

DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA

Maria Lucia Fattorelli Carneiro
Rodrigo Vieira de Ávila

Novas formas de colonialismo

Comparativamente a todos os demais países, o Brasil pratica as mais elevadas taxas de juros do mundo. Tal prática afeta o desenvolvimento e o setor produtivo, a geração de empregos e os investimentos em todas as áreas da economia nacional. Até mesmo no momento em que a crise financeira mundial provocou drásticas reduções nas taxas de juros por parte da maioria das nações, o Brasil continuou praticando taxas altas, devido à necessidade de “rolar” a dívida pública brasileira. Continuamos, como no passado, sem questionar, entregando o nosso ouro ao senhor de além mar; nos submetemos de bom-grado a uma verdadeira chantagem dos “mercados”, que nos exigem altas taxas e prazos cada vez mais curtos. A constatação óbvia é que ao longo da história, não mudamos, mudaram-se os exploradores e a forma da extorsão, mas a nossa sangria de riquezas permanece como dantes.

Os juros pagos constituem um dos principais componentes do estoque da dívida pública brasileira, que alcança patamares altíssimos e cresce em ritmo acelerado.

O tombo do “senhor mercado”

Sem pedir licença e sem explicações detalhadas ou a devida transparência a respeito de suas reais causas e responsáveis, instalou-se, no mundo, uma crise financeira que em poucas semanas exigiu a transferência de trilhões de dólares de Estados Nacionais para o salvamento de bancos privados.

A conjuntura marcada pela crise financeira mundial está exigindo um ajustamento das economias de todos os países, visando a proteger suas respectivas atividades e minorar o desemprego. Uma das principais medidas adotadas tem sido a redução das taxas de juros. Nos Estados Unidos, ela foi reduzida ao menor nível histórico de todos os tempos, chegando a 0,25% ao ano em dezembro/2008. Na zona do Euro a média é 2,5% a.a. No Japão, 0,3% a.a. Na China 5,5% e na Índia 7,5% a. a.

As consequências da crise financeira no Brasil

O Brasil, líder mundial em juros, está na contramão do movimento mundial, mantendo há vários meses a taxa de juros básica em 8,75% ao ano, e com tendência de alta. Apesar da crise e apesar das inúmeras e recorrentes demandas advindas de vários setores, especialmente dos responsáveis pela economia real, os juros não baixam. O mais grave é que embora a taxa de 8,75% já seja absurdamente elevada, no mês de setembro de 2009 o Tesouro Nacional chegou a negociar títulos da dívida interna a 13% ao ano!

A razão desse disparate é o montante do endividamento público brasileiro, que foi e é mantido em tal nível, pelos constantes juros altos praticados e pela rolagem de antigos empréstimos em condições sempre mais desfavoráveis. Isto tem absorvido a maior parte dos recursos orçamentários da União, sacrificando também os estados e municípios. Por meio de elevada carga tributária aliada a cortes de gastos e investimentos públicos, o Brasil continua praticando significativo superávit primário, porém, insuficiente para o pagamento de todos os compromissos relacionados a juros e amortizações da dívida pública – resultado: Parte da dívida é “rolada”, ou seja, tem sido paga mediante a emissão de novos títulos, que, por sua vez, para serem “absorvidos” pelo mercado, oferecem as mais altas taxas do mundo.

O impacto provocado pela prática de juros altos

Para se ter uma idéia do impacto provocado pela constante aplicação de juros altos à nossa dívida, a consequência nefasta direta é a própria manutenção do elevado patamar do endividamento público. Traduzindo isto em números, no ano de 2008, o pagamento dos compromissos com a dívida consumiu 47% de todos os gastos federais. Mesmo quando retiramos desse cálculo os gastos referentes ao refinanciamento da dívida, a chamada “rolagem”, os gastos com o endividamento ainda chegam a mais de 30% do Orçamento. Estes são os recursos que os brasileiros não vêem, que faltam a um país que sobrevive diante de graves problemas humanos e sociais, que faltam às áreas sociais fundamentais, como Saúde (que recebeu menos de 5%), Educação (menos de 3%) e Reforma Agrária (0,27%). Todos os setores nacionais foram afetados pela subtração de recursos para os pagamentos de uma dívida, e o resultado é uma população pobre de recursos e conhecimento, isto à custa de

uma dívida que não se conhece, pois, pasmem, nunca foi objeto de uma auditoria, como determina a Constituição Federal Brasileira de 1988 e como reclama o movimento social da “Auditoria Cidadã da Dívida”⁴⁴.

O manejo do endividamento público como *processo* de transferência de riqueza

Além dessas cifras astronômicas, o processo de endividamento determinou uma série de condicionamentos à economia do Brasil, que seguiu a agenda imposta pelo FMI, merecendo destaque as privatizações, a liberdade de capitais, além de uma série de reformas de caráter neoliberal – previdência, trabalhista, sindical, universitária - visando a reduzir a interferência do Estado na economia e “conquistar a confiança dos mercados”.

Vários estudos da Auditoria Cidadã da Dívida já demonstraram que a gestão do processo trouxe danos às finanças do País, especialmente no mencionado processo de transformação de dívida externa em dívida interna, no pagamento antecipado de dívida ao FMI (2005), no resgate de títulos Brady (2006) e de títulos com ágio no mercado secundário em 2007. Também já foram denunciadas várias ilegalidades baseadas principalmente em estudos do falecido Senador Severo Gomes, representadas por cláusulas abusivas

⁴⁴ A Auditoria Cidadã da Dívida nasceu em abril de 2001, a partir da demanda gerada pelo Plebiscito da Dívida realizado em 2000, organizado por entidades da sociedade civil, principalmente a Rede Jubileu Sul em todo o País, no qual mais de seis milhões de pessoas votaram, exigindo a realização da auditoria prevista no artigo 26 do ADCT da Constituição Federal. Esta iniciativa brasileira de realização de uma auditoria da dívida já está sendo seguida em vários países da América Latina, África e Ásia, também de forma cidadã. Em 2007, o governo do Equador instituiu Comissão oficial (CAIC) para realizar auditoria oficial da dívida equatoriana. É um movimento aberto à participação social que vem cumprindo seus objetivos institucionais a partir de trabalho voluntário, conforme informações sobre eventos e publicações disponíveis na página www.divida-auditoriacidada.org.br

que renunciaram à nossa soberania, e, mais recentemente, representada pela Cláusula de Ação Coletiva, introduzida nos títulos da dívida externa brasileira desde 2003 sem autorização legal.

O manejo do endividamento público que transfere recursos do orçamento para o pagamento de juros da dívida também tem provocado elevados prejuízos operacionais ao Banco Central, que chegou a contabilizar o montante de R\$ 93 bilhões de prejuízo apenas no primeiro semestre de 2009, o qual será integralmente arcado pelo Tesouro Nacional, ou seja, pela sociedade. Enquanto isso, os bancos privados nacionais anunciam lucros enormes. Assim se mantém um processo constante de transferência de recursos, aparentemente lícito, dos segmentos que sentem a pesada carga tributária para os segmentos financeiros.

Dois pesos e duas medidas

Interessante que os lucros tidos até então pelo setor financeiro não foram compartilhados com a sociedade e, no momento em que a crise financeira atingiu o setor, os cofres públicos foram “chamados” a socorrer os bancos.

Muitos acreditam que o país acumulou um “colchão” de reservas internacionais de mais de US\$ 200 bilhões, o que garantiria nossa segurança. Na verdade, estudos da Auditoria Cidadã já revelaram que o recente acúmulo de reservas cambiais pelo Brasil esconde, na realidade, um forte endividamento interno a juros altíssimos e prazos curtos, bem como um forte endividamento externo dos bancos e empresas nacionais, que se aproveitaram da desvalorização do dólar e tomaram grandes somas de empréstimos externos para

comprar títulos da dívida interna, no momento em que nossa moeda, o real, se valorizava frente ao dólar. Só em 2007, o ganho dos especuladores nacionais e estrangeiros que praticaram essa manobra foi de cerca de 30%! , sem dúvida um dos negócios mais rentáveis do mundo. Esse ganho ainda foi privilegiado com isenção de imposto de renda sobre os ganhos dos estrangeiros com a dívida interna.

Apesar da gravidade do problema do endividamento público, o movimento da Auditoria Cidadã da Dívida tem enfrentado dificuldades de mobilização no Brasil, principalmente diante das falácias em torno do fim do problema da dívida desde que o Brasil efetuou o pagamento ao FMI em 2005.

Mudança de paradigma

Mas outra história começa a ser escrita na América Latina: em 2007 o Presidente do Equador, Rafael Correa Delgado, criou, mediante Decreto Executivo, a Comissão Oficial para a Auditoria da Dívida Equatoriana (CAIC), cujo relatório recentemente divulgado revelou uma história de 30 anos de ilegalidades e ilegitimidades, levando à suspensão do pagamento dos juros do “Bônus Global”, face atual da dívida com a banca privada internacional.

Nessa esteira, o Paraguai já iniciou uma auditoria de sua dívida externa e a Venezuela e a Bolívia anunciaram, em novembro de 2008, por ocasião da reunião da ALBA - Alternativa Bolivariana para os Povos da América, sua intenção de também realizar processos de auditoria semelhantes ao equatoriano.

Uma esperança surge no Brasil com a recente instalação da CPI da Dívida pela Câmara dos Deputados, cuja investigação do endividamento dependerá muito da

mobilização da sociedade brasileira e da cobrança pela transparência em relação a esse grande problema nacional que afeta a vida de todos os cidadãos brasileiros.

Essa CPI, proposta pelo Deputado Federal Ivan Valente (PSOL/SP), que recolheu as assinaturas de mais de um terço dos deputados, ainda não significa o cumprimento do dispositivo constitucional, mas representa um passo importante, pois a mesma é *“destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu monumental impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País”*.

Diante dessa oportunidade, torna-se relevante resgatar que a auditoria não é uma idéia nova. Em 1931, o Presidente Getúlio Vargas determinou a realização de uma auditoria da dívida externa brasileira, tendo constatado que apenas 40% dos contratos estavam documentados; não havia contabilidade regular nem controle das remessas efetuadas ao exterior. Essa auditoria possibilitou a redução tanto do montante como do fluxo de pagamentos, permitindo a destinação de recursos para o início do processo de industrialização nacional, bem como para a implantação de direitos sociais. **A auditoria da dívida poderia esclarecer qual a contrapartida e quem foi o beneficiário dessa dívida pública que consome tantos recursos e alcança patamares altíssimos: a dívida externa já alcança a cifra de US\$ 270 bilhões e a dívida interna já alcança R\$ 1,8 trilhão!**

Auditoria da Dívida Equatoriana

O Equador liderou a nova fase na América Latina, em que um país privilegia sua autonomia, diante do senso comum de que é inexorável se submeter aos ditames do mercado. Ousou erguer a cabeça, e Mediante Decreto Executivo nº 472,

de julho de 2007, criou uma comissão oficial para realizar a auditoria integral de sua dívida pública interna e externa. Esta pode ser considerada uma das decisões mais importantes da história da América Latina nos últimos tempos, pois significa a retomada da soberania e a busca da verdade sobre o endividamento público, utilizando-se de instrumento técnico, fundamentado em documentação que permite a tomada de decisões de forma consciente.

A Comissão de Auditoria criada pelo Presidente Rafael Correa Delgado trabalhou cerca de um ano, realizando árdua busca e análise de documentos em arquivos de diversos órgãos públicos, investigando aspectos financeiros, contábeis, jurídicos e também impactos sociais e ambientais. O relatório técnico da Auditoria, apresentado em 2008, apontou e documentou inúmeras ilegalidades e ilegitimidades nos 30 anos analisados por cada uma das subcomissões que se dedicaram especificamente a cada tipo de endividamento: Multilateral (dívida externa contratada com FMI, Banco Mundial e outros organismos multilaterais); Bilateral (dívida entre o Equador e outros países ou bancos públicos de outros países); Comercial (dívida contratada com bancos privados internacionais) e Interna.

O acesso a documentos oficiais históricos revelou semelhanças incríveis entre o processo de endividamento equatoriano e de outros países da América Latina, inclusive o Brasil. No caso da dívida comercial, de cuja investigação participamos, a dívida atual representada por títulos (Bônus Global) é resultado do endividamento agressivo iniciado no final da década de 70, durante a ditadura militar, majorado pela influência da elevação unilateral das taxas de juros pelo Federal Reserve a partir de 1979, pelas onerosas renegociações ocorridas na década de 80, quando o Estado equatoriano assumiu, inclusive, dívidas privadas, seguido de renúncia à prescrição dessa dívida em 1992 e sua transformação em títulos negociáveis, denominados Bônus

Brady em 1995, emissões de EuroBônus e nova transformação em Bônus Global em 2000.

Essa dívida contratada com os bancos privados internacionais não significou qualquer benefício ao país, pois representou, nos trinta anos analisados, uma transferência líquida de US\$ 7,13 bilhões em favor dos bancos privados internacionais, cifra muito significativa para o tamanho da economia equatoriana, 20 vezes menor que a brasileira. Apesar dessa transferência negativa, a dívida equatoriana com estes bancos aumentou de US\$ 115,7 milhões em 1976 para US\$ 4,2 bilhões em 2006.

A auditoria provou que a cada renegociação eram impostas condições cada vez mais onerosas, representadas pela cobrança de comissões diversas e taxas de juros elevadas, sem se levar em conta o valor de mercado da dívida. Na última grande troca de títulos realizada no ano 2000, chegaram a ser negociados títulos pré-pagos que eram totalmente cobertos por garantias colaterais. E essa negociação era alardeada como um grande negócio para o país! Na verdade, a auditoria mostrou que foi um grande negócio para os bancos privados e para os rentistas.

Um dos aspectos mais relevantes, no caso da dívida equatoriana com os bancos privados internacionais, foi a comprovação de que o país sequer recebeu os recursos, pois as sucessivas renegociações realizadas a partir de 1983 se deram no exterior, em operações realizadas diretamente entre a própria banca privada internacional, sem ingressos de recursos no Equador. Ou seja, o Equador sofreu um verdadeiro calote durante anos, pagando por uma dívida que nunca recebeu. Diante da inexistência de qualquer contrapartida dessa dívida, o sacrificado povo equatoriano aplaudiu a decisão do Presidente Rafael Correa de suspensão

do pagamento dos juros dos bônus da dívida externa (Bônus Global), decisão sustentada pelo relatório da auditoria da subcomissão comercial, que foi submetido às autoridades jurídicas do Equador - Secretaria Jurídica da Presidência da República, Controladoria Geral do Estado e Procuradoria Geral do Estado – e também a advogados internacionais, que recomendaram a suspensão do pagamento, face às inúmeras irregularidades apuradas. Os US\$ 30 milhões que deixaram de ser pagos em novembro/2008, a título de juros de uma dívida fictícia, já estão se transformando em escolas, hospitais e benefícios ao povo equatoriano, o que prova que a auditoria deu resultado.

Outra infâmia apurada durante os trabalhos de auditoria equatoriana foi a renúncia à prescrição da dívida comercial em 1992. De acordo com as leis de Nova York e Londres, às quais se submetiam os contratos firmados com a banca privada internacional, decorridos seis anos de não pagamento de uma dívida, esta se encontraria prescrita, isto é, anulada. Os bancos privados internacionais não impetraram nenhuma ação para receber essa dívida no prazo legal, provavelmente porque não possuíam prova da entrega dos recursos ao Equador. Absurdamente, as próprias autoridades equatorianas da época assinaram um ato unilateral denominado “*Tolling Agreement*”, abrindo mão de direitos indisponíveis, como renúncia ao direito de prescrição da dívida; ao direito de empreender qualquer ação em qualquer tribunal contra o convênio; aos direitos de imunidade soberana e renúncia ao foro equatoriano e ao seu domicílio no Equador; ou seja, um ato nulo, sob todos os aspectos.

Entre outras constatações estarrecedoras está, por exemplo, o fato de, embora todos os contratos da dívida externa comercial estivessem submetidos às leis de Nova York e Londres, os títulos Brady, Global e EuroBônus não

havam sido registrados na SEC – *Securities and Exchange Commission* dos EUA, equivalente à Comissão de Valores Mobiliários no Brasil – tendo sido negociados na Bolsa de Luxemburgo em operações equiparadas a negociações privadas.

É interessante ressaltar que o registro de títulos na SEC – *Securities and Exchange Commission* é uma exigência da Lei de Valores dos EUA, editada logo após a crise de 1929, visando a garantir a segurança dos títulos negociados no mercado financeiro e, conseqüentemente, sua credibilidade. Esse fato tem relação com as causas da atual crise financeira mundial, pois uma das práticas realizadas pelos bancos privados internacionais, revelada como uma das causas da crise financeira, foi a realização de operações com “derivativos tóxicos”, vulgo, títulos podres, sem lastro, decorrentes de emissão de derivativos de derivativos de derivativos... em proporções ilimitadas, burlando-se regras de controle estabelecidas na referida Lei de Valores.

A difícil tarefa de explicar um processo complexo a sociedade

Tanto a auditoria oficial realizada no Equador como os trabalhos da auditoria cidadã brasileira têm demonstrado que o processo de endividamento tem sido um mecanismo de dominação e exploração, servindo também para fomentar a especulação financeira, processo que beneficiou especialmente aos bancos privados; mesmos atores envolvidos na crise financeira atual.

Os privilégios do setor financeiro verificados no processo de endividamento são impressionantes: remuneração elevada; isenção tributária; liberdade de movimentação de capitais; desregulamentação de controles e restrições; prioridade de pagamento sobre os demais gastos, chegando-se

ao ponto de criminalizar o administrador que não cumpre prioritariamente os pagamentos dos encargos da dívida.

O privilégio que assistimos diante da crise econômica atual também foi impressionante: ante o reclamo do setor financeiro privado mundial, surgiram trilhões de dólares que foram injetados imediatamente nos bancos privados. O mundo não sabia da existência desse grande volume de recursos, que foi utilizado instantaneamente para salvar bancos, pois a regra geral era a impossibilidade de atender aos sérios e graves reclamos por quantias bem menores, requeridas para salvar comunidades de seres humanos dos flagelos da fome, miséria, assistência médica, saneamento, educação, e até ante o reclamo de ambientalistas, em todo o mundo, sobre a necessidade de salvar o próprio planeta e recuperar o meio ambiente castigado pela ação depredatória que tem sido praticada contra a Natureza.

Talvez essa crise financeira se mostre como uma oportunidade para escancarar a crise de valores que vivemos nos dias atuais.

Algumas mudanças importantes já começaram a ocorrer, merecendo destaque a atitude soberana adotada pelo Equador, um país que mostrou sua grandeza ao privilegiar os direitos humanos de seu povo e questionar o pagamento de dívidas corruptas, desafiando o setor financeiro privado e as armas que ele utiliza, como o risco-país.

Do lado dos credores também as mudanças já começaram a acontecer: recentemente, a Noruega reconheceu sua corresponsabilidade por ter oferecido empréstimos ilegítimos a cinco países - Equador, Egito, Jamaica, Peru e Serra Leoa - e cancelou unilateralmente e incondicionalmente as dívidas remanescentes desses cinco países, mantendo-se firme em sua decisão apesar do repúdio do Clube de Paris.

A verdade esteve oculta tantos anos! É hora de descortiná-la e mudar a história da humanidade para um caminho sem a dominação de uma elite sobre os povos, sem

novas formas de colonialismos, enfim, de equidade e justiça.
Só assim, outro mundo será possível.