas e violentas, presentes na miséria do campo e dos que não têm sequer acesso aos serviços essenciais mais básicos – um verdadeiro atentado aos direitos humanos.

Como admitir o pagamento antecipado e de forma favorecida de dívidas financeiras que sequer sabemos de onde vieram, quem as contraiu e quem se beneficiou deste processo, enquanto se avolumam as dívidas sociais e o sofrimento do povo? Reivindicamos a realização de uma completa auditoria, a fim de responder tais questões e estabelecer-se a justiça.

b) Acompanhamento do orçamento da inião e sua respectiva execução

O grupo de estudos da Auditoria Cidadã tem feito sistemático acompanhamento da execução orçamentária federal, denunciando o quanto é destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida e o quanto é destinado às áreas sociais. Os números demonstram a supremacia da dívida, em detrimento dos gastos sociais e investimentos. Denunciamos também as injustiças existentes na arrecadação tributária que alimenta o orçamento, pois o modelo tributário é dos mais injustos do mundo, tributando fortemente o consumo e o trabalho enquanto desonera o grande capital, lucros, fortunas e latifúndios, acirrando cada vez mais a concentração de renda e aumentando os privilégios dos ricos.

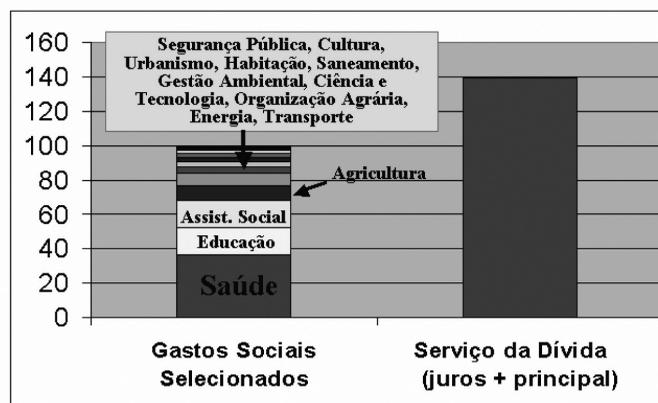
Tomando-se o ano de 2005 como exemplo, verificamos que este foi mais um ano de sacrifício para o povo brasileiro: recorde de arrecadação de tributos; recorde de contingenciamento de investimentos e gastos públicos, tudo para se cumprir e superar a estéril meta de *superavit* primário. Ao todo, os governos federal, estadual e municipal realizaram um *superavit* primário (reserva de recursos para o pagamento da dívida pública) de R\$ 93,5 bilhões, valor esse equivalente a 4,84% do PIB (Produto Interno Bruto, que representa a soma de todas as riquezas produzidas no país durante o ano). Este valor superou a meta de 4,25% do PIB, e foi o maior desde a era FHC.

Todas estas dívidas – interna e externa – implicaram no pagamento de um serviço (ou seja, a soma dos juros e do principal destas dívidas), pela esfera federal, de R\$ 139 bilhões em 2005, bem mais que os R\$ 99 bilhões gastos com a SOMA de todas estas áreas sociais: Saúde, Educação, Assistência Social, Agricultura, Segurança Pública, Cultura, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Organização Agrária, Energia e Transporte (ver gráfico).

Com esses R\$ 139 bilhões destinados ao serviço da dívida pública, o governo federal poderia ter assentado todas as 4 milhões de famílias sem terra do Brasil (ao custo de R\$ 35 mil por família). Ou então poderia construir 7 milhões de casas populares (ao custo de R\$ 20 mil cada). Outra alternativa para o uso destes recursos seria multiplicar por cinco os gastos com saúde no ano passado.

GOVERNO FEDERAL - ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Realizado em 2005 – R\$ bilhões



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal – www.fazenda.gov.br

Analisando-se dados recentes, relativos ao primeiro semestre de 2006, verificamos que a execução do orçamento federal segue a mesma linha de distribuição de recursos dos últimos anos. As despesas com o serviço da dívida (juros mais amortizações, exclusive o refinanciamento) consumiram 34,36% dos recursos do período e foram muitas vezes superiores aos gastos com áreas sociais fundamentais, como saúde, educação e assistência social. Além disso, é quase nulo o valor destinado a setores importantes como organização agrária (com apenas 0,19% dos gastos), transporte (0,16%), ciência e tecnologia (0,26%), habitação e saneamento (0,00%).

Considerando-se a evolução do *superavit* primário, constatamos que ele vem subindo ano após ano: atingiu 3,89% do PIB em 2002, 4,24% do PIB em 2003, 4,59% do PIB em 2004 e 4,84% do PIB em 2005. O mais grave é que todo sacrifício social que vem sendo praticado para se atingir a meta de *superavit* primário não foi suficiente para impedir o crescimento explosivo da dívida interna federal neste período, que atingiu a marca de R\$ 1,109 trilhão em julho de 2006, ou seja, apesar de todos os pagamentos efetuados, em números absolutos, esta dívida cresceu R\$ 107 bilhões de janeiro a julho, valor este equivalente a seis vezes todo o gasto com saúde no período.

O mais grave é que sequer sabemos porque estamos pagando tanto e a que título, pois não há transparência nesse processo de endividamento. Só uma auditoria irá jogar luz sobre esse processo, provando que somos credores e não devedores.

c) Acompanhamento dos compromissos com o exterior

No que se refere à dívida externa, o governo tem efetuado pagamentos antecipados, como já abordado anteriormente, procurando difundir a idéia de que esta dívida não é mais problema. Porém, mesmo com os pagamentos antecipados ao FMI, ao Clube de Paris e dos títulos “Bradies”, a dívida externa ainda é um grande problema e tem influenciado o comportamento da economia nacional em vários setores, agrícola, por exemplo, e, apesar dos pagamentos, caiu de US\$ 202 bilhões em setembro de 2005 para US\$ 178 bilhões em julho de 2006, portanto, ainda é elevada. Importante ressaltar também que estas operações de pagamento antecipado da dívida externa significam aumento da dívida interna, sobre a qual incidem os juros mais altos e prazos mais curtos.

Com relação às contas externas, é impressionante o aumento das remessas de lucros das filiais de multinacionais para suas matrizes no exterior. No início dos anos 90 estas remessas somavam pouco mais de US\$ 2 bilhões por ano, e subiram bastante após o processo de privatizações, atingindo US\$ 5,1 bilhões em 2002. Em 2005, elas atingiram o recorde histórico de US\$ 12,7 bilhões, e nos sete primeiros meses de 2006 foram de US\$ 9,7 bilhões, ou seja, um aumento de 43% em relação ao mesmo período de 2005.

Considerando também as remessas de juros de janeiro a julho de 2006 (US\$ 6,9 bilhões), e as amortizações da dívida externa (US\$ 28 bilhões), chegamos a um total de US\$ 44,6 bilhões enviados ao exterior nos primeiros sete meses de 2006. Valor este superior ao saldo comercial do período, de US\$ 25 bilhões. Ou seja: estamos dependentes do ingresso de capitais estrangeiros, e a qualquer crise financeira internacional teremos dificuldades para pagar nossos compromissos com o exterior. Importante ressaltar também que nossa vulnerabilidade externa também passa pela dívida interna, uma vez que ela tem como credores muitos investidores estrangeiros. Isto é, a vulnerabilidade externa do país não se reduzirá sem a implantação de efetivo controle dos fluxos de capitais.

Parte III – Alguns resultados do movimento da Auditoria Cidadã da Dívida

- **Relação do movimento da Auditoria Cidadã com a Frente Parlamentar de Acompanhamento do Endividamento Público**, composta por parlamentares de diversos partidos políticos, que lograram coletar as assinaturas suficientes para a constituição da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Auditoria da Dívida

– CPMI, prevista no artigo 26 do ADCT da Constituição Federal. Assim, em 18 de maio de 2005, foi entregue ao Senado Federal requerimento para a Instalação da CPMI da Auditoria da Dívida e bastava que ele fosse lido em plenário para que a Comissão fosse oficialmente instalada. Porém, devido à abertura de várias Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso para a apuração das denúncias relativas aos Correios, à compra de votos (“mensalão”) e bingos, as atenções da mídia e dos parlamentares ficaram completamente voltadas para estas investigações, inviabilizando a instalação da CPMI da Auditoria da Dívida.

- **Argüição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 59/2004)**, apresentada pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB – ao Supremo Tribunal Federal (STF), para que este obrigue o Congresso Nacional a realizar a Auditoria da Dívida prevista na Constituição Federal. A referida ação judicial está fundamentada em estudos da Auditoria Cidadã, e se encontra em processo de julgamento pelo STF.

- **Início da Auditoria em alguns Estados da federação.** Várias experiências cidadãs relacionadas com as auditorias das dívidas tiveram início em alguns Estados, tais como Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro.

- **Várias publicações e atividades de mobilização** já foram realizadas, bem como a participação em fóruns e debates nacionais e internacionais.

- **Envolvimento de entidades da sociedade civil** para demonstrar que a dívida é o pano de fundo dos grandes problemas nacionais. O endividamento não tem trazido recursos para nossos países, ao contrário, tem sido um mecanismo de sangria dos recursos, impedindo que nosso povo tenha vida digna.

- **Expansão da idéia de Auditoria como ferramenta política, no Brasil e em vários países do mundo**, servindo de fundamento para impulsionar as lutas contra a dívida e contra o livre comércio, e articulando com diversos movimentos e iniciativas importantes, como o Observatório da Dívida.

Ainda há imenso trabalho a ser feito, aprofundando todos os estudos já iniciados e expandindo a auditoria para outras dimensões, especialmente para a problemática da dívida ecológica.

Conclusão

O crescimento impressionante da violência, dos miseráveis ao relento, das crianças abandonadas, enfim, de toda espécie de drama social e exclusão nos leva a refletir sobre as razões que trouxeram a humanidade a esse quadro de tremenda injustiça e desigualdade cada vez mais profunda entre as pessoas e as nações.

Faltam recursos para o atendimento aos direitos humanos fundamentais da maior parte da população do planeta, enquanto fortunas estéreis são movimentadas diariamente em operações de lavagem de dinheiro, fruto de corrupção e de toda espécie de crime.

É preciso lutar por Justiça e há vários caminhos a seguir nessa luta. Um deles é o desmascaramento do processo de endividamento dos países do chamado Terceiro

Mundo, maiores vítimas do empobrecimento decorrente de inaceitável processo de espoliação de suas riquezas.

A auditoria da dívida é um instrumento que permitirá levantar toda a verdade sobre esse processo de endividamento, apresentando-se também como um procedimento a ser adotado conjuntamente pelos países endividados de maneira articulada, respeitando-se as peculiaridades de cada país, mas fortalecendo a construção de uma alternativa viável que efetivamente reverta essa situação de tremenda injustiça e reduza o montante das dívidas que sabemos ilegais e ilegítimas.

É por isso e para isso que lutamos pela auditoria da dívida.

