

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA

Experiências e Métodos



MARIA LUCIA FATTORELLI
Autora e coordenadora

Primeira edição 2013

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA

Experiências e Métodos



MARIA LUCIA FATTORELLI
Autora e coordenadora

Primeira edição 2013

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA:
EXPERIÊNCIAS E MÉTODOS

AUTORA E COORDENADORA
Maria Lucia Fattorelli

PARTICIPACÃO ESPECIAL
Miriam Ayala

PARTICIPAÇÃO:
Eulália Alvarenga, Hugo Arias, Rodrigo Ávila, Daniel Bin, Marcelo Carcanholo, Nessa Ní Chasaide, Sergi Cutillas, Julie Duchatel, Jérôme Duval, Gina Ekholt, Alejandro Olmos Gaona, William Gaviria, Itziar Giménez, Saioa Igeregi, Cécile Lamarque, Janire Landaluze, João Gabriel Lopes, Piedad Mancero, Spyros Marchetos, Ary Minella, Patricia Miranda, Daniel Munevar, Mikel Noval, Virginie de Romanet, María Elena Saludas, Patrick Saurin, Modesto da Silveira, Rómulo Torres, Éric Toussaint, Gianni Velásquez, Rui Viana, Teresa Xavier.

REVISÃO ORTOGRÁFICA
Nara Lucas e Cláudio Salles

DIAGRAMAÇÃO
Gil Araújo

IMPRESSÃO
Inove Gráfica e Editora Ltda.

Ficha Catalográfica

F252a Fattorelli, Maria Lucia.

Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos./ Maria Lucia Fattorelli [org.] – Brasília: Inove Editora, 2013.

256 p. : il.

ISBN 978-85-66343-06-9

1. Dívida Pública. 2. Auditoria. 3. Auditoria da Dívida. 4. Auditoria Cidadã. 5. Financeirização. 6. Crise Financeira. 7. Métodos de Auditoria. I. Título.

CDD 336.27

CDU 336.34

© Auditoria Cidadã da Dívida, CADTM y CETIM
Todos os direitos reservados, Brasília, novembro de 2013.

APRESENTAÇÃO

Historicamente, os povos nunca foram devidamente informados sobre as dívidas públicas que pagam através de seus orçamentos governamentais. Em geral, todos entendem que se existem dívidas é porque, previamente, houve ingresso de recursos oriundos da contratação de operações de crédito e/ou de emissão de títulos públicos.

No entanto, a partir de investigações realizadas por cidadãos em diversos países restou demonstrado que grande parte das chamadas dívidas públicas - internas e externas - não respondem exatamente a esse critério, pois foram geradas sem qualquer contrapartida em bens, serviços ou benefícios para a coletividade. Ademais, tais dívidas crescem sob o efeito de custos financeiros abusivos, condições viciadas, sucessivos refinanciamentos, entre outras estratégias que provocam a auto geração contínua de novas dívidas; um esquema que exige constante entrega de recursos para o pagamento de elevados juros, comissões e outros gastos, enquanto o saldo da dívida segue aumentando.

Esse esquema funciona como um conjunto de engrenagens e tem propiciado as imposições dos organismos financeiros internacionais que submetem os países devedores a planos de ajuste fiscal e anti-reformas, baseadas em cortes de direitos sociais para priorizar o pagamento de dívidas públicas. Ademais, tais organismos impõem diversas medidas que beneficiam o setor financeiro, principalmente por intermédio da transformação de dívidas privadas em públicas, ocasionando ainda mais sacrifícios sociais e a perpetuação das dívidas.

Assim, tem sido evidenciado que o endividamento público não tem funcionado como um instrumento de financiamento das necessidades coletivas. Há décadas, vem operando como um mecanismo de transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado.

A essa utilização do instrumento de endividamento público de forma inversa, retirando recursos em vez de aportar, denominamos “Sistema da Dívida”.

Esse sistema opera de modo similar nos diversos continentes, fundamentado no enorme poder do setor financeiro, em âmbito mundial, o que lhe possibilita exercer seu controle sobre as estruturas legais, políticas, econômicas e de comunicação de países, gerando diversos mecanismos que viabilizam esse esquema.

Ao final, o custo da dívida pública é transferido diretamente para a sociedade, em particular para os mais pobres, tanto por meio do pagamento de elevados tributos incidentes sobre tudo o que consomem, quanto pela ausência ou insuficiência de serviços públicos a que têm direito - saúde, educação, assistência social, previdência - e, ainda, entregando patrimônio público mediante as privatizações e a exploração ilimitada de riquezas naturais, com irreparáveis danos ambientais, ecológicos e sociais.

É necessário conhecer que dívidas os povos estão pagando. A AUDITORIA é a ferramenta que nos permite conhecer e documentar este processo.

Diante da influência do poder financeiro sobre a maioria dos governos, será uma tarefa da população levar a cabo uma Auditoria Cidadã, que deverá reunir provas e argumentos jurídicos necessários à anulação das dívidas ilegais e ilegítimas.

Este livro tem como objetivo inspirar os movimentos sociais para a realização da **Auditoria Cidadã da Dívida** em todas as regiões, a fim de empoderar a sociedade com o conhecimento da realidade financeira e reforçar as lutas sociais orientadas à consolidação de outro modelo onde prevaleçam a Justiça, a Liberdade e a Fraternidade.

Iniciamos o **Capítulo I** com uma breve análise do processo de financeirização mundial e sua relação com a geração de dívidas públicas. O setor financeiro é o principal ator e beneficiário do Sistema da Dívida e sua atuação está marcada pela utilização de uma série de estratégias fraudulentas, que têm viabilizado um grande esquema de dominação mundial. Aborda também a necessidade de avançar na construção de outra arquitetura financeira fundada em princípios de justiça e equidade.

Experiências de Auditoria Cidadã vêm revelando que a maior parte da dívida pública não foi gerada pelo efetivo ingresso de recursos, mas sim pela utilização de uma série de mecanismos, condições viciadas e medidas impostas por organismos internacionais que originam um processo contínuo de auto-geração de dívidas, como se analisa no **Capítulo II**.

No **Capítulo III** são apresentados conceitos básicos, exemplos de resultados e enfoques adicionais que devem ser considerados pela Auditoria Cidadã, com o objetivo de documentar a atuação do Sistema da Dívida e evidenciar os mecanismos que a geram.

Relevantes experiências de auditoria e de investigações sobre a dívida realizadas por cidadãos no Equador, Brasil e na Argentina demonstram que

de fato é possível, mediante a utilização da ferramenta de auditoria, conhecer a verdade e obter resultados concretos. Tais vivências podem ser úteis para avançar o desenvolvimento de novas iniciativas de auditoria, conforme breve descrição constante do **Capítulo IV**.

O **Capítulo V** contém sugestões metodológicas para executar uma auditoria cidadã da dívida. Com fundamento em experiências já testadas, são detalhadas as etapas para a aplicação dessa ferramenta técnica desde a origem do processo de endividamento. Se busca desmentir a versão de que unicamente especialistas poderiam participar de um processo de auditoria, tendo em vista que se necessita tão-somente de vontade para encontrar a verdade e dedicação ao trabalho, em defesa das gerações atuais e futuras.

Finalmente, no **Capítulo VI** são mencionados argumentos jurídicos de direito nacional e internacional que dão respaldo às descobertas da Auditoria Cidadã relacionadas a irregularidades, fraudes e vícios que podem determinar a ilegalidade e/ou ilegitimidade de uma dívida pública. Tal circunstância permitirá declarar a nulidade do Sistema da Dívida, assim como condenar exemplarmente seus operadores internos e externos.

Com o propósito de mostrar um exemplo prático da aplicação dos aspectos metodológicos elencados neste livro, incluímos, ao final desta publicação (Anexo I), o “*Relatório Específico de Auditoria Cidadã da Dívida nº 1/2013*”, entregue ao Ministério Público Federal, para a investigação de indícios de ilegalidade da dívida pública brasileira, descobertos durante a recente CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados. Adicionalmente, por sua importância histórica, incluímos cópia do Decreto Executivo nº 472/2007, do Equador, referente à criação da Comissão de Auditoria (CAIC) pelo presidente Rafael Correa.

A Auditoria Cidadã reforça a atuação da sociedade em uma série de atividades voltadas para a mobilização social, que se alimentam dos trabalhos dessa ferramenta técnica, especialmente: o acompanhamento periódico da evolução da dívida pública e seus impactos econômicos, ambientais e à vida das populações. A sociedade não pode observar passivamente a pilhagem dos orçamentos públicos para alimentar o Sistema da Dívida, enquanto os direitos humanos são violados. É necessária uma atuação firme e mobilizadora, que leve a uma efetiva transformação.

O projeto para a elaboração deste livro nasceu em Brasília, durante o evento interno do *Seminário Internacional Alternativas de Enfrentamento à Crise*, realizado em outubro de 2011, organizado pela Auditoria Cidadã da

Dívida no Brasil e pelo Comitê para Anulação da Dívida do Terceiro Mundo – CADTM, organizações que financiam sua produção, juntamente com o Centro Europa – Terceiro Mundo – CETIM, a Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos – Latindadd, as coletividades públicas de Genebra e da cidade de Genebra via Fédération Genevoise de Coopération (Suíça), FSPH, Norwegian Church Aid – NCA (Noruega), Pain Pour le Prochain – PPP (Suíça), Eusko Langileen Alkartasuna – ELA (País Basco), DM Echange et Mission (Suíça), Oxfam Solidarité ASBL (Bélgica) e Observatori del Deute en la Globalització – ODG (Catalunha). Recebam todos os nossos agradecimentos e gratidão.

A edição da versão em português contou com o apoio de diversas entidades brasileiras, identificadas na quarta capa do livro, às quais fortemente agradecemos.

Tem sido uma honra realizar este trabalho voluntário e transportar para este livro as experiências de Auditoria Cidadã, o que foi possível graças à colaboração de muitas pessoas, principalmente da auditora equatoriana Myriam Ayala. Agradeço profundamente a participação e a colaboração de todas as pessoas, de distintas partes do mundo, por seus comentários, contribuições fundamentais e sugestões: do **Brasil**, Eulália Alvarenga, Rodrigo Ávila, Daniel Bin, Marcelo Carcanholo, João Gabriel Lopes, Ary Minella, e Modesto da Silveira; da **Argentina**, Alejandro Olmos Gaona, María Elena Saludas e Jorge Marchini; da **Bélgica**, Cécile Lamarque, Virginie de Romanet e Éric Toussaint; da **Bolívia**, Patricia Miranda; da **Colômbia**, William Gaviria e Daniel Munevar; do **Equador**, Myriam Ayala, Hugo Arias e Piedad Mancero; da **Espanha**, Sergi Cutillas, Jérôme Duval, Itziar Giménez, Saioa Igeregi, Mikel Novale e Janire Landaluze; da **França**, Patrick Saurin; da **Grécia**, Spyros Marchetos; da **Irlanda**, Nessa Ní Chasaide; da **Noruega**, Gina Ekholt; do **Peru**, Rómulo Torres e Giann Velásquez; de **Portugal**, Rui Viana e Teresa Xavier; da **Suíça**, Julie Duchatel.

Dedicamos este livro a todos os cidadãos e cidadãs que se organizam e mobilizam na luta por uma sociedade justa, democrática e solidária.

Maria Lucia Fattorelli

ÍNDICE

CAPÍTULO I

FINANCEIRIZAÇÃO MUNDIAL, CRISES E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO	11
Introdução	12
1.1 – A financeirização mundial e o sistema da dívida.....	12
1.2 – O poder do sistema bancário mundial	15
1.3 – Como o setor financeiro obtém tanto poder?.....	16
1.4 – Endividamento público como engrenagem para absorver crises.....	18
1.5 – Fatores que consolidam o poder do setor financeiro e o uso do sistema da dívida	23
1.6 – Necessidade de uma nova arquitetura financeira	37
Conclusão	40

CAPÍTULO II

DÍVIDA PÚBLICA E MECANISMOS QUE A GERAM	41
Introdução	42
2.1 – Dívida pública e Sistema da Dívida	42
2.2 – Terminologias	44
2.3 – Sistema da Dívida e seus impactos	49
2.4 – Mecanismos que geram dívida pública.....	51
2.5 – Aspectos circundantes do Sistema da Dívida.....	68
2.6 – Dívidas de unidades públicas regionais e sub-regionais	72
Conclusão	74

CAPÍTULO III

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA	75
Introdução	76
3.1 – Função e objetivos da auditoria.....	77
3.2 – Por que realizar uma auditoria da dívida?	79
3.3 – Como realizar uma auditoria?	81
3.4 – Enfoques adicionais	85
3.5 – O direito à auditoria da dívida pública.....	92
Conclusão	93

CAPÍTULO IV

EXPERIÊNCIAS DE AUDITORIA E INVESTIGAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA.....	95
Introdução	96
4.1 – Modalidades de auditoria de dívida pública	97
4.2 – Experiências de auditoria e investigação	99
I – Equador - Experiência de auditoria oficial da dívida pública.....	100
II – Brasil - Auditoria cidadã da dívida pública	115
III – Brasil - Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública	123
IV – Argentina - O caso OLMOS	127
V – Irlanda - Uma auditoria da dívida irlandesa.....	129
VI – Noruega - A primeira auditoria da dívida feita por um credor	131
VII – Recentes experiências na Europa	132
Conclusão	133

CAPÍTULO V

MÉTODOS PARA EXECUÇÃO DE UMA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA.....	135
Introdução	136
5.1 – Fundamentos essenciais para realizar a auditoria	136
5.2 – Fases da auditoria da dívida	142
Primeira fase: Revisão e Análise Preliminar	143
Segunda fase: Planejamento	144
Terceira fase: Execução da Auditoria	154
Quarta fase: Elaboração do Relatório de Auditoria.....	167
5.3 – Tarefas específicas enfocadas em mobilizações de lutas sociais.....	169
Conclusão	174

CAPÍTULO VI

ASPECTOS LEGAIS QUE DEVEM SER CONSIDERADOS PELA AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA.....	175
Introdução	176
6.1 – Princípios básicos.....	176
6.2 – A prevalência dos direitos humanos	180
6.3 – Imprescritibilidade dos delitos de lesa-humanidade.....	185
6.4 – Distorções a utilização da dívida pública.....	187
6.5 – Causas que originam a nulidade das dívidas públicas	188
6.6 – A responsabilidade jurídica dos participantes responsáveis pelos empréstimos ilegítimos e ilegais	198
Conclusão	199

ANEXOS

Anexo I – Relatório Específico de Auditoria Cidadã da Dívida nº 1/2013	203
Anexo II – Decreto Executivo nº 472/2007.....	251



CAPÍTULO I

FINANCEIRIZAÇÃO MUNDIAL, CRISES E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

INTRODUÇÃO

O crescente processo de financeirização mundial vem produzindo, desde os anos 70, uma transformação radical na relação entre o setor financeiro e o setor produtivo, com importantes consequências em todos os planos do sistema econômico capitalista¹.

As formas de financiamento de todos os agentes econômicos passaram por modificações não somente em termos de volume e quantidade, mas também no que se refere à sua natureza, em razão da utilização de diversos mecanismos financeiros de maneira inescrupulosa, considerando unicamente interesses privados, muitas vezes infiltrados em esferas do poder público.

Todas essas transformações têm produzido distintas crises: financeira, social, ambiental, alimentar² e de valores - difíceis de superar, pois se desenvolveram em base a uma contínua e ilimitada exploração de recursos, formando verdadeiros monopólios privados situados em grandes corporações financeiras e empresas transnacionais, com altíssimo custo econômico e social.

O objetivo deste capítulo é dar um panorama da relação entre a financeirização mundial e o endividamento público, pois é essencial que a Auditoria Cidadã compreenda os mecanismos que têm gerado dívidas públicas sem contrapartida, em benefício único do setor financeiro. Este conhecimento permitirá aumentar ainda mais a conscientização sobre a necessidade de acelerar a mobilização social para a construção de uma nova arquitetura financeira internacional mais justa e socialmente equitativa.

1.1 – A FINANCEIRIZAÇÃO MUNDIAL E O SISTEMA DA DÍVIDA

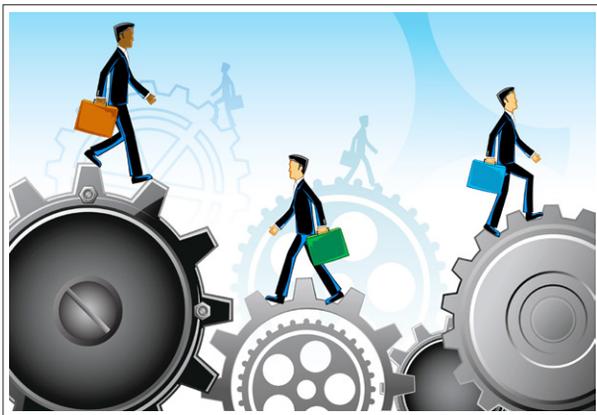
A financeirização mundial corresponde à atual fase do capitalismo iniciada nos anos 70, marcada pelo modo de acumulação de riqueza baseado no excessivo poder do setor financeiro mundial.

1 GARZÓN ESPINOSA, Alberto. *Qué es la financiarización?* *Economía Crítica y Crítica de la Economía*. Número 5, mayo-junio 2009. Disponível em: <<http://malaga.economiccritica.net/?p=434>>.

2 *Sobre la crisis alimentaria*: LAPAVITSAS, C. (Ed.) (2012) *Crisis in the Eurozone*, New York: Verso.

Esse poder se consolidou pela desmedida e inescrupulosa utilização de instrumentos financeiros³ gerados principalmente por “dívidas” sem a correspondente entrega de recursos, emissão de títulos, moeda⁴ e produtos financeiros sem respaldo, usualmente chamados “tóxicos”.

Este modo de acumulação tem estreita relação com a utilização do instrumento de endividamento público às avessas – retirando recursos em vez de os aportar – por intermédio de um verdadeiro “Sistema da Dívida”, que tem viabilizado um grande esquema de dominação mundial. Uma das principais **engrenagens** que alimenta esse esquema e aumenta cada vez mais o poder do setor financeiro é a dívida “pública” gerada sem contrapartida.



Tal poder congrega grandes bancos privados e suas respectivas *holdings*, organismos financeiros internacionais – principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial –, agências qualificadoras de risco, bancos centrais e de desenvolvimento, entre outros agentes. Sua atuação é marcada por operações consideradas secretas, muitas vezes em paraísos fiscais; falta de transparência; proteção sob o escudo do sigilo bancário; modificação de normas contábeis para atender interesses, entre outros privilégios.

3 Para compreender mercados financeiros, teorias críticas sobre moeda e finanças, assim como as crises do capitalismo, recomenda-se:

- DOS SANTOS, P. L. and LAPAVITSAS, C. (2008) *Globalization and Contemporary Banking: On the Impact of New Technology*, *Contributions to Political Economy*, 27: 31-56.

- DOS SANTOS, P. L. (2009) *On the Content of Banking in Contemporary Capitalism*, *Historical Materialism*, 17(2), 180-213.

- ITOH, M. and LAPAVITSAS, C. (1999) *Political Economy of Money and Finance*, London: Macmillan.

- LAPAVITSAS, C. (2009) *Financialised Capitalism: Instability and Financial Expropriation*, *Historical Materialism*, 17 (2): 114-148.

4 Principalmente a emissão de dólares pelos EE.UU a partir do fim da paridade com o ouro, em 1971.

Inúmeros estudos e investigações evidenciaram que, a partir dos anos 70, volumes exagerados de créditos foram oferecidos a países da América Latina, África e Ásia, por intermédio do sistema bancário – privado (ou comercial), bilateral e multilateral –, com a característica predominante de ausência de entrega efetiva dos respectivos recursos.

Estes créditos se materializaram sob forma de empréstimos vinculados (nos quais não se transferiam os recursos financeiros de um país para o outro, mas financiava-se, com altos custos, a compra de produtos ou serviços dos próprios países concedentes dos créditos), destinados à implementação de megaprojetos superfaturados e desnecessários, com custos exorbitantes, ou à construção de infraestrutura que viabilizaria a extração de recursos naturais.

Outra característica relevante destes créditos concedidos foi o financiamento de regimes militares e/ou ditatoriais em diversos países, uma vez mais sem a entrega efetiva de recursos, uma vez que financiavam a compra de armamento e serviços de espionagem, contrária aos interesses soberanos do povo, o que denota o aspecto odioso destes “créditos” desde a sua origem.

Estes créditos induziram um processo de autogeração de endividamento, no qual o serviço da dívida (obrigação de amortizar o capital mais os juros incidentes sobre os créditos) passa a ser pago com novos empréstimos, cada vez mais onerosos, sem nenhum benefício para os países.

A atuação do poder financeiro mundial pelo meio do Sistema da Dívida está presente em todos os Continentes. A história tem mostrado que as sucessivas crises são provocadas por bancos e os prejuízos delas decorrentes terminam sendo transferidos para o setor público estatal através das diversas formas de salvamentos bancários, por exigência dos organismos financeiros internacionais.

A partir do surgimento das previsíveis crises, o FMI interfere com planos – financeiros, de estabilidade, de ajuste fiscal e orçamentário – que impõem mudanças estruturais, legais e econômicas, que beneficiam principalmente o próprio setor financeiro.

Assim ocorreu na América Latina e na África nos anos 80, na Ásia nos anos 90 e, recentemente, na Europa e nos Estados Unidos. Em todos os casos, a consequência foi a geração⁵ de dívidas “públicas” internas e externas.

5 Mecanismos de geração de dívida pública são analisados no Capítulo II.

O poder financeiro tem se expandido e concentrado ainda mais devido a grandes processos de fusão que deram origem a megacorporações e grupos financeiros com companhias subsidiárias, vinculadas, relacionadas e *off shore*, operando com os privilégios antes mencionados e sob inúmeras denúncias de corrupção.

Sua atuação tem sido favorecida pela utilização dos avanços das tecnologias de informação e comunicação, bem como pela falta de supervisão adequada e regulação, que têm permitido a criação de produtos bancários – principalmente derivativos⁶ – carentes de fundamento⁷. Estes produtos afetam os diversos intercâmbios – tangíveis e intangíveis, presentes e futuros – com incalculáveis efeitos nefastos e riscos, desencadeando bolhas financeiras que provocam sucessivas crises.

1.2 – O PODER DO SISTEMA BANCÁRIO MUNDIAL

Importante estudo acadêmico realizado em 2011 - *A rede de controle corporativo global*⁸ - revelou a impressionante concentração de poder e propriedade, em reduzido grupo de instituições bancárias, de parte relevante da economia mundial.

A investigação partiu da amostra composta pelos 43.000 maiores negócios do mundo e descobriu a existência de mais de um milhão de vínculos de propriedades entre eles.

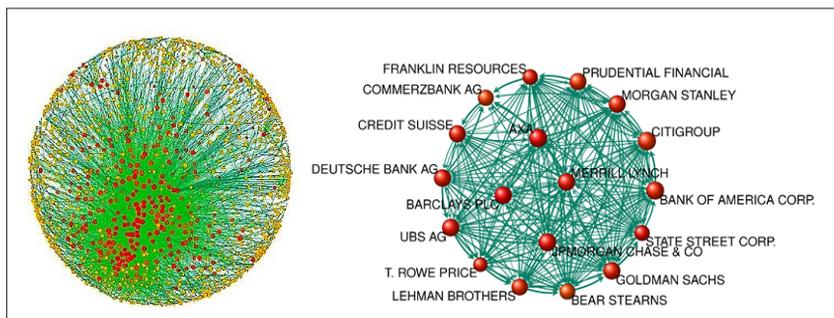
O estudo revelou que 40% do controle daqueles 43.000 maiores negócios mundiais está concentrado nas mãos de apenas 147 instituições proprietárias, que conformam um núcleo altamente conectado entre si.

6 Derivativos são operações derivadas, ou seja, transações financeiras construídas com base em outras transações financeiras, permitindo um alto grau de especulação, superespeculação (procedimento em que se busca lucro futuro com grande risco, especialmente quando os recursos aplicados não são de quem os aplica, isto é, quando a aplicação de risco é feita por profissionais do mercado de ações) e alavancagem. São ofertados em mercados secundários e abrem a possibilidade de participação de especuladores e arbitradores (arbitrador é o participante do mercado que busca lucro sem assumir riscos e, usualmente, compra papéis num mercado em que estão com preço inferior ao de outro e neste os vende imediatamente.)

7 Esquemas de reengenharia financeira criaram diversos produtos financeiros, por exemplo: *swaps*, *factoring*, *leasing*, vendas futuras, *swaps* sobre os CDO (*collateralized debt bligation*), os *credit default swaps* (CDS), titularização hipotecária, fideicomissos mercantis, fideicomisso sem garantia etc.

8 S. VITALI, J.B. GLATTFELDER, S. BATTISTON. *The network of global corporate control*, PLoS ONE 6(10), e25995 (2011). Disponível em: <http://arxiv.org/pdf/1107.5728v2.pdf>

A maioria desse núcleo - 75% - são entidades financeiras, e a propriedade dessas 147 instituições está nas mãos de pouco mais de 50 entidades financeiras, que possuem o controle do núcleo. As mais importantes estão indicadas no gráfico seguinte.



Esse estudo permite visualizar o poder do setor bancário em todo o mundo, assim como compreender o seu controle sobre recursos e fluxos econômicos dos países, pois todas as operações são realizadas através deste setor. Essa concentração de poder, controle e propriedade dos negócios mundiais nas mãos dos bancos tem permitido a interferência destes em políticas e decisões governamentais estratégicas: uma situação que alguns acadêmicos chamam de “*hegemonia financeira*”.

1.3 – COMO O SETOR FINANCEIRO OBTÉM TANTO PODER?

O Sistema da Dívida é a engrenagem que possibilita o domínio econômico do setor financeiro nos diversos países, tanto mediante implantação de planos de ajuste econômico quanto pela viabilização da entrada deste setor nas estruturas econômicas, políticas, legais e de comunicação das nações em que o sistema atua.

O poderio financeiro sobre as nações é obtido, principalmente, por intermédio do financiamento de ditaduras ou de campanhas eleitorais “democráticas”, conseguindo dessa maneira dominar o poder político e subordiná-lo aos interesses do capital financeiro para, em seguida, alcançar as modificações das estruturas legais em seu favor e de acordo com os seus interesses.

9 MINTZ, B.,SCHWARTZ, M. (1985). *The power structure of American business*. Chicago: University of Chicago Press.

Tal circunstância de poder está presente nos diversos Continentes, por exemplo:

Na **América Latina**, o poder econômico teve papel determinante no financiamento de regimes militares nos anos 70 e na opção pelo endividamento com os bancos privados internacionais, de forma agressiva e sem transparência. Este processo submeteu toda a região ao poder financeiro mundial e impossibilitou seu desenvolvimento equilibrado, pois impediu a implementação de mecanismos de justiça social, especialmente um modelo tributário equitativo ou a necessária reforma agrária.

Nos **Estados Unidos**, segundo Harvey¹⁰, o “Partido de Wall Street” dominou as políticas governamentais nas últimas quatro décadas, estendendo seu domínio para “muito além do aparelho estatal”. Este fato ajuda a compreender as razões do amplo salvamento bancário realizado a partir de 2007.

Na **Europa**, o poder dos bancos e seus tecnocratas ameaçam a democracia: na Grécia, tão logo o ex-primeiro-ministro Yorgos Papandreu mencionou a possibilidade de convocar um referendo popular para consultar sobre as medidas exigidas ao País pela *Troika*¹¹, foi imediatamente forçado a renunciar e, em seu lugar, um tecnocrata do banco *Goldman Sachs* – não eleito – assumiu o poder. Na Itália, com a saída de Berlusconi, assumiu Mário Monti, ligado ao sistema financeiro europeu.

Na **Ásia** e na **África**, um número expressivo de países carecem de sistema de regulação do financiamento eleitoral político e na maioria deles não existe o financiamento público¹², o que abre espaço para o financiamento privado de campanhas e para o conflito de interesses.

A Auditoria Cidadã da Dívida deve compreender que o endividamento público tem sido utilizado como uma engrenagem do modelo de acumulação capitalista.

10 HARVEY, David (2012). O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo. Brasil: Boitempo Editorial.

11 *Troika*: expressão utilizada para indicar as instituições que exercem imenso poder sobre as decisões financeiras dos países europeus afetados pela crise: Comissão Européia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu.

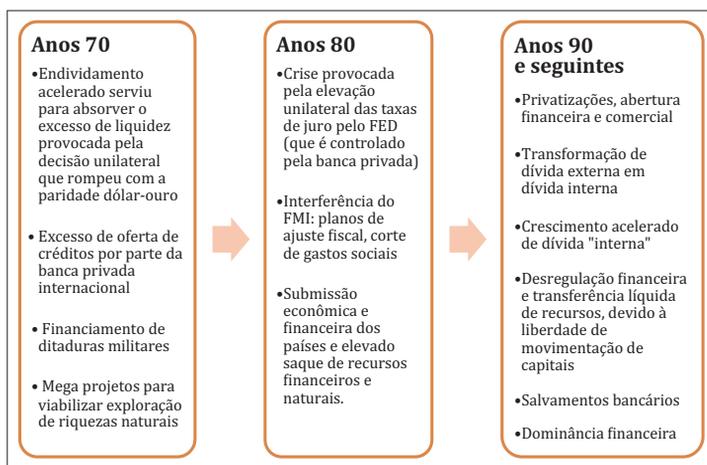
12 IDEA, *Funding of Political Parties and Election Campaigns, Handbook series*, Suécia, 2003, p.18.

1.4 – ENDIVIDAMENTO PÚBLICO COMO ENGRENAGEM PARA ABSORVER CRISES

Em todo o mundo a atuação do sistema financeiro tem produzido fraudes, quebras e crises que são assumidas pelo setor estatal sem contrapartida alguma, gerando dívidas públicas.

Uma vez geradas, tais dívidas não param de crescer, pois seus altos custos, condições abusivas e condicionamentos impostos por organismos internacionais levam à sua perenização.

O papel do endividamento da **América Latina** demonstra tais asertivas: o processo começou como um meio de absorver crise de excesso de liquidez financeira na década de 1970 e tem servido para fomentar escravidão econômica, interferência política, apropriação de recursos financeiros, riquezas naturais e patrimônio público através das privatizações, funcionando como um mecanismo de dominação que privilegiou o sistema financeiro privado, conforme o breve resumo apresentado a seguir.



Na África o processo foi parecido com o da América Latina, mas ainda mais violento: o endividamento público na década de 70 também absorveu o excesso de liquidez do sistema bancário internacional e se destinou ao financiamento de ditaduras, à construção de infraestrutura voltada para facilitar o saque de riquezas naturais ou à implantação de megaprojetos inúteis ou nefastos, inadequados à realidade dos países, promovendo interesses de grandes construtoras transnacionais, financiados por bancos privados internacionais e Banco Mundial.

O incremento unilateral das taxas de juros internacionais (*Prime e Libor*), de cerca de 5% até 20,5% ao ano, foi uma das principais causas da crise financeira dos anos 80, e abriu espaço para a devastadora interferência do FMI na África e na América Latina.

Na Ásia também se verificou a absorção do excesso de liquidez mundial para construção de megaprojetos¹³. O crescimento desmedido do endividamento público neste continente foi constatado logo após a grande crise provocada pela fúria dos especuladores a partir de 1997. Os “tigres asiáticos” e o Japão, que cresciam aceleradamente no início dos anos 90, entraram em sucessivas crises geradas por especulação em mercados de capitais asiáticos, na qual estavam envolvidos bancos de investimento e instituições que coordenam a venda de ativos financeiros.



Tal processo ocasionou o colapso de moedas nacionais (como mostra o gráfico referente a Indonésia: desvalorização da rupia em relação ao dólar). A consequência foi o uso de reservas públicas para salvar bancos privados, responsáveis pela crise, e a aceitação incondicional da intervenção do FMI.

“A partir de 2000, a Ásia experimentou um crescimento econômico rápido, que deu lugar a emissões de títulos de dívida em alguns países conhecidos como “os Dragões” (Coreia do Sul, Hong-Kong, Cingapura e Taiwan) e, logo a seguir, Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas, os “Tigres do sudeste asiático”. O acesso a este mercado de dívida deu-se por intermédio de instrumentos derivados (OTC, ‘over-the-counter’) e produtos estruturados”¹⁴.

13 Nas Filipinas, durante a ditadura Marcos, em 1976, a construção de uma central nuclear, que nunca chegou a funcionar, considerada demasiado perigosa por ter sido construída perto de uma falha geológica causadora de terremotos e de um vulcão adormecido, deixou o País com uma dívida de 2.300 milhões de dólares. Vide Virginie de Romanet, em <http://cadtm.org/Philippines-la-Cour-supreme-dompte>.

14 Por Virginie de Romanet, do CADTM/Bélgica.

Na **Europa** o salvamento bancário foi o meio usado para transferir a crise financeira¹⁵ que estava instalada no setor financeiro para os países, provocando aumento da dívida pública, principalmente através de “ajudas financeiras”.

O quadro seguinte apresenta os maiores volumes de ajudas a bancos feitas por países europeus em 2010¹⁶ (expressando-as em milhões de euros e em percentagem dos respectivos PIB) e revela o privilégio do socorro bancário (*bailout*).

	Ajudas em razão da crise financeira	Volume total de ajudas	% PIB (ajudas totais)
Irlanda	361,2	362,9	235,76%
Grécia	35,1	38,5	16,71%
Reino Unido	200,1	200,5	12,11%
Países Baixos	53,6	56,8	9,61%
Espanha	87,1	92,5	8,71%
Alemanha	164,5	184,5	7,38%
França	91,5	108,7	5,62%

Importâncias em euros x 1.000.000 (dados de 2010)

Fonte: IV Informe Anual sobre Ajudas Públicas na Espanha (CNC)

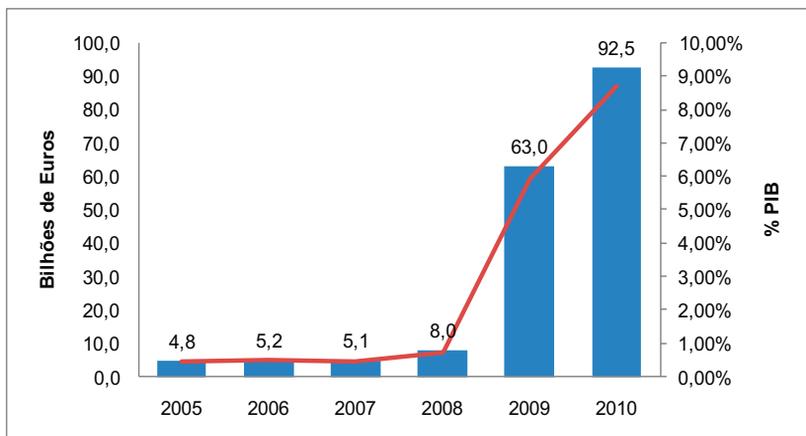
No dia 11 de fevereiro de 2009 o jornal *The Telegraph* publicou que **“o socorro a bancos europeus poderia empurrar a União Europeia para uma crise”**; isto é, já se prognosticava a crise como consequência da decisão de salvar os bancos. A notícia revelou, ainda, que tal decisão foi discutida tendo por base um documento secreto de 17 páginas.

15 Sobre a crise e sua atual manifestação na Europa recomenda-se: Lapavitsas, C. (Ed.) (2012) *Crisis in the Eurozone*. New York; Verso.

16 Boletim ELA – EuskalSindikatua, 9 de novembro de 2012.

A crise está afetando profundamente a Europa. No caso da **Espanha**¹⁷, por exemplo, o gráfico seguinte evidencia que a “ajuda anti-crise” sobrecarregou amplamente as finanças públicas. A população está perdendo suas casas, empregos e serviços públicos, mas o sistema bancário recebe incalculável ajuda.

EVOLUÇÃO TEMPORAL DE AJUDAS CONCEDIDAS 2005-2010



Fonte: Comissão Nacional da Concorrência – Espanha (*Comisión Nacional de la Competencia – España*)

Nos Estados Unidos, a auditoria realizada pelo Departamento de Contabilidade Governamental¹⁸ revelou a transferência de 16 trilhões de dólares, em segredo, feita pelo Sistema da Reserva Federal (FED) a ban-cos e corporações, sob forma de empréstimos com taxas de juros próximas a zero, entre dezembro de 2007 e junho de 2010, conforme detalhado no quadro seguinte.

17 Por Sergi Cutillas e Itziar Gimenez, da *Plataforma de Auditoria Ciudadana de la Deuda*, Espanha.

18 Disponível em: <http://www.sanders.senate.gov/newsroom/news/?id=9e2a4ea8-6e73-4be2-a753-62060dccb3c3>.

INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	MONTANTE EM DÓLARES
Citigroup	2.513.000.000.000
Morgan Stanley	2.041.000.000.000
Merrill Lynch	1.949.000.000.000
Bank of America	1.344.000.000.000
Barclays PLC (Reino Unido)	868.000.000.000
Bear Sterns	853.000.000.000
Goldman Sachs	814.000.000.000
Royal Bank of Scotland (Reino Unido)	541.000.000.000
JP Morgan Chase	391.000.000.000
Deutsche Bank (Alemanha)	354.000.000.000
UBS (Suíça)	287.000.000.000
Credit Suisse (Suíça)	262.000.000.000
Lehman Brothers	183.000.000.000
Bank of Scotland (Reino Unido)	181.000.000.000
BNP Paribas (França)	175.000.000.000
Wells Fargo & Co.	159.000.000.000
Dexia SA (Bélgica)	159.000.000.000
Wachovia Corporation	142.000.000.000
Dresdner Bank AG (Alemanha)	135.000.000.000
Societe Generale SA (França)	124.000.000.000
Todos os demais beneficiados	2.639.000.000.000
Total	16.114.000.000.000

Essas cifras estratosféricas mostram o privilégio do setor financeiro, apesar do fato de que ele próprio está provocando as crises. É interessante

observar que os mesmos bancos que aparecem como beneficiados pelo FED figuram também no estudo acadêmico sobre o poder do sistema bancário¹⁹.

A Auditoria Cidadã deverá identificar a utilização do endividamento público como engrenagem que possibilita absorver crises e fraudes geradas pelo setor financeiro privado.

1.5 – FATORES QUE CONSOLIDAM O PODER DO SETOR FINANCEIRO E O USO DO SISTEMA DA DÍVIDA

A financeirização mundial tem sido viabilizada por uma série de fatores que passaram a reger a economia mundial, e que funcionam como engrenagens integrantes do Sistema da Dívida, tais como:

- a) Criação do Sistema da Reserva Federal - FED
- b) Desregulamentação Financeira e Crises
- c) Fim da Paridade Dólar – Ouro
- d) Organismos Financeiros Internacionais
- e) Criação do Euro e o Papel do Banco Central Europeu
- f) Agências Qualificadoras de Risco

a) CRIAÇÃO DO SISTEMA DA RESERVA FEDERAL - FED

O pânico bancário de 1907, originado por uma crise financeira nos Estados Unidos, serviu de justificativa para criação do sistema da Reserva Federal, cujos objetivos seriam: exercer a política monetária **do país, supervisionar e regular** instituições bancárias; manter a estabilidade do sistema financeiro e prover serviços financeiros para instituições de depósito, ao governo dos Estados Unidos e a instituições oficiais estrangeiras.

A lei de criação do FED foi aprovada em 1913, porém, um ano antes, a Comissão de Atividades Bancárias e Divisas do Congresso norte-americano²⁰ já denunciava a concentração bancária e de poder em um reduzido grupo interno do sistema em Nova York, constituído por *J.P. Morgan and Co.*, *First National Bank* e *National City Bank*.

19 VITALI, S., GLATTFELDER, J. B., BATTISTON, S., op. cit.

20 House Committee on Banking and Currency, presidida por Arsene Pujo.

Em relação ao alegado objetivo do FED é importante mencionar a opinião de alguns estudiosos, como Antony Sutton²¹:

“O Sistema da Reserva Federal é um monopólio legal privado da oferta monetária e funciona em benefício de uns poucos, sob o pretexto de proteger e promover o interesse público.”

Edward Griffin²² igualmente questiona o papel do FED:

“O que é o Sistema da Reserva Federal? A resposta pode surpreender. Não é federal e não existem reservas. Além disso, os bancos da Reserva Federal não são, sequer, bancos. (...) Um cartel para proteger seus membros da concorrência (...) o sistema não é mais do que um cartel com fachada de governo”.

A atuação do FED se voltou, historicamente, ao afã de proteger e/ou beneficiar aos bancos privados²³, os mesmos que comandam seu conselho executivo. Tal fato tem sido evidenciado em auditorias praticadas, por exemplo, nas seguintes circunstâncias:

- o FED, comandado pelos mesmos grandes bancos credores de dívidas externas, promoveu, unilateralmente, a elevação das taxas de juros internacionais (*Prime*) que vigoravam nos contratos dos anos 70 e que atingiram o patamar de 20,5 % anuais em 1981;
- o FED foi o depositário das garantias (títulos do Tesouro dos EUA) exigidas dos países que se submeteram ao Plano *Brady* nos anos 90.

David Harvey, professor na *City University of New York*, menciona o poder do FED em defesa de interesses financeiros privados²⁴:

“O nexo Estado – finanças” trabalha há muito tempo como o “sistema nervoso central” da acumulação de capital. Quando os sinais

21 SUTTON, Antony - Wall Street and F.D.R. (1999), p. 94.

22 GRIFFIN, G. Edward – The Creature from Jekyll Island. A Second Look at the Federal Reserve (2010), p. 1, 3 y 21.

23 Há teorias que acusam o FED de manipular política e economicamente o mundo desde os primórdios do século XX, em colaboração com grandes multinacionais e com o próprio Governo dos Estados Unidos da América do Norte. A maioria dessas teorias foi revelada numa série de documentários de impacto chamados “Zeitgeist”, de Peter Joseph, em “The Money is Debt”, de Paul Grignon, bem como em dois últimos livros editados pelo conhecido economista John Perkins (Confessions of an Economic Hit Man- Confissões de um assassino econômico – e The Secret History of the American Empire). Fonte: <http://www.efxto.com/diccionario/f/3716-fed-sistema-de-reserva-federal#ixzz2BqVKZ2Ok> Sob licença de Creative Commons: Attribution Share Alike.

24 HARVEY, David - O enigma do Capital e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peshchanski; São Paulo; Boitempo Editorial, 2011, p.52,98.

*internos de sua operação não dão resultado, obviamente, surgem as crises. Grande parte do que ocorre internamente nos bancos centrais e ministérios de finanças dos Estados contemporâneos é ocultada e envolta em mistério. Não foi por acaso que William Greider chamou de **Segredos do Templo** sua exaustiva investigação, de 1989, sobre o funcionamento da Reserva Federal.*

(...)

*“Quando explode a bolha de crédito, o que inevitavelmente ocorre é que toda a economia se afunda numa espiral descendente, do mesmo tipo da que se iniciou em 2007. Nesse ponto, o capitalismo, visando a se por a salvo de suas próprias contradições internas, tem que criar uma fonte de alimentação externa. Precisa voltar a criar o equivalente à reserva em ouro externa feudal ou não capitalista, da qual historicamente tem-se alimentado. Isto se faz introduzindo **o poder de criação de dinheiro, sem limites, numa instituição neo-feudal como a Reserva Federal.**”*

A Auditoria Cidadã deve considerar que o Conselho Executivo de diversos bancos centrais é constituído por representantes do setor financeiro privado, com poderes sobre as finanças públicas de países, o que pode caracterizar conflito de interesses.

b) DESREGULAMENTAÇÃO FINANCEIRA E CRISES

A grande crise financeira iniciada em 1929 nos Estados Unidos impactou a economia mundial.

Senadores norte-americanos²⁵ denunciaram que “o país estava submetido ao controle dos financistas”, devido à existência de supermercados financeiros globais com alta concentração de poder, forte especulação com os recursos dos depositantes, clima de corrupção e manipulação financeira que tornavam o sistema complexo, opaco e ingovernável.

Audiências realizadas no Senado norte-americano impulsionaram a aprovação de regras de controle, destacando-se a Lei Glass-Steagall²⁶, em 1933, que obrigou a separação entre Bancos de Depósito e Bancos de Investimento; proibiu a participação de banqueiros nos conselhos de administração de empresas industriais, comerciais e de serviços, entre outras medidas.

25 Como, por exemplo, os integrantes da denominada “Investigação Pecora”, em 1932.

26 BankingAct. Esta Lei foi a mais conhecida, tendo sido aplicada, com algumas variações, em países europeus: TOUSSAINT, Eric. Bancos contra pueblos: los entresijos de una partida amañada, 31 de dezembro de 2012. Disponível em: < <http://cadtm.org/Bancos-contra-pueblos-los> >

Durante algumas décadas verificou-se certa limitação da especulação, o que possibilitou o crescimento de corporações industriais e a expansão da industrialização. Porém, a partir dos anos 70, mudanças substanciais conduziram à desregulamentação financeira. O fim da paridade dólar-ouro foi um passo nesse sentido, como será comentado mais adiante.

A partir de 1983, as exigências do FMI impulsionaram a mencionada desregulamentação, mediante a redução do controle de capitais, junto com a abertura financeira e comercial, facilitando as transações do sistema bancário internacional e fomentando as relações com os paraísos fiscais.

O denominado Consenso de Washington, que se converteu em agenda oficial do FMI a partir de 1990, também impulsionou a desregulamentação financeira.

Sob a alegação de “necessidade de modernização”, em 1999 foi revogada a Lei Glass-Steagall e aprovada a Lei Gramm-Leach-Bliley²⁷, também conhecida como Financial Services Modernization Act of 1999. Essa nova Lei possibilitou, entre outras ações:

- o aumento de fusões, incorporações e oligopólios financeiros transnacionais;
- o surgimento de novos supermercados financeiros devido à remoção de barreiras entre bancos comerciais, de investimento, seguradoras, corretoras (*brokerages*²⁸) e outras;
- a busca de uma economia de escala e do *status* de “grande demais para quebrar”, o que garante o salvamento automático.

A grande mídia financiada pelo poder econômico aclamou os supermercados financeiros: “os bancos estão mais sólidos”. Na verdade, a

27 Para uma consulta ao texto integral da Lei, ver: Gramm-Leach-Bliley Act, Public Law 106-102, 106th Congress, Nov. 12, 1999. (113 STAT. 1338) Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-106publ102/content-detail.html>>

28 *Brokerage*: Termo inglês que designa uma instituição financeira que facilita compra e venda de títulos financeiros mediante a cobrança de comissão.

desregulamentação fortaleceu o modelo bancário especulativo²⁹ e promoveu o avanço da financeirização:

“Modelos bancários”

No modelo tradicional (*originate and hold*) os bancos avaliam e assumem o risco; isto é, analisam as demandas de créditos, decidem se os concedem ou não e, uma vez outorgados, estes são mantidos em seus balanços até o seu vencimento.

Devido aos processos de desregulamentação, os bancos relegaram a um segundo plano o financiamento da economia real (famílias, empresas, administrações locais) para especular nos mercados, por parecer mais lucrativo.

Para especular ainda mais, o setor de finanças inventou novos processos, em particular a titularização, que consiste em transformar créditos bancários em títulos financeiros.

Os bancos não têm mantido os créditos, mas sim transferido-os, revendendo-os sob forma de títulos.

Falamos aqui de um novo modelo bancário, chamado *originate to distribute* (conceder e transferir), também chamado *originate, repack and sell* (conceder, reestruturar e vender). Para o sistema bancário, a vantagem é dobrada: além de diminuir seu risco, na medida em que retira de seu ativo os créditos concedidos, passa a dispor de recursos adicionais para especular.

É importante mencionar que diversos catedráticos responsabilizam a desregulamentação do sistema bancário pelo crescimento desmedido de operações especulativas que originaram a crise de 2007. Entre eles, está Joseph Stiglitz³⁰.

29 Por Patrick Saurin, do Sindicato Sud BPCE, França.

30 Disponível em: <http://abcnews.go.com/print?id=5835269>.

John Bellamy Foster e Hannah Holleman³¹ resumem tal tese em seu texto *La elite del poder financiero*:

“Com o avanço da financeirização, surgiram formas cada vez mais exóticas de inovação financeira (todo tipo de operações futuras, opções, derivativos, permutas financeiras [“swaps”], em paralelo ao desenvolvimento de todo um sistema bancário às sombras, fora dos balanços dos bancos. (...) O sistema se tornou cada vez mais complexo, opaco e ingovernável. Surgiu uma nova era de conglomerados financeiros que fez começar, em 2007, a Grande Crise Financeira.”

De fato, a desregulamentação financeira iniciada desde os anos 80 e aprofundada nos anos 90 permitiu a criação de diversos produtos bancários inconsistentes, que proporcionaram ganhos fabulosos, pois, ao serem contabilizados nos balanços dos bancos, inflaram artificialmente seus resultados, elevando a possibilidade de concessão de empréstimos, “criando” moeda.

As empresas de auditoria, instituições privadas obrigadas a emitir anualmente seus pareceres sobre os balanços dos bancos, não denunciaram esta manobra que permitia a concessão de empréstimos de dinheiro que o sistema bancário sequer possuía.

Estes mercados de derivativos funcionam como verdadeiras “pirâmides”, marcadas pela especulação e pela alavancagem, garantindo ganhos crescentes a cada rodada. Um forte elo dessa cadeia rompeu-se quando a Carteira de Crédito Imobiliário não pôde ser cobrada, causando o colapso dos respectivos produtos derivados.

É importante ressaltar que a bolha do mercado imobiliário foi apenas um elo **e não a causa** da crise financeira iniciada em 2007. O fato de que existiram hipotecas relacionadas com o financiamento imobiliário de alto risco não teria representado problema algum para o sistema financeiro se tais hipotecas não tivessem sido vinculadas à emissão de derivativos em série, que centuplicaram referido risco.

A divulgação excessiva da bolha imobiliária serviu para criar o cenário de que a população teria tido grande responsabilidade pela crise. Cabe ressaltar que as cifras estratosféricas utilizadas para o salvamento bancário estão muito além do montante correspondente a todas as residências do mundo.

31 FOSTER, John B. y HOLLEMAN, Hannah, *La élite del poder financiero* (2011) MonthlyReview. Seleccionen en castellano, núm.12, Edición online, noviembre. Disponível em: <http://www.cienciasocialcritica.com/2/9>.

A desregulamentação financeira tem grande relação com a geração de dívidas públicas, como se evidenciou a partir do início do colapso dos bancos, quando o Sistema da Reserva Federal (FED) e o Banco Central Europeu (BCE) passaram a exigir que os países afetados pela crise tomassem medidas voltadas para o salvamento daqueles bancos. Esta situação demonstra a responsabilidade do setor financeiro na produção da crise, ao mesmo tempo em que expõe o seu poder sobre os países.

A Auditoria Cidadã deverá identificar claramente quais são as causas das crises e determinar as dívidas públicas geradas para resolver problemas do setor privado.

c) FIM DA PARIDADE DÓLAR – OURO

O compromisso de paridade do dólar com o ouro³² foi estabelecido em 1944, durante a Segunda Guerra Mundial, na conferência realizada em Bretton Woods. O dólar foi eleito como moeda de referência internacional, para “facilitar os intercâmbios comerciais”, e o estoque de ouro permaneceria depositado no FED.

Depois dos bombardeios atômicos contra Hiroshima e Nagasaki, em 1945, o sistema de Bretton Woods se consolidou com a aprovação dos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU)³³.

Em 1965, o Banco da França, seguido pelo Banco da Inglaterra, começou a solicitar ao FED que efetuasse o cambio de seus dólares por ouro, em grandes quantidades. De Gaulle propunha outro sistema, “fundado em inquestionável base monetária, que não tivesse o emblema de nenhum país em particular”³⁴.

Em um domingo, dia 15 de agosto de 1971, de maneira isolada e unilateral, o presidente Nixon anunciou que o FED não cumpriria com suas obrigações de efetuar o cambio de dólares por ouro³⁵.

32 A paridade estabelecida era de uma onça (31,104g) de ouro para cada 35 dólares.

33 CARVALHO, William Almeida de. A Crise Financeira Mundial – Uma perspectiva dos Emergentes para os Cidadãos do Mundo Globalizado. 2009; pp 10-11.

34 Idem, ibidem, p. 14.

35 Idem, ibidem, p. 16.

Essa ruptura de compromisso teve várias consequências e representou um passo importante em direção ao processo de desregulamentação financeira mundial, tendo em vista que em 1971 a hegemonia do dólar estadunidense já estava consolidada.³⁶

O fim da paridade dólar-ouro possibilitou a emissão de moeda sem lastro e influenciou fortemente o excesso de liquidez internacional nos anos 70. Esta liquidez foi transferida para os bancos privados que, por sua vez, ofereceram empréstimos a países da América Latina, África e Ásia, convertendo-se estes bancos nos maiores credores de empréstimos a países do Sul.

Os trabalhos da Auditoria Cidadã devem iniciar sua análise desde a origem da geração da dívida pública.

d) ORGANISMOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS – FMI E BANCO MUNDIAL

Criados em 1944, na mesma reunião de Bretton Woods que estabeleceu a hegemonia do dólar norte-americano, o FMI e o Banco Mundial têm sido destacadas engrenagens do Sistema da Dívida. A atuação de ambos tem deixado importantes marcas tanto em países de economia desenvolvida quanto subdesenvolvida.

A missão do FMI está descrita em seu Estatuto Constitutivo e, de acordo com seus objetivos, se encarregaria de velar pela estabilidade do sistema financeiro internacional. Na prática, seu papel tem sido o de líder e guardião da ordem monetária e financeira³⁷, atuando em favor dos bancos privados, e não dos países membros. Embora o artigo primeiro de seu estatuto determine que deveria contribuir para a viabilização de altos níveis de emprego, faz exatamente o contrário.

Apesar da existência de um *modus operandi* semelhante em distintas regiões, observam-se variações na atuação destes organismos, por exemplo:

- Em economias mais desenvolvidas (inclusive na América Latina) a parte mais relevante da dívida pública corresponde a títulos emitidos em operações protagonizadas por bancos privados. O FMI aparece em tempos de crise, com seus planos de ajuste que garantem a transferência de recursos para o setor privado. O Banco Mundial atua tanto no âmbito nacional como

36 Idem, *ibidem*.

37 Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), Ecuador. Informe Final - Resumen Ejecutivo, p. 69, 126, 152. Disponível em: <http://www.auditoriadeuda.org.ec/>.

regional, em projetos diversos³⁸, que atendem a seu interesse de interferir em políticas econômicas estratégicas.

- Em economias subdesenvolvidas (inclusive nos países ditos *HIPC*³⁹ na África, Ásia e América Latina), a emissão de dívida em títulos é baixa ou inexistente. Nesses países, o endividamento mais relevante se dá por meio de organismos internacionais, através de créditos ligados a programas “de desenvolvimento” que permitem ao FMI e ao Banco Mundial exercer sua influência em decisões econômicas internas e impor programas de ajuste estrutural. Na prática, os denominados “acordos de colaboração” incrementaram a pilhagem de recursos naturais através das volumosas exportações a preços baixos. Os “alívios de dívidas” anunciados para os países *HIPC* têm servido para viabilizar o pagamento da própria dívida, em muitos casos ilegítima e odiosa, que já haviam sido pagas várias vezes.

Tal entendimento é também compartilhado por David Harvey⁴⁰:

- Por um lado, as instituições “internacionais e ambulantes de crédito” pretendem seguir chupando, como sanguessugas, a maior quantidade de sangue que podem de todos os povos do mundo – não importa quão pobres sejam – através de programas chamados de “ajustes estruturais” e todos os tipos de planos (tais como a duplicação repentina das taxas de nossos cartões de crédito). Por outro lado, os dirigentes dos bancos centrais inundam economias e inflam o corpo político global com o excesso de liquidez, com a esperança de que as transfusões de urgência curem uma enfermidade que requer diagnóstico e intervenções muito mais radicais.

A atuação do FMI e do Banco Mundial na **África** tem sido marcada pela imposição de planos de ajuste estrutural desde os anos 80. Além de exigir a eliminação de subsídios para a agricultura e investimentos sociais, tais planos resultaram em diversas interferências em decisões microeconômicas, que significaram o desmantelamento da economia. Apesar de ter se submetido a tais planos, a África não superou seus problemas financeiros para o pagamento de sua dívida externa - em muitos casos ligada ao financiamento de ditaduras e guerras.

38 TOUSSAINT, Eric (2006). Banco Mundial - El golpe de estado permanente. Caracas: Centro Internacional Miranda, 2006, página 38.

39 HIPC (Heavily Indebted Poor Countries): “países pobres altamente endividados”.

40 HARVEY, David (2011). O enigma do Capital e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo Editorial, página 08.

A atuação do FMI nos **países europeus** afetados pela crise iniciada em 2007 se assemelha à sua atuação em **países latino-americanos** a partir de 1982, especialmente por meio de:

- Imposição de rigorosos planos de ajuste fiscal, que contemplam a redução de gastos sociais (serviços públicos de saúde, educação, benefícios sociais, demissões de servidores etc.); a redução de investimentos públicos; a realização de anti-reformas nos sistemas trabalhista, tributário, comercial e previdenciário; privatizações; aumento do preço dos combustíveis e de tarifas (energia elétrica, telefonia etc.); modificação de diversos textos legais em benefício do setor privado;
- Defesa de interesses privados (por intermédio de estatização de dívidas privadas, capitalização de instituições financeiras e salvamento de bancos), ignorando sua responsabilidade na produção de crises.

O resultado de anos de interferência do FMI nos países do Sul está exposto em décadas consideradas perdidas, devido ao aprofundamento das injustiças sociais, aumento de transferências financeiras para o exterior e para o setor privado, além de possibilitar a dominação financeira e econômica, com perda de soberania e liberdade.

Na última década, a atuação do FMI em defesa dos bancos privados evidencia-se, especialmente, pela exigência de inclusão da denominada **Cláusula de Ação Coletiva**⁴¹ – CAC nos títulos da dívida soberana.

No Brasil, por exemplo, a referida cláusula CAC passou a ser incluída nos títulos emitidos a partir de 2003, o que significou uma grave lesão à soberania e aos interesses nacionais. Adicionalmente, esta inclusão foi feita sem a necessária aprovação do Senado Federal.

Tal cláusula determina alterações fundamentais nas condições do endividamento público, pois concentra, nos detentores dos títulos, o poder de decidir como a dívida será refinanciada em caso de dificuldade de pagamento. Os detentores poderão impor ao país a renúncia à sua soberania e imunidade, bem como efetuar qualquer emenda, alteração, ou modificação relativa aos títulos soberanos, sem a participação ou o consentimento do país emissor, o que viola os princípios constitucionais.

41 FATTORELLI, Maria Lucia. Más poder para la banca con la Cláusula CAC. Disponível em: <http://www.auditoriacidadada.org.br/mas-poder-para-la-banca-con-la-clausula-cac-maria-lucia-fattorelli/>

A cláusula em foco está presente também no **Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEDE)**⁴² introduzido recentemente na Europa. O MEDE assume funções de outros mecanismos anteriores (MEEF⁴³ e FEEF⁴⁴).

O Tratado do MEDE exige inclusão da cláusula CAC em todas as emissões de títulos soberanos e impõe condições abusivas aos países, pois provoca a renúncia à soberania nacional em favor de instituições constituídas de modo não democrático, especialmente o FMI, perpetuando o controle por parte de bancos privados e elites financeiras.

O MEDE estabelece que se constitua um Conselho no qual todos os países estarão representados proporcionalmente aos respectivos pesos econômicos. Estes gestores serão independentes do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais; terão poder absoluto e gozarão de privilégios, tais como imunidade diante de procedimentos judiciais.

Os arquivos e documentos do MEDE serão invioláveis; seus recursos e ativos estarão isentos de restrições, regulações e medidas de controle; as operações serão isentas de qualquer imposto direto, direitos de importação, e livres de qualquer restrição; os salários e vantagens do pessoal do MEDE serão isentos de qualquer imposto nacional sobre a renda.

O MEDE confere poderes ao FMI para assessorar os países na adoção de medidas econômicas.

A Auditoria Cidadã deve identificar
as responsabilidades do FMI e do Banco Mundial
sobre as consequências de suas imposições.

42 Sobre el Tratado del M.E.D.E. Lo que nos ocultan desde Europa. Disponible en: <http://madrid.tomalaplaza.net/2012/10/09/sobre-el-tratado-del-m-e-d-e-lo-que-nos-ocultan-desde-europa/>.

43 Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF)- Programa de financiamento de urgência dependente de fundos arrecadados em mercados financeiros e garantidos pela Comissão Européia. Seu objetivo é preservar a estabilidade financeira na Europa, prestando assistência financeira aos Estados-membros da União Européia em situação de crise econômica. O MEEF tem a classificação AAA das agências Fitch, Moody's e Standard & Poor's. Disponível em: http://es.wikipedia.org/wiki/Mecanismo_Europeo_de_Estabilidad_Financiera.

44 Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) – Entidade jurídica especial aprovada pelos 27 Estados-membros da União Européia em 9 de março de 2010, cujo principal objetivo é preservar a estabilidade financeira na Europa mediante oferecimento de ajuda financeira a Estados da zona do euro que se encontrem em situação de crise econômica. O Fundo tem sede na cidade de Luxemburgo. Disponível em: http://es.wikipedia.org/wiki/Fondo_Europeo_de_Estabilidad_Financiera.

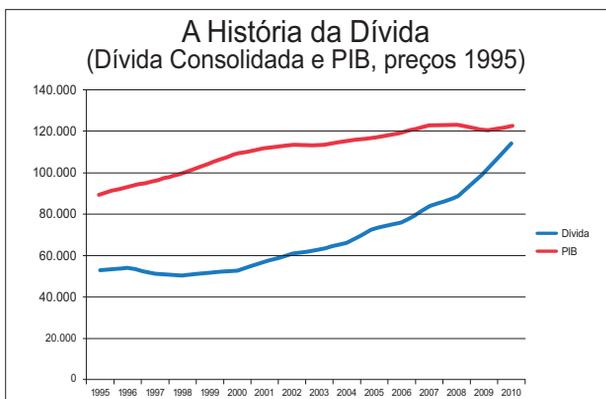
e) CRIAÇÃO DO EURO E O PAPEL DO BCE

A união monetária dos 17 países europeus implicou a criação, em 1999, da moeda comum – o euro – e a dependência de uma autoridade monetária superior exercida pelo Banco Central Europeu (BCE), cujo papel principal tem sido o exercício de políticas monetárias de controle inflacionário, baseadas em premissas neoliberais que beneficiam o setor financeiro privado.

O ingresso na chamada Eurozona impactou significativamente a situação financeira dos países, principalmente devido à acelerada liberalização econômica que impulsionou fluxos financeiros internos, como se as fronteiras nacionais não tivessem importância. Esta liberalização favoreceu diretamente o setor bancário privado, que necessitava encontrar um destino para canalizar o excesso de seus ativos tóxicos, já que tinha seus balanços inflados pela contabilização de um grande volume de produtos financeiros.

Tal necessidade gerou fortes fluxos sob forma de empréstimos para países periféricos da Eurozona. Estes fluxos foram impulsionados por movimentos especulativos de instituições financeiras e comerciais que viam nos mercados emergentes europeus (Espanha, Irlanda, Portugal e Grécia, por exemplo) lugares onde seus recursos poderiam multiplicar-se facilmente.

É evidente que tais transações favoreceram países de economias mais desenvolvidas (Alemanha, Áustria, Holanda, Bélgica, Finlândia e França), ao mesmo tempo em que se converteram em dívidas “públicas” para os países receptores, como mostra, por exemplo, o gráfico seguinte, referente a Portugal.



Fonte: Elementos para um Retrato da Dívida em Portugal - Convenção de Lisboa – 17 de Dezembro de 2011 - Grupo Técnico da IAC – <http://www.auditoriacidada.info>

A disparidade econômica entre os países aprofundou-se. O problema não teria sido tão grave se o BCE tivesse injetado recursos diretamente nos países, em condições compatíveis com suas respectivas capacidades de pagamento. Porém, o estatuto deste banco o proíbe de realizar tal injeção de recursos em países, tendo em vista que o establishment industrial-financeiro argumenta que isso geraria inflação. A despeito, cabe mencionar que o BCE emprestou, no último ano, 1 trilhão de euros (€ 1.000.000.000.000) diretamente a bancos privados, com taxas de juro próximas a zero.

A realização de operações de salvamento bancário agravou a situação de déficit fiscal e aprofundou a crise já existente.

Tal como foi concebida, a união monetária europeia não diminui as disparidades entre os países-membros, mas, de fato, as acentua.

As instituições que exercem seu poder neste sistema submetem países e povos a um mecanismo viciado, em forma de espiral, de endividamento e empobrecimento.

A Auditoria Cidadã deve considerar a geração de dívidas por operações que envolvem empréstimos tóxicos realizados para solucionar problemas de risco de quebra de bancos privados.

f) AGÊNCIAS QUALIFICADORAS DE RISCO

As agências qualificadoras de risco também constituem importantes engrenagens de poder do setor financeiro.

Essas agências começaram a surgir no século XX e se dedicavam exclusivamente a avaliar riscos das ações de empresas privadas comercializadas nas bolsas de valores nos Estados Unidos, baseando-se em princípios contábeis que quantificavam sustentabilidade e rendimento.

As principais agências são precisamente as mais antigas: Moody's (fundada em 1900), Fitch (1913) e Standard & Poor's (1941).

Após a crise financeira dos anos 80, tais agências começaram a medir o risco dos países. O parâmetro estabelecido foi risco "zero" dos Estados Unidos e os pontos atribuídos a outros países refletiam o cálculo do risco de não-pagamento das respectivas dívidas.

O maior problema dessas agências é o conflito de interesses:

- **Quem paga por seus serviços?**
- **De onde provém suas remunerações?**

É evidente que essas agências não são independentes, pois seus clientes mais importantes são os mesmos entes submetidos à avaliação de risco. Portanto, o poder atribuído a essas avaliações deve ser questionado.

Diversos são os casos que evidenciam a ausência de credibilidade dessas agências: empresas como Enron e WorldCom, Lehman Brothers e diversos bancos ameaçados de quebra por excesso de ativos tóxicos em seus balanços, a despeito, tiveram justamente antes de quebrarem a melhor nota.

Atualmente, diversas demandas judiciais buscam responsabilizar as agências pelos danos causados especialmente às finanças públicas, por causa de avaliações equivocadas. Na Austrália, a Standard & Poor's foi condenada a pagar treze milhões de euros a doze⁴⁵ municípios que registraram perdas em virtude de investimentos em um fundo que havia sido qualificado como AAA⁴⁶. O governo dos Estados Unidos⁴⁷ iniciou uma ação judicial na qual acusa a S&P de haver enganado deliberadamente a vários investidores, preocupando-se mais com seus próprios lucros do que em atribuir avaliações (ratings) fidedignas.

Autoridades de países europeus também questionam publicamente o poder das agências qualificadoras, acusando-as de chantagem após notas que atribuíram a alguns países. A atribuição de uma qualificação mais baixa tem provocado aumento das taxas de juros exigidas para refinanciamento de dívidas daqueles países subavaliados, forçando-os a nefastos acordos com a Troika.

As agências servem a um mercado em turbulência e geralmente têm que optar por perder a credibilidade para agradar a seus clientes, que garantem a sua sobrevivência. Eventualmente perdem clientes, como aconteceu em Los Angeles, Estados Unidos, onde uma avaliação negativa dos títulos públicos municipais ocasionou a rescisão do contrato de serviços com a S&P.

45 La nota del fraude, de 09-11-2012. Disponível em: <http://agendaglobal.redtercermundo.org.uy/2012/11/09/la-nota-del-fraude>.

46 Notícia disponível em: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/economia/australia-condena-standard-poors-por-crisis-del-2008-2242402>.

47 Disponível em: http://sol.sapo.pt/inicio/Internacional/Interior.aspx?content_id=67672.

A Auditoria Cidadã deve considerar que pareceres emitidos por empresas não-independentes em muitos casos não correspondem à realidade, razão pela qual tais análises devem ser revisadas à luz de critérios equânimes.

1.6 – NECESSIDADE DE UMA NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA

Como demonstrado, o sistema financeiro vigente utiliza o endividamento como uma **engrenagem** para subtrair recursos públicos, de forma viciada e contínua, aguçando as injustiças e a exclusão social. Adicionalmente, esse sistema gera sucessivas crises e se vale do sigilo bancário para encobrir operações delituosas, inescrupulosos negócios em paraísos fiscais e fraudes⁴⁸. Além disso, permite a criação de papéis sem respaldo – que implicam uma série de atos ilícitos – e encobre a existência de um mercado bancário paralelo, ou das “sombas”.

Em outubro de 2012 o **FMI** publicou mais uma edição de seu Relatório sobre a Estabilidade Financeira Mundial⁴⁹ no qual, além de fazer seu discurso favorável às políticas que vêm sendo aplicadas, **reconhece graves carências do sistema financeiro internacional** como, por exemplo:

- Não tem sido abordado o papel dos “bancos das sombas” e muitas atividades estão sendo deslocadas para este setor não regulado;
- Estão escapando da regulação com produtos financeiros inovadores muito sofisticados;
- Tem crescido o grau de concentração de entidades “grandes demais para quebrar” e as vantagens destas.

Esta situação exige uma nova arquitetura financeira, que não admita fraudes e que ponha no centro das decisões os interesses e necessidades da

48 Escândalo LIBOR: Em 2011, o escândalo Libor trouxe à luz duas características inerentes à financeirização: as práticas ilegais e a impunidade de seus autores. Entre os anos 2005 e 2009, os principais bancos responsáveis por fixar a taxa Libor (London Interbank Offered Rate) e a Euribor (European Interbank Offered Rate) viram-se envolvidos em sua manipulação, o que afetava numerosas transações que envolviam grandes somas de dinheiro. Em vez de prestar contas de suas artimanhas à Justiça, os bancos negociaram multas para por fim às demandas judiciais às quais deveriam se submeter, tal como ocorreu com o UBS que pagou multa de 1,4 bilhões de francos suíços (1,15 bilhões de euros) depois de um acordo com os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a Suíça, devido à sua participação neste escândalo. Por Patrick Saurin, do Sindicato Sud BPCE, França.

49 Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2012/02/index.htm>,

coletividade, o que somente será alcançado a partir de expressiva mobilização social. Considerando as deficiências do sistema financeiro vigente, é fundamental que a Auditoria Cidadã participe das mobilizações pela construção de uma nova arquitetura financeira.

a) PROPOSTA PARA UMA NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA REGIONAL (NAFR) NA AMÉRICA LATINA

Diante do fracasso do sistema financeiro internacional (FMI, Banco Mundial etc.) e regional (CAF, ALADI, FLAR), vários países latino-americanos estão formulando propostas e pondo em prática reformas monetárias e financeiras voltadas para a construção de uma Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR).

Tais propostas são o resultado de anos de intensa mobilização social em torno da necessidade de formular um novo modelo de atuação para as finanças. Em 2007, diversas organizações sociais enviaram a primeira carta aberta aos presidentes da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, “por um Banco do Sul consentâneo com os direitos, necessidades, potencial e vocação democrática dos povos”.

As manifestações tiveram êxito e em dezembro de 2007 foi assinada a Ata de Fundação do Banco do Sul na cidade de Buenos Aires, da qual consta a decisão de “criar um banco de desenvolvimento, com o caráter de pessoa jurídica de direito público internacional, que será denominado Banco do Sul, e terá por objetivo financiar o desenvolvimento econômico e social dos países da União de Países Sul-americanos (UNASUR) membros do banco”.

A NAFR, tal como se desenvolve atualmente, ergue-se sobre três pilares principais: o **Banco do Sul** (banco de desenvolvimento), o **Fundo Comum de Reservas do Sul** (fundo para a estabilidade monetária e taxas de câmbio) e o **Sistema Único de Compensação Regional** de pagamentos (organização comercial).

O objetivo é alcançar uma maior autonomia econômica e financeira para favorecer o desenvolvimento sustentável soberano, em um marco de integração regional⁵⁰.

50 LEGEARD, Nathanaël (2011). Nueva arquitectura financiera para el desarrollo en América Latina y Ecuador. *Universitas - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, UPC, Ecuador, 14, pp 43-71, Enero/Junio. Disponível em: <http://universitas.ups.edu.ec/documents/1781427/1792977/02Art14.pdf>.

A NAFR está avançando e já foi aprovada pelos parlamentos de cinco países – Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela – **mas ainda necessita de mais adesões.**

É necessário que os movimentos sociais exerçam pressão para que a NAFR venha a ser aprovada nos demais países da região, assim como para que o Banco do Sul entre em operação, alinhado com os grandes objetivos que tem de alcançar:

- Ruptura com a atual arquitetura financeira internacional (FMI e Banco Mundial) e com o capital especulativo;
- Construção de um sistema financeiro regional soberano, democrático e transparente, orientado para um novo modelo de desenvolvimento, e que esteja a serviço das pessoas, de forma inclusiva e equitativa;
- Integração regional mediante o financiamento de projetos que promovam, prioritariamente, a comunicação e o transporte, a soberania alimentar, energética e ambiental, o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, a educação e a investigação científica e técnica⁵¹.

b) PROPOSTAS PARA A CRIAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO PÚBLICO NA EUROPA

Outras alternativas para modificar a estrutura bancária mundial foram propostas na Europa, por exemplo:

- Criação de bancos públicos que possam competir com os bancos privados; e
- Socialização integral do sistema bancário, para que haja efetiva transparência neste segmento⁵².

A crise atual manifesta claramente a necessidade de substituir um sistema bancário baseado em competição, desregulamentação e opacidade, por um novo sistema fundado na solidariedade, na regulação estrita das atividades financeiras e na transparência.

51 TOUSSAINT, Eric (2007). Banco del sur y Nueva crisis internacional. Barcelona: Editorial Viejo Topo. Quito: Editorial Abya-Yala. La Paz: Editorial Observatorio DESC.

52 Socialiser le système bancaire - Une urgente et impérieuse necessite économique, sociale, politique et démocratique. Patrick Saurin, do sindicato Sud BPCE, França. Disponível em: <http://www.audit-citoyen.org/?p=3539>.

Se consideramos que a moeda, a poupança, o crédito e o sistema no qual se inserem são bens públicos, e se sabemos que a segurança das posses monetárias da população e a preservação da integridade do sistema de pagamentos é indispensável, então é necessária a instauração de um serviço bancário público.

Este sistema alternativo implica uma socialização do sistema bancário. Diferentemente da nacionalização, a socialização supõe a designação democrática de dirigentes e, sobretudo, a associação de representantes de assalariados, clientes, autoridades locais e representantes de instâncias bancárias nacionais e regionais no processo de tomada de decisões.

Nesse sistema, o Banco Central poderia emprestar diretamente ao Estado e às entidades públicas. Uma das missões essenciais dos bancos públicos seria facilitar a transição de uma economia capitalista e produtivista para uma economia social e ecológica.

O sistema financeiro deve estar a serviço dos povos, e não o contrário.

CONCLUSÃO

Diante do panorama mundial de financeirização e dominação bancária que se sobrepõe à soberania e aos direitos dos povos, é necessário democratizar o conhecimento sobre esta realidade, pois a Auditoria Cidadã deverá trabalhar com informações macroeconômicas e circundantes ao tema da dívida pública, a fim de identificar os mecanismos que a geram.

A dívida pública não é algo isolado, mas sim uma engrenagem fundamental do modo de acumulação capitalista, operando como um Sistema.

O setor financeiro tem sido o principal protagonista e beneficiário do Sistema da Dívida e se fundamenta em fraudes e vícios que têm provocado incalculáveis custos sociais, econômicos e ambientais que afetam diretamente a vida dos cidadãos. Esse sistema não está a serviço da humanidade e, por isso, é urgente avançar em direção à construção de uma nova arquitetura financeira mundial.

Só o conhecimento nos fará livres.



CAPÍTULO II

**DÍVIDA PÚBLICA
E MECANISMOS
QUE A GERAM**

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo dar a conhecer o que se entende por dívida pública e suas terminologias, assim como alguns mecanismos que a geram.

Esses mecanismos se iniciam em cenários de oferta excessiva de crédito em condições que beneficiam apenas e tão-somente o setor bancário – privado, bilateral e multilateral. Logo em seguida, induzem à autogeração de novas dívidas e à sua contínua multiplicação, principalmente devido ao impacto dos onerosos custos e das medidas impostas por organismos internacionais, que provocam danos econômicos, financeiros, patrimoniais, sociais e ambientais.

Todo esse conjunto constitui um verdadeiro Sistema da Dívida que garante a perpetuação das dívidas e a dominação financeira.

Esse esquema injusto e ilegítimo submete a quase todos os países do mundo e urge que seja totalmente identificado, devido aos incalculáveis danos causados aos povos.

A ferramenta que permitirá tornar transparente e documentar esse processo é a auditoria da dívida.

2.1 – DÍVIDA PÚBLICA E SISTEMA DA DÍVIDA

Teoricamente, a Dívida Pública corresponde a obrigações contraídas pelo Estado ou por entidades do setor público.

A dívida consiste em um instrumento facultativo, cuja finalidade deveria ser a obtenção de recursos para financiar os orçamentos governamentais ou os investimentos públicos, de acordo com a legislação e normas específicas em cada país.

Em princípio, a dívida pública não deveria ser algo nocivo, pois deveria estar orientada unicamente a aportar recursos para melhorar a gestão pública; viabilizar o cumprimento dos direitos sociais; possibilitar o desenvolvimento econômico sustentável, assim como garantir investimentos de elevado impacto social.

A utilização desse instrumento financeiro deveria ser estritamente complementar, isto é, se deveria recorrer ao endividamento tão-somente nos níveis e montantes correspondentes às necessidades orçamentárias que não puderam ser financiadas por recursos estatais, tais como arrecadação tributária (impostos, taxas, contribuições) e outras rendas públicas patrimoniais, comerciais⁵³ e de serviços.

Ademais, a decisão de contrair dívidas públicas deveria ser estipulada nas Constituições de cada país como um processo transparente e, necessariamente, discutido com a sociedade que, afinal, é quem as paga.

Tais critérios não têm sido aplicados na prática, devido à utilização da dívida pública de maneira completamente distorcida. Em outras palavras, em vez de representar um ingresso de recursos, o endividamento público passou a ser um mecanismo de saque, ao qual denominamos “**Sistema da Dívida**”.



Antes de explicarmos o *modus operandi* do Sistema da Dívida, apresentamos alguns conceitos básicos.

53 De acordo com a realidade de cada País, podem existir recursos provenientes de venda de petróleo, mineração, produtos agrícolas, entre outros recursos naturais.

2.2 – TERMINOLOGIAS

A Auditoria Cidadã deve distinguir as diferentes terminologias utilizadas para denominar a dívida pública.

a) DÍVIDA PÚBLICA

Corresponde a obrigações assumidas pelo Estado – em âmbito federal, estadual ou municipal – ou por entidades do setor público (Banco Central, empresas públicas etc.).

A dívida pública pode ser externa ou interna, direta ou indireta, como se detalha em seguida.

Em seu aspecto formal, a dívida pode ser contratual (quando está formalizada em contrato firmado entre o devedor e o credor) ou mobiliária (quando são emitidos títulos públicos).

Em seu aspecto físico, tradicionalmente, firmavam-se contratos e emitiam-se títulos públicos por meios físicos. Nas últimas décadas, esse processo tem sido meramente eletrônico, o que permite a comercialização de papéis de dívida de forma virtual, como um instrumento financeiro, em qualquer mercado do mundo, em incontáveis operações por segundo.

b) DÍVIDA SOBERANA

A chamada Dívida Soberana é a dívida pública federal de cada país – em forma externa ou interna – originada pela emissão de títulos soberanos ou pela subscrição de convênios, promissórias, avais, fianças ou outros papéis fiduciários.

c) DÍVIDA INTERNA OU EXTERNA

De acordo com a localização da fonte dos recursos e a moeda utilizada na operação, a dívida pública pode ser:

- Interna
- Externa

No caso de dívida contratual, essa distinção é clara; mas no caso de dívida mobiliária (em títulos), existe um conflito entre a teoria e a prática:

	DÍVIDA INTERNA	DÍVIDA EXTERNA
EM TEORIA	Dívida Interna é a dívida contraída em moeda nacional junto a residentes no país.	Dívida Externa é a dívida contraída em moeda estrangeira (dólar, ouro, iene, libra etc.) junto a residentes no exterior.
NA PRÁTICA	Os credores não são unicamente os residentes no país, pois os bancos estrangeiros compram diretamente os títulos da dívida “interna”. Estes bancos podem inclusive assumir o papel de dealers, comprando os títulos em primeira mão.	Diversos são os casos de emissão de dívida externa em moeda nacional (no Brasil, por exemplo, verificou-se a emissão de títulos da dívida externa em reais a partir de 2005). Além disso, residentes no país também podem comprar títulos de dívida externa.

Dealers são bancos que têm o privilégio de adquirir bônus de dívida “interna” em primeira instância, assim que são emitidos pelo governo. Considerando que bancos estrangeiros assumem este papel, nesse caso a dívida “interna” converte-se em “externa”. No Brasil, a cada 6 meses um grupo de 12 instituições assume o papel de *dealers*, com presença relevante de bancos estrangeiros.

INSTITUIÇÕES CREDENCIADAS A OPERAR COM A CODIP E COM O DEMAB

DEALERS

10/02/2012 a 31/07/2012	10/08/2012 a 31/01/2013
BCO BRADESCO S A	BCO BARCLAYS S A
BCO BTG PACTUAL S A	BCO BRADESCO S A
BCO CITIBANK S A	BCO BTG PACTUAL S A
BCO DO BRASIL S A/MERCADO	BCO DO BRASIL S A/MERCADO
BCO J P MORGAN S A	BCO SANTANDER (BRASIL) S A
BCO SANTANDER (BRASIL) S A	BCO VOTORANTIM S A
BCO VOTORANTIM S A	CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MERCADO
CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MERCADO	DEUTSCHE BANK S A - BCO ALEMAO
CM CAPITAL MARKETS CCTVM LTDA	HSBC BANK BRASIL S A - BANCO MULTIPLO
HSBC BANK BRASIL S A - BANCO MULTIPLO	ICAP DO BRASIL CTVM LTDA/BRAD
ITAU UNIBANCO S A	ITAU UNIBANCO S A
RENASCENCA DTVM LTDA/BRAD	RENASCENCA DTVM LTDA/BRAD

Referência Legal:

Decisão-Conjunta 18, de 10/02/2010, Ato Normativo Conjunto 26 de 08/02/2012 e Ato Normativo Conjunto 27 de 08/02/2012.

No caso de dívida interna contratual, merece especial atenção a dívida contraída com bancos de desenvolvimento, em particular para financiar megaprojetos que causam grandes danos ambientais, ecológicos e para a população. Um exemplo é a construção de Belo Monte, no Brasil, que desloca comunidades indígenas e causa incalculáveis danos para viabilizar a exploração econômica de grandes reservas de ouro por uma empresa canadense⁵⁴, que causará uma irreparável dívida ecológica.

d) DÍVIDA DIRETA OU INDIRETA

Sob o ponto de vista do devedor, o endividamento público pode ser classificado como direto ou indireto:

- **Endividamento direto:** corresponde a obrigações financeiras contraídas diretamente pelo Estado ou por entidades do setor público com os diferentes tipos de credores. Pode ser interno ou externo.
- **Endividamento indireto:** corresponde a compromissos assumidos pelo Estado quando o governo concede algum tipo de garantia ou aval a empréstimos ou obrigações financeiras contraídos por terceiros – empresas ou entidades financeiras públicas ou privadas, que são os devedores originais.

⁵⁴ Belo Sun Mining Corp: <http://www.belosun.com/>.

e) DÍVIDA MULTILATERAL, BILATERAL OU COMERCIAL

De acordo com o tipo de credor, o endividamento público direto externo pode ser:

- **Multilateral** – Os credores são o FMI, o Banco Mundial, ou outros organismos multilaterais.
- **Bilateral** – Os credores são governos ou bancos públicos de outros países.
- **Comercial** – Os credores são bancos privados internacionais. Tradicionalmente, esse tipo de dívida era formalizado por contratos ou convênios, mas estes logo deram lugar a “títulos soberanos”, como no Plano Brady, aplicado em cerca de 20 países. Os bancos privados são os mais relevantes detentores de títulos de dívidas soberanas.

Em distintos países, observa-se a prática de contratação de dívida multilateral para pagar aos bancos privados internacionais (dívida comercial)⁵⁵, assim como para pagar dívidas internas⁵⁶, o que demonstra a inter-relação dos agentes do Sistema da Dívida.

f) DÍVIDA BRUTA E DÍVIDA LÍQUIDA

- **Dívida bruta** é a que corresponde à totalidade de obrigações assumidas pelo Estado, sob forma de endividamento público direto e indireto, interno ou externo. É sobre a dívida bruta que são calculados os juros nominais, amortizações e demais custos.
- **Dívida líquida é um conceito que, em geral, se utiliza apenas para fins estatísticos**, e que deduz da dívida bruta o valor dos ativos financeiros que correspondem a instrumentos de dívida.

55 No Equador, por exemplo, comprovou-se a contratação de créditos multilaterais para a compra das garantias colaterais exigidas para a realização da renegociação de dívidas comerciais no Plano Brady.

56 No Brasil, por exemplo, diversos estados estão assumindo créditos multilaterais junto ao Banco Mundial para pagamento de dívida interna refinanciada pelo governo federal.

O cálculo não é preciso, pois se utilizam diversas metodologias: em alguns casos, a dívida “líquida” pode excluir as dívidas dos estados e municípios para com o governo central; outras vezes pode deduzir, por exemplo, valor do endividamento indireto.

A Auditoria Cidadã deve analisar as estatísticas apresentadas pelos governos, pois as diferentes metodologias utilizadas para calcular a dívida líquida não são claras, e, de acordo com a conveniência daqueles que as elaboram, podem ter a finalidade de distorcer e não transparentar o montante efetivo da dívida pública.

Muitas vezes esse cálculo nem sequer tem sentido lógico, porque considera como ativos diferentes instrumentos de dívida (por exemplo, o valor das reservas internacionais), mas não considera os passivos. É importante ressaltar que o FMI recomenda o uso da dívida bruta para fins de comparação entre diferentes países⁵⁷.

As diferentes metodologias de cálculo podem levar a distorções na comparação da relação Dívida/Produto Interno Bruto entre países⁵⁸. Por isso, a Auditoria Cidadã deve fundamentar seu trabalho em relatórios que contenham dados brutos, isto é, sem qualquer dedução ou aplicação, pois somente assim contará com o universo total dos montantes que deve auditar.

É importante que a Auditoria Cidadã familiarize-se com as terminologias relacionadas ao tema do endividamento público, mantendo a perspectiva de que tudo se inter-relaciona no próprio Sistema da Dívida.

57 Disponível em : <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>.

58 A comparação de dados entre diferentes países deve levar em conta, adicionalmente, o peso da dívida em cada país, considerando as disparidades entre as taxas de juros praticadas. Por exemplo, em dezembro de 2012: Brasil (superior a 12%), Estados Unidos (0,25%), Japão (0,1%), Inglaterra (0,5%), Eurozona (0,75%).

2.3 - SISTEMA DA DÍVIDA E SEUS IMPACTOS

A experiência em auditorias cidadãs integrais e específicas já realizadas⁵⁹ tem permitido determinar a existência de um conjunto integrado de elementos que conformam um verdadeiro Sistema da Dívida.

Esse sistema entra em operação a partir da geração de dívidas – na maioria das vezes sem nenhuma contrapartida em bens, serviços ou benefícios para os países – por intermédio de diversos **mecanismos**:



Logo após a sua geração, a dívida segue crescendo e multiplicando-se em decorrência de seus elevados custos e devido aos aspectos circunstantes ao sistema, tais como ajustes fiscais⁶⁰, anti-reformas, modificações das leis, controle inflacionário, arranjos contábeis etc., impostos por organismos internacionais que intervêm quando surgem crises fiscais⁶¹ provocadas, justamente, pela demanda de um elevado volume de recursos para o pagamento de juros e custos financeiros da dívida.

59 Auditoria da Dívida Pública realizada no Equador – CAIC (2007/2008); Auditoria Cidadã da Dívida no Brasil (desde 2001); Investigação realizada no Parlamento Brasileiro por ocasião da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública (2009/2010), assim como em recentes experiências de Auditoria Cidadã em países europeus (2012).

60 Os ajustes fiscais envolvem uma série de medidas econômicas que afetam os orçamentos governamentais, utilizando os gastos públicos e os impostos como variáveis de controle.

61 Deficiência constatada nos orçamentos governamentais por causa do excesso de gastos ou da insuficiência de ingressos fiscais.

O objetivo destas medidas tem sido garantir a contínua entrega de recursos para o pagamento de dívidas.

ASPECTOS CIRCUNDANTES DO SISTEMA DA DÍVIDA



O funcionamento desse sistema garante perpetuação do endividamento público externo e interno, pois as dívidas crescem de maneira acelerada devido à imposição de condições onerosas que exigem, continuamente a assunção de novas obrigações para pagar dívidas anteriores, em processos reiterados, sem transparência, cujo resultado é a dominação financeira e econômica e uma ofensa à soberania nacional.

O Sistema da Dívida opera em base a um conjunto de privilégios de ordem legal, financeiro e econômico, devido à enorme influência do poder financeiro também sobre o âmbito político e a grande mídia.

A ferramenta técnica que permite elucidar o Sistema da Dívida e determinar que dívidas públicas os povos estão pagando é a auditoria.

O Sistema da Dívida provoca, principalmente, a utilização do instrumento do endividamento público de forma inversa, retirando continuamente recursos em vez de aportá-los, o que origina graves impactos econômicos, sociais, de gênero, regionais, ecológicos, sobre nacionalidades e povos⁶².

62 Decreto Executivo n° 472/2007, do Presidente da República do Equador.

Esse desvio de finalidade do endividamento público originou diversos impactos nocivos, tais como: o aumento do analfabetismo, da pobreza, da insalubridade, assim como a deficiência de serviços públicos de saúde e educação; além de criar economias não autossustentáveis, financiando projetos desnecessários, ditaduras e sistemas de dominação política, exigindo o contínuo saque de recursos nacionais através da exploração de riquezas naturais, da entrega de empresas e setores estatais estratégicos por meio de privatizações⁶³, PPP⁶⁴ etc., representando, em suma, uma fraude contra os povos.

Considerando estes efeitos do endividamento público, a Auditoria Cidadã deve analisar, de modo **integral**, todos os aspectos circundantes que envolvem a geração de cada uma das dívidas públicas, a fim de determinar os danos por estas causados e, assim, questionar suas legalidade e legitimidade.

A Auditoria Cidadã evidenciará o “Sistema da Dívida”.

2.4 – MECANISMOS QUE GERAM DÍVIDA PÚBLICA

a) OFERTAS EXCESSIVAS DE CRÉDITOS E FINANCIAMENTO DE MEGAPROJETOS

O excesso de liquidez financeira internacional nos anos 70 foi canalizado pelos bancos privados internacionais para o chamado Terceiro Mundo, mediante oferta de créditos, principalmente para financiar regimes militares ditatoriais e megaprojetos.

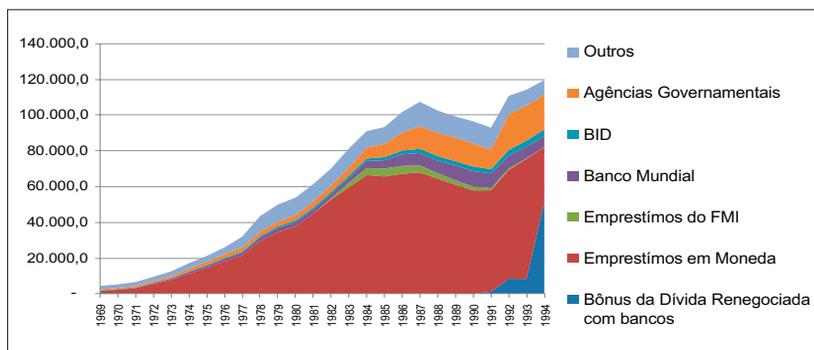
Esta foi a origem do excessivo endividamento de países latino-americanos e africanos. A cada ano o saldo da dívida se multiplicava através de processos não transparentes e de operações secretas realizadas no exterior. A parcela mais relevante da dívida externa, em sua origem, era a dívida com os

63 As privatizações afetam o orçamento público de varias formas: o Estado perde os ingressos de recursos que previamente eram obtidos pelas empresas estatais e, após a venda do patrimônio público, aluga ou contrata bens e serviços que antes possuía. No caso das concessões, perde-se o controle das áreas estratégicas, assim como a renda correspondente por, em geral, 25 a 50 anos, além da estabilidade futura, em troca de receber alguns milhões de dólares iniciais. Na maioria dos países, as privatizações são resultado de processos não transparentes, com inúmeras denúncias de fraude.

64 As PPP – Parcerias Público-Privadas – têm servido para realizar transferências de recursos públicos para entes privados, devido ao fato de que as condições estabelecidas em tais “parcerias” impõem uma grande carga ao Estado que, além de pagar pelos investimentos (geralmente através da emissão de dívidas públicas), ainda protege as empresas contra quase todos os riscos do negócio.

bancos privados internacionais, mediante os “Empréstimos em Moeda” como mostra o gráfico seguinte, por exemplo, referente aos dados do Brasil:

BRASIL – DÍVIDA EXTERNA POR CREDOR – 1969 A 1994 – BILHÕES DE DÓLARES



Fonte: Informes Anuais do Banco Central disponibilizados à CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados (2010)

Parte desses créditos foi destinada à construção de megaprojetos de infraestrutura – energia elétrica, telefonia, transportes, siderúrgicas etc. – em condições tão onerosas que submeteram a região a um crescente endividamento. Na década de 90, o FMI recomendou a privatização de todo esse patrimônio público para pagar parte da dívida que, no entanto, continuou crescendo.

Um processo semelhante ocorreu em países de outros continentes, também submetidos a regimes ditatoriais, como são os casos do Egito⁶⁵, Tunísia, entre outros.

A Auditoria Cidadã deverá investigar o endividamento a partir de sua origem, especialmente porque, de acordo com critérios legais, as dívidas contraídas para financiar ditaduras militares devem ser declaradas odiosas, isto é, nulas.

b) EMPRÉSTIMOS BILATERAIS LIGADOS

Geralmente, os empréstimos bilaterais são créditos condicionados à compra de bens ou serviços do país que os concede. Alguns atos governamentais recentes comprovaram a existência de ilegalidades e legitimidades nesse tipo de empréstimo, por exemplo:

65 KABOUB, Fadhel – Financial sovereignty, New Economic Perspectives, publicado em 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://neweconomicperspectives.org/2011/12/financial-sovereignty.html>.

- A Noruega reconheceu a ilegitimidade dos empréstimos que haviam sido concedidos a cinco países (Equador, Egito, Jamaica, Peru e Serra Leoa), vinculados à compra de barcos noruegueses, e anulou unilateralmente o saldo remanescente de tais dívidas⁶⁶.
- No Equador, a CAIC⁶⁷ apontou irregularidades em empréstimo feito pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil⁶⁸ –, por meio da construtora privada Oderbrecht⁶⁹.

A Auditoria Cidadã deverá analisar, de forma pormenorizada, os projetos financiados por dívidas bilaterais, especialmente por bancos de desenvolvimento, relacionados a megaprojetos em **outros países**, a fim de determinar se estes contêm vícios ou correspondem ao atendimento de interesses criados, ou se são destinados a eternizar o modelo de exploração extrativista, cujos danos ambientais geram irreparáveis dívidas ecológicas.

c) CONVERSÕES SUCESSIVAS DE DÍVIDAS PÚBLICAS

Um dos mecanismos que a Auditoria Cidadã deve verificar é a sucessão de trocas, conversões, refinanciamentos e renovações de dívidas públicas que geram novas dívidas.

Em geral, essas transações não significam ingresso de recursos algum ao país, mas significam apenas uma reciclagem de dívidas anteriores em títulos públicos que permitem aos “credores” negociá-los novamente no mercado financeiro, assim obtendo lucros imediatos. Além de promover o aumento das obrigações registradas como dívida “pública”, a cada conversão são exigidas dos países devedores condições cada vez mais onerosas, além de comissões e custos (tais como cobrança de honorários de advogados).

As conversões têm sido uma estratégia de transformação de dívidas ilegítimas em instrumentos cada vez mais revestidos de formalidades, como se comprovou em algumas auditorias realizadas na América Latina: simples promissórias e contratos obscuros da década de 70 foram transformados em

66 ABILDSNES, Kjetil. ¿Por qué asumió Noruega su responsabilidad como país acreedor? – La Campaña de la Exportación Naviera. Oslo, SLUG/ForUM, março de 2007. Disponível em: “http://www.odg.cat/documents/formacio/SLUG_informe%20navieras.pdf” http://www.odg.cat/documents/formacio/SLUG_informe%20navieras.pdf

67 Informe Final da CAIC, Ecuador – Resumo Executivo; p. 99-100. Disponível em: <http://www.auditoriadeuda.org.ec/>.

68 Sobre a expansão internacional de empréstimos do BNDES, ver: <http://www.auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2013/10/bndes-e-a-expanso-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil.pdf>

69 Notícia disponível em <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/4151-gobierno-denuncia-irregularidades-en-proyectos-de-la-brasilea-a-odebrecht/>

dívida dos Bancos Centrais na década de 80; em seguida se transformaram em títulos “Brady” (conhecidos por bradies ou por bônus Brady) nos anos 90 e estes, por sua vez, em títulos “Global”.

As conversões constituem um importante mecanismo do Sistema da Dívida, pois tornam mais difícil chegar à origem do processo. Cada conversão é como um empacotamento com elevados custos e, em vários casos, significa o pagamento antecipado de dívidas não vencidas e sem desconto algum; pelo contrário, com pagamento de ágio⁷⁰.

c-1) TRANSFORMAÇÃO DE DÍVIDAS NULAS OU PRESCRITAS EM TÍTULOS “BRADY”

O Plano Brady constituiu uma das mais escandalosas conversões aplicadas pelos organismos internacionais a cerca de 20 países – a maioria em forma simultânea – em 1994.

As experiências de auditoria oficial no Equador e cidadã no Brasil determinaram que tal plano não representou ingresso algum de recursos para os países, mas sim a transformação de dívidas anteriores nulas ou prescritas, sob condições viciadas, ilegais e ilegítimas, em 7 tipos de títulos “soberanos”, comumente denominados “Títulos Brady”⁷¹.

Essa conversão foi uma operação extremamente onerosa e não considerou o baixo valor daquelas dívidas anteriores no mercado secundário. Além disso, obrigou que fosse constituída garantia colateral monetária expressa em Treasury Bonds dos Estados Unidos, que deveria permanecer depositada no FED. Tal operação cobrou comissões, honorários para escritórios jurídicos⁷², altas taxas de remuneração, capitalização de juros de mora e outras penalidades, determinando-se, sobretudo, a existência de vícios de anatocismo⁷³ e usura.

70 Durante os trabalhos da CPI da Dívida Pública no Brasil, comprovou-se a prática de resgate antecipado de títulos da dívida externa a partir de 2004, com pagamento de ágio que alcançou 70% em determinadas operações. Após os resgates, eram emitidos novos títulos, em condições muito mais onerosas, pois passaram a incluir a Cláusula CAC.

71 As designações “Títulos Brady” ou Bônus Brady” são expressões populares, uma vez que os diferentes tipos de títulos emitidos por ocasião do Plano Brady receberam, de fato, os seguintes nomes: Par Bond, Discount Bond, FLIRB, C Bond, Debt Conversion Bond, New Money Bond, EI Bond, Phase-in Bond.

72 O escritório de advogados Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton assessorou diversos países na estruturação do Plano Brady: México, Argentina, Chile, Uruguai, Equador, Brasil e Bolívia, entre outros (mais dados no Informe Ejecutivo de la CAIC, disponível em <http://www.auditoriadeuda.org.ec>). Atualmente, o mesmo escritório está assessorando a Grécia (http://www.cgsh.com/counsel_to_greece/) e outros países europeus.

73 O anatocismo corresponde à incidência de juros sobre juros, e é considerado ilegal, pois significa a geração de novas dívidas a partir de juros e, com o correr do tempo, provoca o crescimento exponencial da dívida sem contrapartida efetiva.

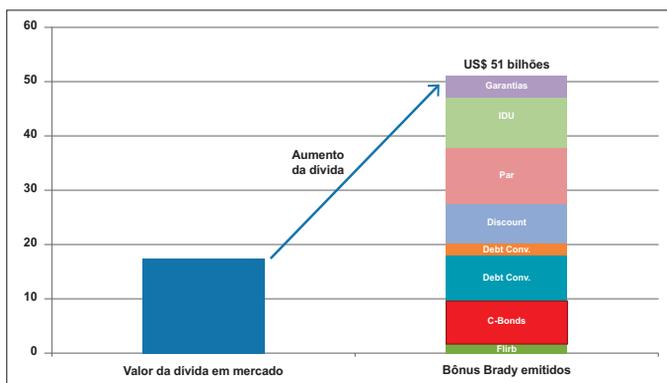
A operação Brady foi flagrantemente ilegal, pois se revestiu de características próprias de uma transação privada e fora dos mercados tradicionais (uma vez que se deu em clearing houses, especialmente em Luxemburgo), porque não foram observadas as regras⁷⁴ da SEC (Securities and Exchange Commission dos Estados Unidos), instituição que deveria garantir a idoneidade de emissões de papéis financeiros.

Com tais vícios, os títulos Brady jamais poderiam ser livremente negociados nos mercados financeiros.

Esse sistema de negociação de títulos é feito por intermédio de fideicomissos cujos administradores, tesoureiros e agentes são conformados por um reduzido número de bancos que detêm a opção de “compromisso firme de compra” (como dealers); ou seja, têm a opção de comprar os títulos em primeira mão, logo de sua emissão, para revendê-los em seguida, auferindo lucros imediatos com estas reestruturações obscuras e fraudulentas.

Apesar da propaganda amplamente veiculada de que tal plano teria reduzido a dívida, perda com o Plano *Brady* foi imensa, como mostra, por exemplo, o gráfico do Brasil:

BRASIL - A RENEGOCIAÇÃO *BRADY* PROVOCOU UM INCREMENTO DA DÍVIDA (em bilhões de dólares americanos)



BATISTA JR., Paulo Nogueira & RANGEL, Armênio de Souza (1994). A renegociação da dívida externa brasileira e o Plano Brady: avaliação de alguns dos principais resultados. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 7, out. 1994, p. 15 e 18. CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida externa brasileira – processo negocial 1983-1996. Brasília: Banco Central do Brasil, 1996, p. 65, 122-124.

74 A operação foi realizada com base em exceções da Ley de Valores dos Estados Unidos: Regla 144 A y Regulación S.

No Equador, as negociações para a implementação do Plano *Brady* tiveram início em 1992, logo após a renúncia à prescrição da dívida externa com os bancos privados internacionais, por meio do denominado Convênio de Garantia de Direitos – *Tolling Agreement*.

Na maioria dos países, depois de concretizada a transformação em 1994, o saldo da dívida e o fluxo de pagamentos foram incrementados e a situação econômica piorou. Diante dessas circunstâncias, o FMI exigiu que os países iniciassem um processo de privatização de empresas estatais, com o objetivo de pagar parte da dívida. De forma infame, os títulos *Brady* serviram como moeda para a compra de empresas estratégicas e lucrativas submetidas ao processo de privatização.

Aqueles que defendem os interesses do mercado financeiro costumam dizer que o Plano *Brady* significou uma novação e, a partir desta, passou a existir uma nova obrigação. É necessário mencionar que a novação da dívida exige a presença simultânea de três requisitos: existência de uma obrigação anterior válida; criação de uma nova obrigação, com extinção da anterior; e o *animus novandi* (vontade de renovar). A novação não se aplica na ausência de qualquer destes requisitos⁷⁵.

No caso do Plano *Brady* já não existia uma operação anterior válida, pois a maior parte da dívida externa com os bancos privados internacionais havia prescrito.

c-2) O PLANO BRADY EUROPEU⁷⁶

Na Europa, os pacotes de reestruturação a que agora estão sujeitos os países são muito semelhantes aos utilizados pelo Plano *Brady* na América Latina.

Na Grécia, por exemplo, no final de 2011 foi anunciada uma redução do montante da dívida soberana. As autoridades europeias encomendaram ao Instituto de Finanças Internacionais (IIF) – uma espécie de cartel *ad hoc* dos principais bancos credores – a elaboração do plano de reestruturação da dívida grega.

75 Mais informações disponíveis em: <http://www.webartigos.com/artigos/novacao-modalidade-indireta-de-quitacao-de-divida/89439/#ixzz21fYq5rvq>.

76 Por Eric Toussaint, presidente do CADTM.

Tal plano foi posto em prática em março de 2012 e todos os grandes meios de comunicação repetiram o discurso oficial que afirmava ter sido a dívida reduzida pela metade⁷⁷. Segundo estimativas oficiais publicadas no final de outubro de 2012, a dívida pública grega – que era de 162% do PIB na véspera da redução de dívida de março de 2012 – alcançará 189% do PIB em 2013 e 192% em 2014⁷⁸. Isto significa que a redução da dívida com os bancos privados foi mais que compensada pelo aumento drástico da dívida da Grécia com a *Troika* (Comissão Européia, Banco Central Europeu e FMI). Além disso, as condições impostas pela *Troika* provocaram queda de 30 a 50% no poder de compra da maior parte da população. O desemprego e a pobreza dispararam, assim como o número de suicídios.

Desta forma, a reprodução dos princípios do Plano *Brady* na Europa leva ao mesmo desastre que ocorreu nos países emergentes que entraram no plano na América Latina, Europa Oriental e Filipinas nos anos 90. É preciso destacar o que afirmaram alguns economistas neoliberais, como Kenneth Rogoff e Carmen Reinhart⁷⁹: “*De fato, para a Argentina e para o Peru a razão dívida/PIB foi mais elevada três anos depois do acordo Brady do que nos anos que antecederam a reestruturação. Em 2000, sete dos dezessete países que haviam começado a reestruturação do tipo Brady (Argentina, Brasil, Equador, Peru, Filipinas, Polônia e Uruguai) apresentavam uma razão dívida externa/PIB mais elevada do que três anos depois da reestruturação; no final de 2000 a razão continuava mais elevada do que antes do acordo Brady em quatro destes países (Argentina, Brasil, Equador e Peru).*”

77 O CADTM tem denunciado, desde o começo, a propaganda da *Troika* e do governo grego. Vide: <http://cadtm.org/Denunciamos-la-campana-de>. Ver <http://cadtm.org/Grecia-ya-ha-caido-en-el-impago-en>.

78 *Financial Times*, 1º de novembro de 2012, primeira página.

79 REINHART, Carmen e ROGOFF, Kenneth (2010). *Cette fois c'est différent. Huit siècles de folie financière*. Pearson, 2010. Edição original *Princeton University Press*, 2009. Apud TOUSSAINT, Éric, “*Un «plan Brady» europeu: la austeridad permanente*”, 20 de setembro de 2011. Disponível em: <http://cadtm.org/Un-plan-Brady-europeo-la>.

c-3) CONVERSÕES SEM JUSTIFICATIVA

Por sua importância para o Sistema da Dívida, as conversões têm sido realizadas, ainda que não haja justificativa para isso, como, por exemplo, a conversão de títulos *Brady* para *Global*, no Equador.

Não havia justificativa para uma recente conversão dos títulos *Brady*, já que a maior parte deles eram títulos pré-pagos que possuíam garantias colaterais. No entanto, utilizou-se o pretexto de falso *default*, em 1999, que suspendeu o pagamento de juros e, nesse momento, as garantias não foram executadas.

As investigações da CAIC comprovaram que os orçamentos governamentais contavam com recursos suficientes para o cumprimento de suas obrigações.

Esta conversão favoreceu aos detentores de títulos *Brady*.

c-4) CONVERSÕES DE DÍVIDA EXTERNA PARA “INTERNA” E VICE-VERSA

As conversões têm sido utilizadas para transformar um tipo de dívida em outro, em geral garantindo condições mais vantajosas para o setor financeiro, por exemplo:

- emissão de dívida interna para pagar amortizações do capital principal de dívida externa;
- emissão de dívida interna para pagar juros e custos da dívida externa.

Verifica-se, ademais, a realização de operações inversas:

- contratação de empréstimos ou emissão de títulos de dívida externa para pagar amortizações do principal da dívida interna. Nos últimos anos, verificou-se que alguns estados brasileiros estão contratando empréstimos junto ao Banco Mundial e bancos privados internacionais para pagar dívida interna refinanciada pelo governo federal – uma verdadeira aberração.

A Auditoria Cidadã deve levar em conta estes critérios ao analisar as estatísticas.

d) CAPITALIZAÇÃO DE CUSTOS E CONDIÇÕES ONEROSAS E ABUSIVAS DE EMPRÉSTIMOS

Um dos mecanismos que mais incrementam os níveis de endividamento público decorre de condições onerosas e abusivas, que tornam insustentável o cumprimento das obrigações, forçando a contratação de novas dívidas unicamente para pagamento de juros e gastos, sem nenhuma contrapartida.

Sobre essas novas dívidas continuarão incidindo os custos excessivos, e assim sucessivamente, incrementando de maneira exponencial o montante devido, sem que tenha havido o ingresso de recursos. Por essa razão, o anatocismo é considerado um vício em qualquer transação, determinando a sua ilegalidade.

Adicionalmente, em algumas auditorias realizadas tem sido verificado o pagamento de onerosos honorários a advogados, os mesmos que em certos casos se encontram em ambos os lados da negociação.

e) TRANSFORMAÇÃO DE DÍVIDAS PRIVADAS EM PÚBLICAS

Por causa dos riscos originados por atividades inescrupulosas do sistema financeiro, a transformação de dívidas privadas em dívidas públicas tem sido uma prática que afeta a quase todos os países.

Na América Latina o impacto do incremento unilateral das taxas de juros internacionais *Libor* e *Prime*⁸⁰ foi uma das principais causas da crise de 1982, pois elevou brutalmente os custos do endividamento, afetando tanto o setor público (governos e empresas estatais), como o privado (bancos e empresas privadas) que possuíam negócios com bancos privados internacionais.

Naquela circunstância, o FMI e o Comitê de Bancos⁸¹ exigiram que os bancos centrais dos países (Equador, Brasil, Argentina etc.) subscrevessem, a partir de 1983, sucessivos “acordos” que significaram o empacotamento de dívidas privadas e públicas, além, em alguns casos, da inclusão

80 A elevação das taxas de juros internacionais foi realizada, respectivamente, pelo FED nos Estados Unidos (*Prime*) e pela Associação de Bancos em Londres (*Libor*), instituições que têm sido, desde a sua criação, comandadas pelos bancos privados internacionais.

81 Dezenas de bancos privados internacionais organizavam-se através de Comitê formado pelos maiores bancos, que os representavam nas negociações com os diversos países.

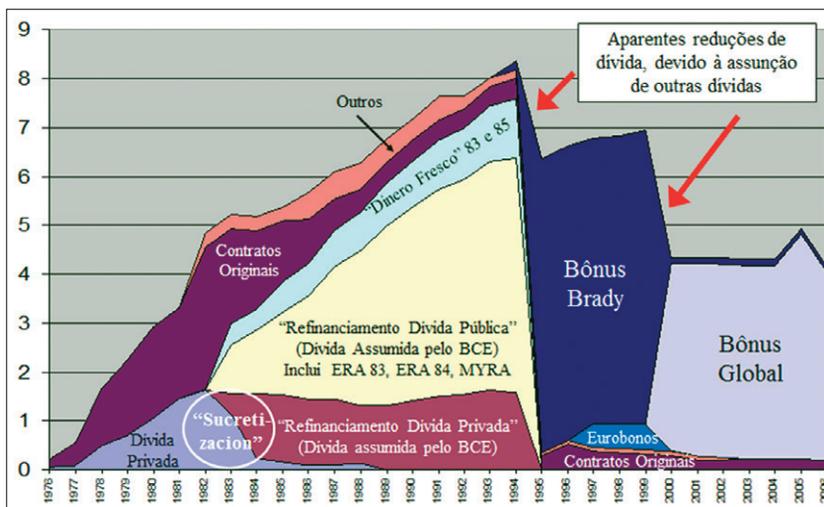
de dívidas representadas por simples “notas promissórias” de origem não identificada, que se suspeita seriam referentes a compromissos financeiros assumidos para o financiamento de ditaduras militares.

O empacotamento ocorreu em operações que se realizavam no estrangeiro e submetidas às leis de Nova York. Apesar das condições extremamente onerosas, não significaram ingresso real de recursos para os países, mas sim um mero tratamento contábil; ou seja, o novo devedor (Banco Central) não recebeu os recursos que passaram a ser registrados em seu passivo como dívida “pública”. Sucessivos artifícios contábeis foram utilizados para ocultar esta situação⁸².

Esse elevado crescimento da dívida pela absorção de dívida privada está demonstrado no gráfico seguinte, para o caso do Equador:

EQUADOR – DÍVIDA EXTERNA COM BANCOS PRIVADOS INTERNACIONAIS 1976 A 2006

(em bilhões de dólares americanos)



Fonte: Estatísticas do Banco Central do Equador.

82 No Equador, por exemplo, o Comitê de Bancos orientou que fosse adotado um “Mecanismo Complementar”, que permitiu a contabilização, no ativo do Banco Central, de títulos que só existiam em escrituras arranjadas em cartórios.

Na Europa, evidenciou-se que a entrada dos países na Zona do Euro possibilitou este mecanismo de transformação de dívidas privadas em dívidas públicas em vários países; por exemplo:

- Em Portugal, a dívida pública apresentou um crescimento acelerado com a entrada em vigor do euro e posteriormente converteu-se em pública, por meio dos salvamentos de bancos.
- Na Grécia, dívidas antes referenciadas em dracmas passaram a ser dívidas em euros, porém, com as mesmas taxas de juros estabelecidas quando a dívida ainda estava em dracmas, o que elevou o peso das dívidas públicas e privadas, as mesmas que também se converteram em públicas devido aos salvamentos.

f) NEGÓCIOS ESPECULATIVOS

Por causa da desregulamentação do setor financeiro, os títulos de dívida ou bônus podem ser vendidos em mercados secundários, onde quer que estes operem, inclusive em paraísos fiscais. Os preços destes títulos são vinculados a avaliações de agências qualificadoras, instituições de discutível credibilidade, como vimos no Capítulo I.

Quanto mais baixa é a qualificação de certos títulos de dívida, mais alto será o rendimento efetivo (*yield*) obtido por quem os compra no mercado secundário, pois os juros que serão pagos sobre estes títulos são calculados sobre o seu valor nominal. Esse fato tem significado um atrativo para os que especulam com títulos soberanos, mas representa uma fraude contra os povos.

Na Grécia, a manipulação do prêmio de risco pelas agências de qualificação provocou a queda do preço dos títulos gregos no mercado secundário, gerando ganhos imensos para os especuladores, conforme detalhado no quadro seguinte, e um abuso contra a Grécia, que continuou pagando juros sobre o valor nominal daqueles títulos:

	Valor Nominal	Preço de Mercado	Taxa de juros	Juros	Rendimento Efetivo (<i>Yield</i>)	Cálculo do yield
Exemplo 1	€1.000	60% = €600	7%	€70	11,67%	$70 \times 100 / 600 = 11,67\%$
Exemplo 2	€1.000	€167	6,25%	€62.50	37,43%	$62.50 \times 100 / 167 = 37,43\%$

g) SALVAMENTOS BANCÁRIOS

Entre os mecanismos que incrementaram fortemente a dívida pública destacam-se as operações originadas nos salvamentos do sistema bancário.

Esta prática se observa há décadas na América Latina, Ásia e recentemente nos Estados Unidos e na Europa, devido ao crescente poder do setor financeiro em todo o mundo; por exemplo:

- Nos **Estados Unidos**, desde o início da atual crise financeira, além da impressionante entrega, feita pelo FED, superior a 16 trilhões de dólares⁸³ para bancos e corporações privadas, o salvamento bancário esteve presente na nacionalização parcial dos maiores bancos em situação de risco de quebra, como o *Citi-group* e o *Bank of America*. Adicionalmente, foi autorizada a criação de *bad banks* (bancos maus), instituições destinadas a absorver ativos tóxicos, a fim de aliviar aqueles bancos sobrecarregados de derivativos sem respaldo.
- No **Brasil**, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi levado a cabo um escandaloso programa de salvamento bancário, no âmbito federal, denominado Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), criado em novembro de 1995. No âmbito estadual foi implementado o “PROES” - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária -, que significou a privatização dos bancos estaduais.

83 US\$16.114.000.000.000,00, conforme detalhado no Capítulo I

O resultado desses programas foi uma enorme transferência direta de recursos públicos para os bancos, aliada à geração de dívidas para os setores públicos nacional e estadual.

O custo estimado do PROER foi de 40 bilhões de dólares⁸⁴ e o do PROES foi de 69 bilhões de dólares⁸⁵.

O passo seguinte ao salvamento foi a privatização dos bancos estatais e a transferência de seus passivos para os respectivos estados, sob a forma de dívida pública.

Bancos regionais estratégicos foram entregues ao setor financeiro privado nacional e internacional, conforme explica o Prof. Ary Minella:

“No Brasil, dois grandes bancos privados nacionais e dois bancos estrangeiros foram os grandes beneficiados com a privatização de vários bancos estaduais: Bradesco (absorveu cinco bancos)⁸⁶, Itaú (quatro)⁸⁷, e os estrangeiros ABN Amro (dois)⁸⁸ e Santander⁸⁹, especialmente privilegiado por ter absorvido o Banespa. Por sua vez, em 2007 o ABN Amro no Brasil passou a ser controlado pelo Santander, depois que um consórcio integrado pelo *Royal Bank of Scotland*, *Santander* e *Fortis* (belga-holandês) comprou o banco holandês.”⁹⁰

Apesar de diversas denúncias de indícios de fraudes, esses processos não foram devidamente investigados, ainda que tenham gerado grandes montantes de dívida pública que até o presente afetam negativamente as finanças dos estados.

84 43,3 bilhões de reais (R\$) convertidos para dólares com o câmbio vigente na época das operações em 1999.

85 61,9 bilhões de reais (R\$) convertidos para dólares com o câmbio vigente em 1998.

86 O Banco do Estado da Bahia (Baneb), em 1999, o Credireal de Minas Gerais, em 1997, e bancos estatais federalizados, como o Banco do Estado do Amazonas (BEA), em 2002, o Banco do Estado do Maranhão (BEM) em 2004, e o Banco do Estado do Ceará (BEC), em 2005.

87 O Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), em 1997, o Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge) em 1998, o Banco do Estado do Paraná (Banestado) em 2000, e, no ano seguinte, o Banco do Estado de Goiás (BEG), instituição federalizada em 1999.

88 Adquiriu o Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe), em 1998, e o Banco do Estado da Paraíba, em 2001.

89 Em 2000 adquiriu o Banespa, o maior dos bancos privatizados, que se encontrava sob controle do governo federal. No rol dos bancos adquiridos pelo Santander deve ser incluído também, a partir de 1997, o Banco Estatal Federal Meridional, que havia sido adquirido anteriormente pelo Banco Bozano-Simonsen.

90 MINELLA, Ary C. *Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico*. Sociologias [online], 2007, n.18, pp.113-114. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222007000200006&lng=pt&nrm=iso.

- Na **Europa**, diversos casos de salvamento bancário ocorreram em distintos países e estão diretamente relacionados com o crescimento do endividamento público na região.

Alguns exemplos indicam que o trabalho de Auditoria Cidadã já começou em vários países – especialmente na Irlanda –, onde uma auditoria preliminar revelou que o Estado havia outorgado seu aval como garantia para ativos de bancos privados, dando origem a um endividamento indireto e afetando a qualificação do risco da dívida soberana, o que provocou, por sua vez, um aumento das taxas de juros e deu azo ao surgimento de obrigações mais onerosas para o país.

Além disso, os cinco maiores bancos do país – *AIB, Bank of Ireland, Anglo Irish Bank, EBS e Irish Nationwide* – foram total ou parcialmente estatizados.

A dívida pública também foi incrementada em virtude das sucessivas recapitalizações dos bancos⁹¹, utilizadas para injetar recursos no sistema bancário.

Para sanear o sistema bancário foi criada a NAMA (*National Assets Management Agency*) que, na realidade, é um *bad bank* (banco ruim) estatal, cujos ativos são também garantidos pelo Estado, embora conte com a participação do setor privado.

- A **Grécia** tem sido submetida a rigorosos planos de ajuste fiscal exigidos pela Troika em contrapartida de sucessivas ajudas para capitalizar os bancos, elevando o endividamento público, apesar do crescente sofrimento da população em razão da redução de direitos sociais e da perda generalizada de empregos.
- O **Reino Unido** aprovou, em 2008, a Lei de Provisões Bancárias Especiais, que permitiu a nacionalização do *Northern Rock*, um dos maiores bancos privados do país. Em 2010, o banco foi dividido em um “*good bank*” (banco bom) e um “*bad bank*” (banco ruim), para que este recebesse os ativos tóxicos que causaram a crise. A parte “saudável” foi vendida ao *Virgin Group* no final de 2011, enquanto a parte “tóxica” ficou sob o controle do Estado. A nacionalização do *RBS* foi ainda mais cara para o Tesouro britânico.
- A **Alemanha**, em 2009, aprovou uma lei que permitiu a nacionalização de bancos em situação de dificuldade financeira. O país que se pensava que sairia imune da crise teve de salvar o Banco Hypo Real Estate, após concessão de uma ajuda de 102 bilhões de euros.

91 <http://www.guardian.co.uk/business/2010/sep/30/ireland-banking-bailout-timeline>.

- Na **Bélgica**, além da nacionalização do Banco *Fortis*, em 2008, foi feita em 2011 a estatização do Banco *Dexia* que, segundo estimativa do governo belga, tinha cerca de 350 bilhões de euros em ativos tóxicos.
- Na **Espanha**, parte correspondente a 48,3% do *Bankia* foi estatizada em maio de 2012, em meio a rumores de quebra da instituição. O governo fez um aporte de 22 bilhões de euros. A plataforma cidadã 15MpaRato levou Rodrigo Rato, presidente do *Bankia* entre 2010 e 2012, ante tribunais judiciais, acusando-o de administração desleal, falsidade contábil, fraude e apropriação indébita.

A “socialização das perdas bancárias” tem afetado diversos países, com elevados custos sociais e econômicos.

h) ENDIVIDAMENTO OBRIGATÓRIO POR INTERMÉDIO DOS BANCOS PRIVADOS

Na *Eurozona*, a obrigação dos Estados de se financiarem unicamente através de bancos privados e outros organismos financeiros tem aumentado sobremaneira o custo da dívida, o que produz o seu crescimento.

i) PROPOSTAS ENGANOSAS DE ALÍVIO DE DÍVIDA QUE, NA VERDADE, GERAM O APROFUNDAMENTO DO ENDIVIDAMENTO

Tentativas de “solução do endividamento” para países de baixa renda são apresentadas sob forma de propostas de alívio, tais como as iniciativas HIPC ou MDRI⁹², que na maioria dos casos não tiveram o resultado esperado e, além disso, a tendência destes países tem sido contratar mais empréstimos após o alegado “alívio”.

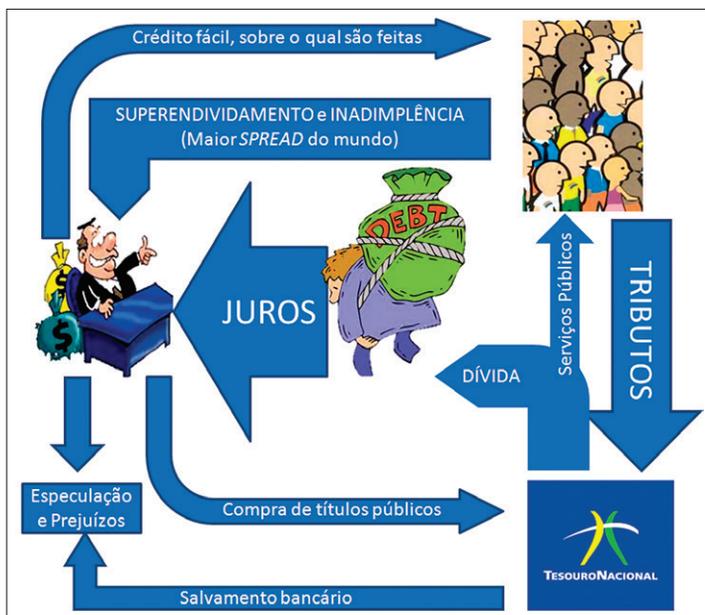
j) MODELO TRIBUTÁRIO INJUSTO

A fonte de recursos mais significativa dos orçamentos governamentais é constituída pelos tributos pagos pelos cidadãos. Teoricamente, tais recursos deveriam ser destinados para satisfação das necessidades sociais coletivas.

92 MDRI - *Multilateral Debt Relief Initiative* – Iniciativa de alívio de dívida multilateral.

Os modelos tributários estão cada vez mais injustos e regressivos⁹³, não somente por causa das contínuas mudanças legais que aumentam os tributos que incidem sobre o consumo e a renda dos trabalhadores, mas também em razão das isenções e concessões que aliviam a carga tributária daqueles que auferem as rendas mais altas. Além disso, existem facilidades que permitem aos grupos de poder econômico e político enviar seus lucros a empresas filiais em paraísos fiscais, onde não se pagam tributos.

O diagrama seguinte mostra como os fluxos de recursos dos tributos pagos pelos cidadãos deixam de retornar totalmente sob a forma de serviços públicos, eis que se destinam, em sua maior parte, ao pagamento de juros aos bancos, que são os mais relevantes detentores de títulos soberanos em todo o mundo e também os maiores beneficiários do Sistema da Dívida. Enquanto os bancos destinam uma pequena parte de seus recursos à sociedade, sob forma de empréstimos, um volume muito superior retorna a eles, em pagamento dos elevados custos – *spread* e juros – sobre tais créditos. Os bancos destinam recursos para a compra de novos títulos públicos, realimentando este sistema, e aplicam a maior parte de seus recursos em atividades especulativas. Quando sofrem prejuízos, vem o salvamento bancário.



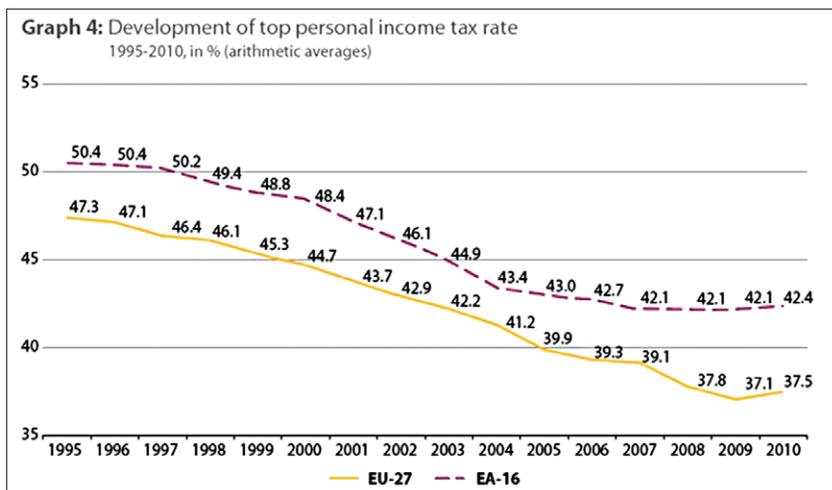
93 A regressividade tributária significa que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos do que os ricos; quer dizer, o oposto da progressividade.

O modelo tributário tem influência direta no processo de endividamento público: os privilégios tributários concedidos aos ricos reduzem a capacidade financeira do governo, cujo gasto corrente aumenta devido ao crescimento desmedido das dívidas públicas, já que os déficits orçamentários têm sido financiados por intermédio de empréstimos ou emissão de títulos da dívida pública.

Esse foi o panorama na América Latina desde os anos 70, situação que se agravou ainda mais a partir das imposições do FMI desde 1983, e continua agravando-se até o presente.

Na Europa, nas últimas décadas, verificou-se uma forte redução nos tributos incidentes sobre lucros auferidos pelo grande capital e altas rendas, o que compromete os orçamentos públicos e provoca a necessidade de financiamento mediante a contratação de novas dívidas, conforme demonstram os gráficos seguintes:

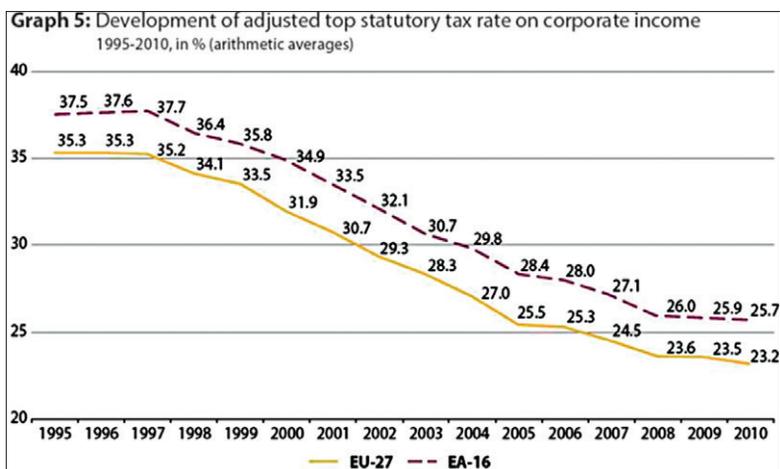
EVOLUÇÃO DOS TRIBUTOS⁹⁴ PARA AS PESSOAS MAIS RICAS



Fonte: EUROPEAN COMMISSION - TAXATION AND CUSTOMS UNION (2010). *Taxation trends in the European Union. Main results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 9. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EU-10-001/EN/KS-EU-10-001-EN.PDF.

⁹⁴ As alíquotas efetivas têm sido ainda mais baixas que as indicadas nos gráficos, que correspondem às taxas legais.

EVOLUÇÃO DOS TRIBUTOS SOBRE OS LUCROS DAS CORPORAÇÕES



Fonte: EUROPEAN COMMISSION - TAXATION AND CUSTOMS UNION (2010). *Taxation trends in the European Union. Main results. Luxembourg: Publications Office of the European Union*, p. 10. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EU-10-001/EN/KS-EU-10-001-EN.PDF.

Diante do exposto, a Auditoria Cidadã deve partir de um diagnóstico no qual se estabeleçam as razões reais pelas quais o país analisado se endividou, especialmente se é por esta situação fiscal, a fim de determinar a influência do modelo tributário na geração de dívida pública.

Os povos devem ter conhecimento dos mecanismos geradores de dívidas públicas, assim como de seus efeitos e consequências.

2.5 – ASPECTOS CIRCUNSTANCIAS DO SISTEMA DA DÍVIDA

2.5.1 Medidas impostas por Organismos Internacionais

As instituições financeiras internacionais – IFI –, principalmente o FMI e o Banco Mundial, têm tido um papel de liderança no aprofundamento do endividamento público ilegítimo, pois exercem imensa influência sobre os países, como já mencionado no Capítulo I.

Em vez de sanear as finanças públicas, as medidas impostas por tais organismos acabam agravando a situação econômica dos países, na medida em que visam subtrair recursos antes designados aos gastos e investimentos sociais para destiná-los ao setor financeiro como pagamento de dívidas.

Tais medidas têm provocado danos econômicos, financeiros, patrimoniais, sociais e ambientais na América Latina, África e Ásia desde os anos 80 e, nos últimos anos, também na Europa, por meio de:

- ajustes fiscais que determinam principalmente a redução de gastos sociais para que os respectivos recursos sejam destinados aos rentistas;
- intervenção em decisões econômicas e administrativas;
- anti-reformas – trabalhistas, tributárias, fiscais e econômicas – e privatizações, cujo efeito é esgotar as fontes de recursos dos orçamentos governamentais, criando déficits que são cobertos pela geração de novas dívidas públicas;
- mudanças em legislação específica, que levam a aprovação de textos como o da “Lei de Responsabilidade Fiscal”, que garante prioridade ao pagamento dos juros da dívida antes de qualquer gasto social;
- imposição de planos financeiros que estabelecem formas de reestruturações, pagamentos antecipados e, principalmente, a conformação de fideicomissos pelas mesmas instituições credoras, para seu próprio benefício;
- supostas medidas prévias à contratação de empréstimos, que velariam pela sustentabilidade da dívida externa, mas cuja utilidade se questiona pelos critérios, parâmetros e enfoques adotados;
- arranjos contábeis: por intermédio de manuais orientados pelo FMI, são introduzidos tratamentos contábeis específicos, que permitem a utilização de mecanismos que aumentam o privilégio da dívida e não mostram a real situação de fluxos e saldos.
- Diversas publicações têm denunciado o comportamento das IFI⁹⁵.

95 TOUSSAINT, Eric y MILLET, Damien (2009) *60 preguntas/60 Respuestas sobre la deuda, el FMI y el Banco Mundial*, Barcelona: Icaria-Intermon; TOUSSAINT, Eric (2007), *Banco Mundial: el golpe de estado permanente*. Barcelona: Editorial Viejo Topo. Quito: Abya Yala. Caracas: CIM.

A Auditoria Cidadã deve analisar minuciosamente os documentos que formalizam compromissos com organismos financeiros internacionais, pois neles se encontram as imposições que comprometem as economias presentes e futuras.

2.5.2 – Criação de Fundos Financeiros

Uma das engrenagens do Sistema da Dívida é a criação de fundos financeiros destinados a acumular recursos públicos para solucionar problemas do setor financeiro ou para o pagamento de dívidas.

Em vários países criaram-se diferentes fundos, tais como: Fundo Soberano, Fundo de Estabilização Financeira e Monetária, Fundo Petroleiro etc.

FROB⁹⁶:

Em junho de 2009 o governo espanhol criou o “Fundo de Reestruturação Ordenada Bancária (FROB), ao qual se destinam grandes somas provenientes de recursos públicos, que são computados como dívida pública, mas são entregues ao setor bancário.

Sua função é injetar capital público nas entidades financeiras com problemas de solvência; ou seja, esta é a instituição encarregada de salvar os bancos. Até dezembro de 2012 esta instituição injetou 53 bilhões de euros nos bancos, e tem previsão de injetar mais 1,895 bilhão de euros adicionais. Além disso, aportou 1,7 bilhão de euros ao capital do *bad bank* SAREB, e está previsto que adicionará a este aporte mais 350 milhões de euros. O FROB, por sua vez, financia-se com as emissões que contam com a garantia do Estado.

Os governos investem em salvar bancos insolventes e falidos sem considerar que os recursos públicos utilizados pertencem ao povo, que sofre continuamente danos econômicos, sociais e morais que os bancos nunca se encarregam de reparar.

96 Por Sergi Cutillas e Itziar Gimenez, da *Plataforma de Auditoria Ciudadana de la Deuda*, España.

2.5.3 – Medidas Macroeconômicas para o Controle Inflacionário

Certas medidas macroeconômicas anunciadas como importantes para o controle inflacionário têm sido utilizadas, na realidade, para encobrir a transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado, gerando dívida pública “interna”; por exemplo:

- **O controle do volume de moeda em circulação**, mediante a troca de eventual excesso por títulos de dívida, tem aumentado a emissão de dívida interna, para atender a este fim. Têm sido verificadas uma série de inconsistências nessa política, devido à ausência de controle de capitais, o que permite, por exemplo, o ingresso de qualquer quantidade de moeda que não representa um excesso de atividade econômica no país. Nesse caso, a medida aplicável deveria ser o controle de ingresso de moeda, e não deixar livre esses movimentos de capitais, para em seguida emitir dívida pública para absorver o excesso de moeda. No Brasil, esta foi recentemente a causa da explosão do endividamento interno⁹⁷, pois a emissão de grande quantidade de títulos de dívida interna para enxugar dólares e controlar o excesso de moeda originou obrigações onerosas que exigem o pagamento de elevados juros e outros custos que afetam todo o orçamento público. Ademais, a rigidez de controle do excesso de moeda colide com a excessiva oferta de créditos feita à sociedade por bancos privados.
- **O aumento de taxas de juros para conter o consumo** tem sido questionado em vários países nos quais a inflação não foi provocada pelo excesso de consumo, mas sim por outras razões, como o aumento do preço das tarifas dos serviços públicos privatizados, por exemplo. Desse modo, o aumento das taxas de juros tem servido unicamente para beneficiar aos rentistas.

Estas operações constituem alguns exemplos da utilização de medidas macroeconômicas que têm servido para aumentar o endividamento público. Na maioria dos casos, essas medidas obedecem a imposições de organismos financeiros internacionais. Por isso, é muito importante incentivar a realização da auditoria cidadã nos bancos centrais dos países.

97 O Brasil acumulou quase US\$400 bilhões em reservas internacionais, ao mesmo tempo em que o Banco Central realizou operações de Mercado Aberto, na mesma proporção, utilizando títulos da dívida mobiliária federal interna para enxugar o “excesso de dólares”, provocando aumento explosivo da dívida interna.

2.6 – DÍVIDAS DE UNIDADES PÚBLICAS REGIONAIS E SUB-REGIONAIS

O Sistema da Dívida reproduz-se também no endividamento das entidades governamentais regionais e sub-regionais.

Diversos mecanismos geram essas dívidas locais:

- empréstimos para megaprojetos desnecessários ou suntuosos, enquanto faltam recursos para projetos de interesse coletivo local, como hospitais, escolas, creches etc.;
- absorção de passivos de bancos públicos regionais que em seguida são submetidos a processo de privatização;
- contratação de empréstimos tóxicos;
- condições onerosas, que exigem a contratação contínua de dívidas mais caras para o pagamento de dívidas anteriores;
- emissão de títulos públicos ou quaisquer outros papéis negociáveis por governos locais;
- contratação de créditos diretos com organismos internacionais e bancos privados internacionais;
- negócios ilícitos e privilégios políticos.

As modalidades de operação do Sistema da Dívida são distintas em cada lugar, por isso é importante a organização de núcleos locais e regionais de Auditoria Cidadã da Dívida para mobilizar a sociedade com temas que interessem de perto a população.

A seguir, são apresentados alguns exemplos:

2.6.1 – Refinanciamento da Dívida Pública dos Estados e Municípios no Brasil⁹⁸

O Brasil está organizado como uma federação constituída por 26 estados, Distrito Federal e mais de 5.000 municípios. A partir de 1997, as

98 FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados** (2013) Inove Gráfica e Editora, Brasília.

dívidas públicas dos estados e de diversos municípios foram submetidas a um processo de refinanciamento cuja gênese constava da Carta de Intenção do governo federal para o FMI.

Além das condições extremamente onerosas aplicadas pelo governo federal para realizar o “refinanciamento”⁹⁹, este fazia parte de um pacote que exigiu de estados e municípios a implementação de rigoroso plano de ajuste fiscal, a privatização de empresas públicas estaduais (companhias de energia elétrica, siderúrgicas, mineradoras etc., inclusive bancos públicos regionais), com a infame absorção de passivos dos bancos estaduais, para que estes fossem privatizados.

Esse pacote provocou danos incalculáveis às finanças de estados e municípios, impedindo distribuição de recursos para o atendimento das necessidades sociais, desde a sua implantação até o presente.

Absurdamente, depois de anos de cumprimento das condições estabelecidas nos acordos firmados com o governo federal, tais dívidas cresceram cerca de 300% e vários estados e municípios estão assumindo novos empréstimos com o Banco Mundial e junto a bancos privados internacionais para o pagamento de suas dívidas com o governo federal. Verifica-se, assim, uma estratégia de transformação de dívida interna ilegítima em dívida externa com o bancos estrangeiros, empacotando ilegalidades e ilegitimidades.

2.6.2 – Os empréstimos tóxicos concedidos aos agentes públicos locais na França¹⁰⁰

Na França, os bancos, em particular o Dexia, permitiram que administrações locais, hospitais e órgãos de habitação popular subscrevessem os chamados empréstimos “tóxicos”.

A toxidade, no caso, provém da indexação do tipo de empréstimo feita com indicadores especulativos (por exemplo, a variação de câmbio das moedas).

99 BRASIL, com a Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

100 Por Patrick Saurin, do sindicato Sud BPCE, França.

No final de 2011, o informe¹⁰¹ da comissão parlamentar de investigação da Assembleia Nacional estimava em 32,1 bilhões de euros o total de empréstimos estruturados subscritos pelos agentes públicos locais, dos quais 18,8 bilhões de euros eram empréstimos de risco.

Essa mesma comissão estimou o custo adicional em 730 milhões de euros por ano, aos quais devem ser somados 252 milhões de euros de custo adicional referente aos *swaps* de risco.

Esse custo adicional anual – de cerca de um bilhão de euros para as entidades públicas – significa um aumento de 13,5% em seus gastos financeiros e corresponde ao salário bruto anual (incluindo as contribuições patronais) de 40.000 postos de trabalho.

Este exemplo mostra claramente como o Sistema da Dívida fomenta a financeirização, tal como analisado no Capítulo I.

A Auditoria Cidadã deve verificar a reprodução do Sistema da Dívida em unidades regionais e sub-regionais.

CONCLUSÃO

Verificou-se que em muitos casos a dívida pública não foi gerada pelo ingresso efetivo de recursos que deveriam ter sido utilizados para a satisfação de necessidades sociais, mas sim pela atuação e aplicação de uma série de mecanismos, condições viciadas e medidas impostas pelos organismos internacionais, que provocam seu contínuo crescimento e sua perenização.

A identificação dos mecanismos que geram dívidas públicas permitirá à Auditoria Cidadã documentar vícios, fraudes e ilegalidades que fundamentarão as diversas ações relacionadas ao questionamento de tais dívidas.

O objetivo é evitar que nações e povos continuem submetidos ao Sistema da Dívida, que tem servido para o enriquecimento de uns poucos, gerando imensuráveis danos sociais.

Trazer à luz o “Sistema da Dívida” é uma tarefa para a cidadania que arca com o peso do contínuo pagamento de juros de uma dívida que não para de crescer.

101 Assembleia Nacional, Informe n° 4030, Comissão de Investigação sobre os produtos financeiros de risco subscritos pelas entidades públicas locais, dezembro de 2011, pp. 36-38.



CAPÍTULO III

**AUDITORIA CIDADÃ
DA DÍVIDA PÚBLICA**

INTRODUÇÃO

De forma geral, a **Auditoria** é uma ferramenta técnica aplicada para examinar registros, demonstrações financeiras e ciclos operacionais, com a finalidade de determinar a sua razoabilidade e adequada apresentação dos valores, assim como a eficiência, a eficácia e a economicidade de suas estruturas.

A relevância monetária da dívida pública e seus efeitos nos orçamentos governamentais justificam e exigem a permanente realização de **Auditorias** orientadas à investigação de todo o processo de endividamento, a fim de determinar que dívidas as populações estão pagando; se estas contêm vícios, fraudes e se são legais e legítimas.

Considerando que são as pessoas que, ao fim e ao cabo, arcam com o pagamento da dívida pública – seja pela elevada carga tributária, seja pela insuficiência de serviços públicos aos quais têm direito mas não os recebem, pois os recursos orçamentários são absorvidos para o pagamento de obrigações de dívida – é imprescindível a participação dos cidadãos no processo de auditoria da dívida.

Por esta razão é fundamental a iniciativa de organizar uma **Auditoria Cidadã da Dívida Pública**, a fim de revelar as engrenagens que geram dívidas públicas, não somente com o objetivo de democratizar o conhecimento e mobilizar a sociedade em busca de transparência acerca do processo de endividamento



em cada país, região ou localidade, mas também de fortalecer a participação social nas lutas a favor de outro modelo econômico, mais equitativo e respeitoso para com os direitos humanos e a natureza.

No presente capítulo apresentamos as diretrizes básicas da ferramenta de auditoria e alguns aspectos que devem ser considerados por aqueles que tenham a oportunidade de aplicá-la.

A Auditoria Cidadã deverá verificar a utilização da dívida como engrenagem que tem possibilitado a contínua transferência de recursos públicos para o setor financeiro.

3.1 – FUNÇÃO E OBJETIVOS DA AUDITORIA

Em todo o mundo, a auditoria tem desempenhado uma função social de suma importância, tendo em vista que a partir do crescimento financeiro, os investidores, governantes, entes controladores etc. passaram a requerer cada vez mais informações sobre a situação real dos números do balanço de um ente em particular e de seus sistemas operacionais, aspectos que facilitarão os processos de análise, controle e tomada de decisões. Desse modo, as auditorias podem ter caráter de auditorias financeiras e/ou operacionais.

Com esse objetivo, entes do setor privado usualmente contratam firmas de auditoria privadas. O setor público possui entidades governamentais como: Controladorias-Gerais, Procuradorias, Tribunais de Contas, de acordo com cada país.

No que tange à dívida pública, a auditoria constitui uma ferramenta indispensável para transparentar a razoabilidade dos números apresentados; quais foram os mecanismos e operações que geraram dívidas desde a sua origem; quem se beneficiou dos recursos; em que esses foram aplicados; verificar se foram cumpridas as normas legais e administrativas existentes; quais os impactos sociais, ambientais etc.

Embora na maioria dos países existam entidades governamentais de controle - anterior e posterior às transações que originam dívidas públicas - é evidente o fato de que é muito rara a experiência de uma efetiva auditoria da dívida. Em alguns casos, são realizados exames de maneira superficial, que se limitam a uma narrativa de certos aspectos isolados, assinalando em seus relatórios simplesmente alguns fatos ocorridos.

A auditoria da dívida pública deveria ser uma rotina obrigatória permanente, realizada de maneira integral – por instrução oficial do executivo, determinação judicial ou legislativa –, com transparência e participação cidadã.

Essa prática ideal ainda está longe da realidade histórica e atual, posto que não se respeita o direito de acesso à documentação e à informação de caráter público relativas ao endividamento. Em sua maioria, as transações que geram dívida pública têm sido tratadas de forma secreta e confidencial pelas autoridades financeiras – do Banco Central e do Ministério da Fazenda – conjuntamente com prepostos de governos, bancos e organismos financeiros internacionais. Geralmente, o Parlamento é simplesmente informado de maneira superficial, quando os fatos já estão consumados. A sociedade não é consultada, embora seja ela que paga a dívida e sofra as suas consequências.

Diante disto, as pessoas necessitam exercer sua cidadania e participar neste processo, organizadas por intermédio da **Auditoria Cidadã da Dívida**.

A Auditoria Cidadã fundamenta seu trabalho no acesso a dados, documentos públicos e base legal, além de informação circundante ao processo de endividamento, desde a sua origem. A partir de estudos, verificações e investigações, elabora publicações didáticas e participa de atividades de mobilização social com o objetivo de difundir e compartilhar os conhecimentos obtidos, de modo que todas as pessoas possam conhecer o Sistema da Dívida a que estão submetidas.

Consequentemente, uma função da Auditoria Cidadã é empoderar a sociedade com o conhecimento da realidade financeira, identificando o papel da dívida na economia nacional e internacional, os mecanismos que a geram e a sua contrapartida. O objetivo é a capacitação da sociedade para que possa realizar auditorias do Sistema da Dívida e possibilitar, dessa forma, a identificação das dívidas geradas em processos ilícitos e irregulares, para que estas sejam repudiadas em atos soberanos, como demonstrou a experiência equatoriana.

Os povos que são chamados a pagar dívidas públicas têm o direito de saber se tais obrigações são devidas.

3.2 – POR QUE REALIZAR UMA AUDITORIA DA DÍVIDA?

A auditoria da dívida pública conseguirá responder a muitos questionamentos que têm sido mantidos em segredo, e que a sociedade precisa conhecer; por exemplo:

1. Qual é a origem da dívida pública? O país recebeu toda a soma de dinheiro contratada? Em que foram investidos os recursos? Quem são os beneficiários desses empréstimos? Com que propósito?
2. Que mecanismos e processos geraram dívidas públicas?
3. Que dívidas privadas foram transformadas em dívida pública? Qual é o impacto destes débitos privados no orçamento do Estado?
4. Quanta dívida pública foi emitida para salvamento bancário?
5. Qual é a responsabilidade dos bancos centrais no processo de endividamento?
6. Qual é a responsabilidade das agências de qualificação de risco na desvalorização de dívidas soberanas, provocando o incremento de seus custos e permitindo extrema especulação?
7. Qual é a responsabilidade das autoridades governamentais por permitirem transações financeiras com paraísos fiscais, que servem para que os especuladores depositem os imensos lucros obtidos em operações realizadas com instrumentos de dívida, além de fomentar operações dos “fundos abutres” que aí se alojam?
8. Qual é a responsabilidade das autoridades governamentais no que diz respeito à contratação de dívidas para financiamento de projetos desnecessários ou “elefantes brancos” que sequer chegam a ser utilizados e não beneficiam ninguém?

9. Qual é a responsabilidade do FMI e de outras instituições por coagir a alguns governos para que implementem planos de ajuste fiscal e anti-reformas contra os interesses de seus povos e em benefício do setor financeiro?
10. Qual é a responsabilidade dos bancos por:
 - a. ofertar excessivos créditos nos mercados?
 - b. especular com títulos soberanos, gerando crises e forçando a intervenção do FMI?
 - c. apostar com derivativos, Credit Default Swaps e outros ativos tóxicos?
11. Quais são os impactos sociais, econômicos, de gênero, regionais, ecológicos e sobre nacionalidades e povos provocados pelo processo de endividamento?
12. Como opera o Sistema da Dívida em cada país?

Em muitos casos existem limitações para a realização da auditoria integral da dívida, pois esta envolve o acesso a arquivos institucionais que têm sido tratados de forma confidencial por décadas.

Por isso, as iniciativas de auditorias cidadãs são importantes, não somente para realizar as tarefas específicas de interesse dos movimentos sociais, mas também para impulsionar mudanças legais que facilitem a realização efetiva da auditoria integral.

As experiências de auditoria integral no Equador e auditoria cidadã no Brasil, assim como a metodologia para sua realização serão detalhadas nos próximos capítulos. A seguir, uma breve apresentação da ferramenta de auditoria.

A auditoria da dívida pública por parte dos cidadãos se fundamentará na análise pormenorizada de cada uma das operações que geraram dívida, desde a sua origem.

3.3 – COMO REALIZAR UMA AUDITORIA?

O primeiro passo para a realização da auditoria é a preparação preliminar, que se inicia com a organização de uma equipe de pessoas comprometidas com esse processo e a obtenção de informações.

Para estas tarefas, é importante a organização e entidades¹⁰² orientadas especificamente para o desenvolvimento da Auditoria Cidadã da dívida pública. No caso da Auditoria Cidadã da Dívida no Brasil formalizou-se uma associação civil sem fins lucrativos¹⁰³.

Seu objetivo é estimular a participação social na investigação do processo de endividamento e empoderar a sociedade com o conhecimento da realidade financeira, que tem se convertido em escravidão econômica em todas as partes do mundo.

Estas entidades devem ser constituídas por voluntários – estudantes, aposentados, trabalhadores em geral – e colaboradores membros de outras entidades da sociedade – sindicatos, associações, organizações, comitês etc. – que participam de lutas sociais orientadas por princípios de equidade e justiça na administração de recursos públicos. É importante observar o critério de independência das pessoas que atuarão na realização da auditoria cidadã da dívida. Por isso, é recomendável que a organização possua independência em relação a interesses, especialmente no que se refere ao governo auditado e ao setor financeiro.

A ferramenta de auditoria deve ser aplicada pela sociedade para conhecer como foram geradas as dívidas públicas e, ante a comprovação de ilegalidades, fraudes e outros vícios, fundamentar sua anulação ou repúdio.

A auditoria se realizará por meio do exame dos diversos instrumentos da dívida pública – contratos, autorizações legais, montantes, registros contábeis, estatísticas, fluxos de pagamento, aplicação de recursos etc. –, além da análise da informação macroeconômica circundante ao tema e impactos decorrentes do processo.

102 O ideal é que se formalize uma entidade com personalidade jurídica e que conte com um representante legal responsável por coordenar seu funcionamento técnico e administrativo.

103 Auditoria Cidadã da Dívida - <http://www.auditoriacidada.org.br>.

O exame pode ser **integral ou específico**. É **integral** quando se enfoca toda a dívida pública de um país ou região e se consideram todos os aspectos circundantes desde a sua origem, a fim de determinar sua contrapartida e seus efeitos. O exame **específico** enfoca situações pontuais relevantes.

A auditoria será desenvolvida em **fases**, que devem abranger desde a origem do processo, baseando-se em métodos que revelarão os processos ou ciclos operacionais que geraram a dívida pública, por meio da aplicação de programas de auditoria (como será explicado no Capítulo V).

O trabalho envolve a aplicação de diversas **técnicas**, tais como: indagação, revisão, confirmação, investigação, comprovação etc. e realização de **provas de auditoria substantivas** (verificação da consistência dos números) e de **observância** (verificação do cumprimento de normas).

Uma das tarefas que a Auditoria Cidadã deve dar prioridade é a investigação acerca da existência de uma contrapartida real na geração da dívida pública.

Ao estabelecer a **extensão** do exame, é recomendável começar a investigação pela origem do endividamento, dado que, de acordo com as experiências de auditorias da dívida já realizadas, comprovou-se que a elucidação da origem é fundamental para a compreensão e o desenrolar de todo o processo.

A origem do ciclo de endividamento público seria, por exemplo:

- para os casos da América Latina e da Ásia, o ciclo atual teve início nos anos 70, sendo que aquela mesma dívida vem se transformando mediante sucessivas conversões que não representaram ingresso algum de recursos;
- para a África, o ciclo atual começou quando o FMI ingressou na região, nos anos 80;
- para a Europa, a origem do ciclo atual seria a entrada dos países na zona do euro, agravando-se com a desregulação financeira e os salvamentos bancários.

Recomenda-se auditar todas as conversões realizadas, pois tem sido comprovado que essas funcionam como empacotamentos que agravam a situação de endividamento.

A descoberta de evidências é um dos aspectos centrais de uma auditoria, pois tais achados constituem as provas documentais e verbais que sustentarão e respaldarão seus resultados.

Por isso, as evidências e achados devem ser hábeis, suficientes e competentes para que sejam considerados provas hábeis do que se deseja confirmar; por exemplo:

- Revelar e documentar os **mecanismos que geram o endividamento público**, seus ciclos operacionais e responsáveis, desde a sua origem até o seu pagamento e/ou refinanciamento;
- Evidenciar **as razões do crescimento incomensurável** da dívida, que pode ser devido a:
 - o refinanciamento em condições onerosas; recapitalização de juros, comissões e outros gastos; pagamentos antecipados não necessários; estabelecimento de garantias colaterais financiadas através de outros empréstimos; dívidas geradas pelo salvamento de instituições bancárias;
 - o emissão de novas dívidas, especialmente para pagar juros de dívidas anteriores não devidamente conhecidas.
- Evidenciar o **peso do endividamento para a sociedade**, demonstrando a relevância dos gastos com a dívida nos orçamentos públicos, em comparação com os gastos orçamentários com saúde, habitação e educação;
- Evidenciar o **salvamento bancário** realizado por meio de mecanismos que geram dívidas públicas;
- Revelar a **especulação com títulos soberanos**, em benefício de setores privados, em mercados secundários, inclusive em paraísos fiscais;

- Revelar a **utilização de títulos da dívida em negócios privilegiados**, tais como as negociações com desconto e o uso de títulos como meio de pagamento na compra de companhias estatais submetidas à privatização;
- Revelar a **instrumentalização jurídica do Estado** mediante regulamentação legal e jurídica criada para garantir a prioridade ao pagamento da dívida pública;
- Evidenciar a **instrumentalização política do Estado** determinando a relação entre privilégios de setores protagonistas do Sistema da Dívida e sua presença relevante no financiamento de campanhas eleitorais e/ou apoio a regimes ditatoriais.
- Desvendar os **impactos sociais, econômicos, ecológicos**, de gênero e povos provocados pelo contínuo e nocivo processo de endividamento público;
- Expor o **Sistema da Dívida** e revelar seu *modus operandi*, que tem tido uma lógica similar na América Latina, Ásia, África e Europa;
- Aclarar os objetivos, a efetividade e a razoabilidade das **dívidas bilaterais**, especialmente as relacionadas a megaprojetos;
- Evidenciar a atuação do **FMI**, que tem exercido sua interferência mediante o estabelecimento de condicionamentos que servem à defesa dos interesses do setor financeiro privado, ao mesmo tempo que implicam a perda da soberania dos países e sacrifício social dos povos
- Evidenciar o papel da **Troika** na zona do euro e do **Banco Mundial** nos países em desenvolvimento.

As evidências podem proceder de relatórios adicionais de assessores especializados ou especialistas em alguns aspectos específicos, como aspectos ambientais, de direitos humanos e outros necessários para determinar os impactos do processo.

Considerando que a auditoria integral da dívida pública constitui uma ferramenta técnica eficaz para trazer à luz realidades que muitos povos desconhecem, o auditor deve dar prioridade ao cuidado e diligência em seu trabalho, especialmente na descrição dos resultados e na elaboração do relatório. É importante que a Auditoria Cidadã da Dívida possa contar com a participação de alguns auditores profissionais para auxiliar na verificação das formalidades necessárias, assim como na realização das respectivas provas de auditoria.

O **relatório final** da auditoria deve conter a descrição das técnicas e provas aplicadas, assim como a descrição detalhada dos resultados. As provas são muito importantes, pois constituem a essência de uma auditoria; isto é, o aspecto que distingue uma investigação comum de uma auditoria. Por conseguinte, devem constar minuciosamente no relatório, de forma ordenada e precisa, pois além de constituírem respaldo para os resultados da auditoria, podem fundamentar processos jurídicos e legais posteriores.

A irresponsabilidade nos atos que provocaram o endividamento de um país de maneira ilegal ou ilegítima, com conseqüências funestas para a sociedade, não deve permanecer impune.

3.4 – ENFOQUES ADICIONAIS

Existem certos aspectos relacionados que devem ser analisados de forma simultânea pela Auditoria Cidadã, pois geram ou fomentam o crescimento das dívidas públicas.

Estes aspectos não somente devem ser expostos nos relatórios, como também devem motivar denúncias perante autoridades competentes, para que se responsabilizem seus autores por danos e prejuízos e/ou determinem a suspensão imediata dos pagamentos da dívida.

Exemplos de alguns enfoques adicionais:

- a) **Medidas impostas por organismos internacionais:** Sua determinação é fundamental, conforme o que se explica no Capítulo II, subitem 2.5.1.
- b) **Privilégios tributários:** A investigação de atos legais relacionados à tributação pode revelar sua influência direta no processo de endividamento público, como já foi mencionado no Capítulo II, subitem 2.4-j, por isso a Auditoria Cidadã deve verificar e revelar os privilégios tributários dos bancos e investidores que especulam com instrumentos da dívida soberana.
- c) **Prioridade para o pagamento de dívidas públicas:** Deve ser objeto de investigação a aprovação de atos legais – como a Lei de Responsabilidade Fiscal em vários países – que estabelecem limites máximos para os investimentos sociais, ao passo que não impõem limites para os gastos originados pela dívida, nem às perdas do Banco Central pelo exer-

cício da política monetária que mantém o Sistema da Dívida. Além disso, a referida Lei penaliza o administrador público que não prioriza o pagamento da dívida, ao mesmo tempo que condena grande parte da população à miséria, por preferir privilegiar aos rentistas.

- d) **Dependência do sistema monetário e econômico:** Devem ser investigados aqueles Acordos Internacionais que criam mecanismos que limitam os países ao mero cumprimento dos interesses do mercado financeiro, como o recente MEDE na Europa.
- e) **Criação de Fundos Financeiros:** É importante investigar a criação de fundos com recursos públicos, destinados a beneficiar o Sistema da Dívida, como o FROB na Espanha, o Fundo Soberano no Brasil e outros Fundos de Estabilização Financeira em vários países.
- f) **Controle inflacionário:** Deve ser verificada a consistência das normas recomendadas pelos organismos internacionais para o controle inflacionário baseadas em elevação de taxas de juros e aparente controle de volume de moeda em circulação, uma vez que os bancos centrais absorvem o excesso de moeda para trocá-lo por títulos de dívida pública, enquanto não se estabelecem medidas de controle do fluxo de capitais e outras que evitariam o uso de títulos de dívida.
- g) **Atividades exercidas por instituições monetárias que contra-riam os princípios de prioridade ao interesse público.** Em diversos países observou-se a atuação do Banco Central e do Ministério de Finanças em operações que facilitaram o saque de recursos pelos bancos privados sob distintas formas: mediante a entrega desmedida de dinheiro pelo ente emissor de moeda; por meio de operações privilegiadas de capitalização de entidades bancárias privadas; mediante convites feitos a representantes do mercado financeiro para estimar as taxas básicas de juro; ou pela entrega de papéis públicos negociáveis aos bancos privados, com descontos, a fim de que sejam vendidos no mercado pelos respectivos valores nominais, entre outras.
- h) **Realização de operações especulativas que geram crise financeira e, conseqüentemente, dívida pública.** Um dos fatos dignos de serem investigados pela Auditoria Cidadã é a geração de dívida pública pelo processo de financeirização, marcada pela criação de diversos produtos financeiros derivados, especulação e alavancagem. Assim, por exemplo:

- Em abril de 2010 a SEC apresentou ao Tribunal do Distrito Sul de Nova Iorque uma queixa contra o *Goldman Sachs*, acusando-o de desenhar e comercializar, desde o início de 2007, um produto de investimento (denominado *Abacus 2007-AC1*) **ligado ao mercado das “hipotecas lixo” que estava destinado a fracassar** e do qual iam beneficiar-se o próprio grupo e alguns de seus investidores. Segundo notícias¹⁰⁴ divulgadas na época, este *hedgfund* ganhou cerca de 1 bilhão de dólares, o mesmo valor que perderam os investidores não alertados pelo *Goldman Sachs*; enquanto o *Royal Bank of Scotland* registrava perdas de 841 milhões de dólares herdadas de sua aquisição do *ABN Amro* em 2007. Atualmente, o *Royal Bank of Scotland* está sob controle do Estado britânico, que teve de acudir o seu salvamento com um pacote de 45,5 bilhões de libras. O *IKB* foi um dos compradores do *Abacus* e também registrou perdas que foram assumidas pelo Estado alemão.

O movimentos populares reunidos no *Occupy Wall Street*¹⁰⁵ declararam culpados os dirigentes da *Goldman Sachs* em um tribunal popular¹⁰⁶.

A auditoria desses fatos deve buscar documentos e provas dos danos provocados, cujo relatório poderá respaldar ações sociais, políticas e legais para fortalecer o movimento social de repúdio a atos inescrupulosos, assim como identificar os respectivos responsáveis.

- i) Ocultamento de informação:** Um dos aspectos que incidiu sobre o endividamento público foi a quantidade de dinheiro entregue ao sistema bancário mediante operações secretas, ocultando informação que poderia ter evitado muitos problemas financeiros.

Assim é o caso do endividamento grego: investigações recentes mostraram que o *Goldman Sachs* participou da manipulação dos dados¹⁰⁷.

104 http://www.crisis-lehman.com/REVISTA/articulos/GestionNoticias_438_ESP.asp - Acessado em 11.08.2012.

105 Movimento de protesto fundado em 2011 no Zucotti Park, no distrito financeiro de Manhattan, Nova York, espalhando-se por milhares de cidades em distintas partes dos Estados Unidos e outros países.

106 Conforme se pode constatar no vídeo de 5 minutos disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=87A5jfUd5OU>.

107 Vide notícia em: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,676634,00.html> e Audiência Pública disponível em: https://docs.google.com/document/d/1UFU_GjUZvi72ck5301Gasng8gQQqCWSeKpmLDrhZOB8/edit?pli=1.

A cumplicidade de governos e bancos através de operações obscuras garantiu mais crédito e, conseqüentemente, mais lucros aos agentes privados.

As investigações determinaram a ocorrência de fraudes no momento do refinanciamento da dívida grega que, ao ser feita com a emissão de bônus soberanos em moeda estrangeira (dólar, iene, franco suíço etc), obtinha um diferencial cambial aparentemente favorável ao país, mas que se convertia em perda no momento de seu vencimento, já que a situação do país encarecia o valor da moeda estrangeira.

Na Grécia, o *Goldman Sachs* estabeleceu tais bônus com taxas de câmbio fictícias, o que permitiu ao País, num primeiro momento, receber um crédito de valor superior ao que teria recebido se a conversão tivesse sido feita com a taxa de câmbio correta. Porém, num segundo momento, o país ficou

obrigado ao pagamento de juros e outros encargos calculados sobre esse valor inflado, o que beneficiou enormemente ao credor (neste caso, *Goldman Sachs*). Ao longo do período, quando os bônus foram resgatados, o banco credor recebeu outros benefícios, pois a Grécia teve que reconverter o valor inflado para a taxa de câmbio correta dos bônus.

A comprovação, por uma auditoria, de fraudes em operações com bônus soberanos poderá reduzir o impacto da crise e fortalecer a luta social pela necessária mudança do atual sistema financeiro.

02/08/2010 Print | E-Mail | Feedback

Greek Debt Crisis **DER SPIEGEL**

How Goldman Sachs Helped Greece to Mask its True Debt

By Beat Balzli



Greek Finance Minister George Papaconstantinou speaking at a conference in January. dpa

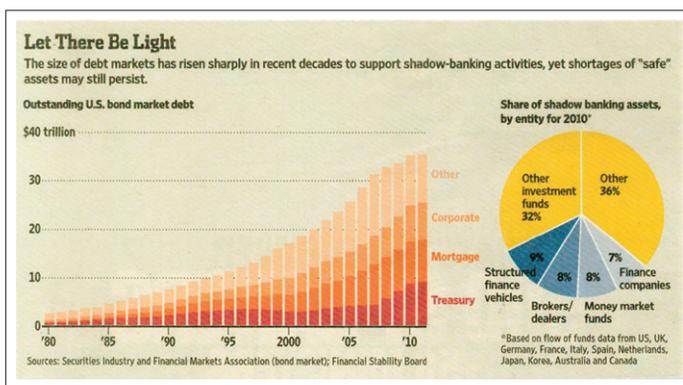
Goldman Sachs helped the Greek government to mask the true extent of its deficit with the help of a derivatives deal that legally circumvented the EU Maastricht deficit rules. At some point the so-called cross currency swaps will mature, and swell the country's already bloated deficit.

Fonte: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,676634,00.html>

j) Crescimento do mercado paralelo ou “mercado das sombras”:

A existência de um mercado paralelo, alheio às poucas regulações existentes e fora do controle das autoridades financeiras, mostra a debilidade do atual sistema financeiro, assim como a necessidade de reforçar a mobilização social para que avancem as propostas orientadas para o estabelecimento de uma Nova Arquitetura Financeira, como se mencionou no Capítulo I.

Calcula-se que existe em circulação cerca de 60 bilhões de dólares¹⁰⁸ nesse sistema paralelo, o que inclui o comércio de títulos da dívida, segundo estimativa dos detentores de ativos deste canal de fuga¹⁰⁹, como mostra o seguinte gráfico:



É importante que a Auditoria Cidadã enfrente o desafio de estudar esse tema, devido ao fato de que as perdas dos bancos privados, nestes mercados opacos, transferem-se para o Estado mediante os diversos tipos de salvamento bancário.

k) Atuação de autoridades em operações secretas e/ou documentos secretos: São inúmeros os casos de operações secretas e não transparentes relacionadas ao processo de endividamento em todos os continentes.

Na Europa, por exemplo, a decisão de salvar os bancos foi tomada com base em documento secreto de 17 páginas, conforme citado na notícia publicada pelo diário *The Telegraph*¹¹⁰, mencionada no Capítulo I. Na Itália,

108 <http://www.ft.com/cms/s/0/39c6a414-00b9-11e1-930b-00144feabd0.html#axzz2UaXHXPgm>.

109 Obtenido em: Bank Run's Modern Form – The Wall Street Journal, December 5, 2011.

110 <http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/4590512/European-banks-may-need-16.3-trillion-bail-out-EC-dcoument-warns.html>.

as anti-reformas e uma série de medidas (planos de ajuste fiscal, privatizações etc.) adotadas em troca de uma operação de compra de títulos da dívida italiana incluíam uma “carta secreta”¹¹¹ que o Banco Central europeu enviou ao governo italiano em agosto de 2011.

A verificação desses atos pode garantir o acesso à transparência de que impactam a economia e a vida de toda a sociedade.

I) Operações em Paraísos Fiscais: De acordo com o trabalho da Auditoria Cidadã, tem sido possível comprovar que importantes operações de endividamento público realizaram-se em paraísos fiscais, para escapar das regulações existentes nos diversos países.

Um dos exemplos mais escandalosos foi a operação *Brady*, reestruturação de dívida pública realizada em Luxemburgo, para diversos países que se submeteram a este plano, como já explicado no Capítulo II. Esta operação constituiu um assalto feito pelos bancos internacionais ao Equador, Argentina, Brasil e outros países que foram assessorados pela banca de advogados *Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton*, os mesmos que no presente assessoram a Grécia.

A Auditoria Cidadã deve lutar pelo acesso à documentação pertinente às operações referentes ao endividamento público, pois a utilização de paraísos fiscais tem possibilitado esconder quem são os credores da dívida pública, ou quem se beneficia das negociações iniciais, intermediárias e/ou finais. Além disso, a existência dos paraísos fiscais tem permitido que bancos centrais enviem remessas para esses lugares para o pagamento de juros sobre títulos gerados por operações ilegais e ilegítimas.

Segundo Modesto da Silveira¹¹²:

“Enquanto existirem PARAÍÇOS FISCAIS, com seus segredos articulados com pessoas e empresas, e até com estados nacionais interessados, será impossível eliminar ou reduzir a grande corrupção mundial. É

111 http://economico.sapo.pt/noticias/bce-envia-carta-secreta-a-berlusconi-e-gera-polemica-em-italia_124263.html.

112 Advogado brasileiro defensor dos Direitos Humanos, ocupa uma posição destacada, desde a ditadura militar, por sua atuação em defesa de presos políticos. Texto enviado à autora como contribuição para este livro.

evidente que, se há sigilo e, principalmente, se há segredo relativo a alguma coisa contra terceiros, é provável que se trate de crimes contra esses terceiros e até contra a humanidade, possibilitando o enriquecimento de alguns através de negócios obscuros. Frequentemente, algumas dívidas públicas estão inseridas nesse contexto. Grandes negócios complexos, empréstimos leoninos, condições odiosamente desiguais impostas, em última instância, contra o povo, que é quem paga a conta das dívidas públicas. Nos grandes crimes econômicos e políticos – inclusive os relacionados com o endividamento público – os poderosos paraísos fiscais são os principais receptores. Sua clientela mais fiel conta com traficantes de drogas e de armas, promotores de jogos ilegais e de prostituição, trapaceiros de dívidas públicas e outros grandes criminosos internacionais. Seus representantes no Brasil, podem enviar, em cada remessa para esses paraísos, um mínimo de um milhão de dólares.”

De acordo com a organização *Tax Justice Network*¹¹³:

Os paraísos fiscais não somente oferecem uma tributação baixa ou nula, mas algo mais amplo, como a oferta de facilidades para que pessoas ou entidades escapem de normas, leis e regulamentos de outras jurisdições, utilizando o segredo como ferramenta prioritária. [Tax Justice Network] prefere a expressão “jurisdição secreta” em vez da mais popular “paraíso fiscal”.

A infraestrutura internacional corrupta que permite que elites escapem da regulação tributária está sendo largamente utilizada por criminosos e terroristas. Como resultado disso, os paraísos fiscais estão aumentando a desigualdade e a pobreza, corroendo democracias, distorcendo mercados, minando regulamentações financeiras e outras, e freando o crescimento econômico, acelerando a fuga de capitais de países pobres e promovendo a corrupção e o crime por todo o mundo.

O sistema “offshore” é uma mancha cega na economia internacional. Os fatos têm múltiplas facetas e os paraísos fiscais estão baseados no segredo e na complexidade – o que explica porque tão poucas pessoas preocupam-se com o escândalo do “offshore” e porque a sociedade civil se manteve quase em silêncio sobre a tributação internacional por tanto tempo.

A luta contra os paraísos fiscais é um dos grandes desafios de nossa era.

113 http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=2.

Os movimentos sociais devem continuar denunciando e lutando pela troca, modificação e/ou eliminação das ações que alimentem o Sistema da Dívida.

3.5 – O DIREITO À AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA

Considerando que a dívida pública tem impedido a melhoria do nível de desenvolvimento dos povos e que tem comprometido o atendimento a princípios elementares dos direitos humanos, a sociedade deve estar consciente de que tem todo direito de saber como se gera esta dívida.

Ademais, existem outros princípios que complementam este direito, tais como:

- **Princípio da Transparência e Direito de acesso à informação:** O princípio da Transparência é universal. Os cidadãos têm o direito de acessar a informação sobre operações e dados relacionados ao processo de endividamento. Se a dívida é pública, seus documentos de respaldo são igualmente públicos. Os contribuintes são, afinal, os que pagam essa dívida e constitui seu direito básico conhecer a quem estão pagando a dívida e que dívida é essa.

Quando não se respeita esse direito, enfrentamos uma séria limitação no trabalho de auditoria. São frequentes as respostas negativas aos pedidos de informação com o argumento de que os documentos estariam protegidos pelo sigilo bancário. Tal argumento não é válido, já que as operações de crédito que implicam uma obrigação pública estão submetidas aos princípios da administração pública, especialmente aos **princípios da publicidade e do interesse público**.

- **Princípio democrático da participação cidadã:** A decisão sobre a destinação dos recursos públicos para os diversos setores é uma decisão soberana e, portanto, é necessário garantir que o povo possa participar e influir nesse processo. A auditoria é a ferramenta para que os povos possam ter as informações necessárias para esta participação.
- **Princípio da Motivação para a realização de atos financeiros públicos:** Todo ato do setor público deve necessariamente ter a

sua motivação e justificativa. O uso dos recursos públicos deve ter uma justificativa jurídica e ser totalmente transparente, o que só se verifica mediante a realização da auditoria da dívida. Os pagamentos ilegítimos e ilegais que a auditoria da dívida identificar devem ser imediatamente suspensos e reembolsados.

A geração de dívidas públicas através de diversos mecanismos tem sido a principal forma de submissão para a maioria dos países; em alguns casos realizada reiteradamente, sob uma mesma modalidade. Esse aspecto permitirá padronizar alguns procedimentos da Auditoria Cidadã para distintos países.

CONCLUSÃO

A ferramenta que permite documentar a atuação do Sistema da Dívida e evidenciar os mecanismos que a geram é a AUDITORIA.

Considerando os impressionantes impactos do endividamento público diretamente na vida dos povos, devido ao fato de que absorve parte importante dos recursos dos orçamentos governamentais, é fundamental que a sociedade se organize para realizar a **Auditoria Cidadã da Dívida**.

Historicamente, a dívida pública tem sido manejada de maneira confidencial e a sociedade é convocada apenas para pagá-la. É chegada a hora de a cidadania conhecer a verdade e se envolver na realização da Auditoria Cidadã desse processo, que tem provocado permanentes saques de recursos e crises de toda espécie.

A auditoria nos permitirá conhecer o que estamos pagando como dívida pública.



CAPÍTULO IV

EXPERIÊNCIAS DE AUDITORIA E INVESTIGAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

INTRODUÇÃO

Diversas experiências de **investigação** e de **auditoria** da dívida pública em diferentes partes do mundo têm trazido à tona importantes aspectos e informações sobre o processo de endividamento de distintos países, revelando que tais processos se assemelham notavelmente.

No presente capítulo são apresentadas as diretrizes de trabalho e os resultados de recentes **experiências de auditoria e de investigação** da dívida pública, tais como:

- a auditoria oficial da dívida do Equador, através da Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público – (CAIC)¹¹⁴, cujos resultados conseguiram uma redução de 70% do endividamento com os bancos privados internacionais;
- a auditoria cidadã da dívida no Brasil;
- a recente iniciativa de auditoria cidadã na Irlanda¹¹⁵;
- a auditoria anunciada pela Noruega, sob a perspectiva do credor;
- a investigação realizada pelo parlamento brasileiro – CPI¹¹⁶; e
- a importante Causa Olmos na Argentina, que originou uma investigação judicial.

O objetivo é inspirar e motivar a organização de comissões de Auditoria Cidadã, para fortalecer a atuação da sociedade, já que esta é uma ferramenta de eficácia comprovada, cujos efeitos poderão significar importantes benefícios para os povos que têm sofrido danos incalculáveis devido à atuação do mesmo Sistema da Dívida em todo o mundo.

4.1 – MODALIDADES DE AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA

Sob o ponto de vista da iniciativa para sua execução, a auditoria da dívida pública pode ser realizada pelo poder público – por

114 Comissão para realização da auditoria da dívida equatoriana, criada pelo presidente Rafael Correa mediante o Decreto Executivo 472/2007, de 9 de julho de 2007.

115 Relatório disponível em: <http://www.debtireland.org/resources/publications/an-audit-of-irish-debt/>.

116 Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados - CPI da Dívida Pública - de agosto de 2009 a maio de 2010.

instituições oficiais do Executivo, Legislativo ou Judiciário – ou a partir de organizações cidadãs.

MODALIDADES DE AUDITORIA DA DÍVIDA SEGUNDO A INICIATIVA DE SUA EXECUÇÃO	
GOVERNAMENTAL	<p>Auditoria integral instituída e conduzida por iniciativa de governos ou entidades públicas oficiais, designadas com a atribuição de investigar o processo de endividamento.</p> <p>O exemplo mais relevante foi a auditoria oficial promovida pelo governo do Equador, fundamentada no Decreto Executivo no. 472/2007, do presidente Rafael Correa.</p>
PARLAMENTAR	<p>Auditoria integral instituída e conduzida por parlamentos, no exercício de suas atribuições de fiscalização do Poder Executivo.</p> <p>A Constituição Federal brasileira de 1988 prevê a realização desse tipo de auditoria por intermédio de uma comissão mista constituída por senadores e deputados federais. Até o momento presente essa auditoria não foi realizada. Um avanço nesse sentido foi a recente investigação parlamentar conduzida por uma comissão da Câmara Federal - “CPI da Dívida Pública” - que funcionou entre agosto de 2009 e maio de 2010.</p>
JUDICIÁRIA	<p>O Poder Judiciário pode determinar a realização de uma auditoria da dívida.</p> <p>A Causa Olmos, ação impetrada por iniciativa do jornalista Alejandro Olmos em 1982, que denunciou a ilegalidade da dívida argentina, levou a uma investigação que se aproxima de uma auditoria em vários aspectos. Essa ação foi concluída com uma importante sentença judicial, em junho de 2000, que declarou ilegal, imoral, ilegítima e fraudulenta a dívida argentina.</p>
CIDADÃ	<p>Auditoria integral realizada por cidadãos e organizações sociais: ferramenta para que a sociedade possa compreender como o Sistema da Dívida submete quase todos os países, assim como para que possa exercer pressão social orientada à realização de uma auditoria governamental com participação cidadã. A iniciativa pioneira é a Auditoria Cidadã da Dívida do Brasil, iniciada em 2001. Além de realizar estudos e publicações baseadas em dados oficiais e documentos históricos públicos, em constante articulação com outras organizações sociais nacionais e internacionais, cumpriu um importante papel na CAIC equatoriana e na CPI realizada no parlamento brasileiro.</p>

Mesmo nos casos de iniciativa oficial de auditoria da dívida, é importante garantir a participação cidadã, a fim de democratizar o acesso à informação e possibilitar a transparência.



Considerando que a principal afetada pela dívida pública é a sociedade, a situação ideal seria que a execução da auditoria tivesse caráter obrigatório, integral, com participação cidadã, e que pudesse determinar responsabilidades administrativas, civis e penais. Desta forma, o Estado assumiria um compromisso ético com seu povo, endossando a participação popular.

Considerando o poder da dominância financeira sobre a maioria dos governos, como se mencionou no Capítulo I, a Auditoria Cidadã assume um papel importante, por sua independência, para enfrentar o Sistema da Dívida.

A auditoria da dívida revela a verdade sobre o processo de endividamento.

4.2 - EXPERIÊNCIAS DE AUDITORIA E INVESTIGAÇÃO

Em primeiro lugar, cabe mencionar o importante precedente histórico ocorrido na década de 1930 no Brasil, quando se realizou uma auditoria da dívida pública que rendeu resultados significativos:

O presidente brasileiro Getúlio Vargas¹¹⁷ solicitou a seu Ministro da Fazenda a realização de uma auditoria nos contratos de endividamento externo, devido ao fato de que tais operações requeriam elevadas somas para pagamento de juros.

Após as investigações, esse processo histórico tornou evidente que:

- Apenas a parcela de 40% (quarenta por cento) da dívida externa brasileira estava devidamente respaldada por contratos e documentos;
- Não havia contabilidade regular da dívida externa, nem controle dos pagamentos efetuados.

O resultado dessas constatações foi a expressiva redução do saldo da dívida e, conseqüentemente, a diminuição do montante dos juros e custos em cerca de cinquenta por cento. Esse processo histórico levou alguns anos e possibilitou um importante alívio para as finanças nacionais, o que, por sua vez, permitiu o desenvolvimento de projetos sociais e serviços públicos. É importante destacar que essa auditoria desenvolveu-se no contexto de uma suspensão de pagamentos.

A seguir, são resumidos os aspectos mais relevantes de recentes experiências de auditoria e investigação da dívida pública, mencionando-se a origem de cada iniciativa, a organização dos trabalhos, sua metodologia, as principais descobertas, resultados e efeitos alcançados. Não se pretende fazer uma exposição exaustiva, mas sim, apresentar algumas experiências que podem servir de inspiração e motivação para a organização de outras iniciativas de auditoria da dívida pública, cujo requisito primordial é vontade de levá-las a cabo.

117 GONÇALVES, Reinaldo “Auditoria e dívida externa: lições da Era Vargas”, inserido no livro **Auditoria da dívida externa: questão de soberania**, organizado por Maria Lúcia Fattorelli, Contraponto Editora Ltda, 2003.

I. EQUADOR - EXPERIÊNCIA DE AUDITORIA OFICIAL DA DÍVIDA PÚBLICA

A Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público do Equador (CAIC) foi criada por iniciativa governamental, autorizada pelo Decreto Executivo nº 472¹¹⁸, de 9 de julho de 2007, assinado pelo presidente Rafael Correa.

A CAIC funcionou de julho de 2007 a setembro de 2008, quando entregou seus relatórios ao presidente Correa.

Essa recente experiência propiciou um alívio concreto para o país, devido à redução de 70% da dívida externa com os bancos privados, possibilitando o aumento de investimentos sociais públicos, além de consolidar a participação cidadã nacional e internacional.

Dada a importância dessa experiência, a seguir é apresentado um resumo de alguns de seus aspectos:

a) ANTECEDENTES DA CAIC

Os antecedentes da CAIC correspondem a uma importante atuação dos movimentos sociais equatorianos – em especial a *Campaña Jubileo Ecuador*¹¹⁹ e o *Grupo Nacional de Deuda* – e sua trajetória de muitos anos na realização de estudos, eventos e mobilizações em repúdio ao endividamento público.

O tema da auditoria entrou na agenda desses movimentos sociais a partir de 2002, quando foi realizado na cidade de Guayaquil um importante encontro internacional que reuniu 80 representantes de movimentos da África, Ásia, América Latina, Europa e América do Norte.

Esse encontro tinha o objetivo de debater a proposta de arbitragem da dívida e compreendia a análise dos tipos de arbitragem (institucionalizados ou *ad hoc*), condições, base legal e estratégias para a implementação de um processo de arbitragem justo e transparente.

118 Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/DECRETO-472.pdf>.

119 A mesma campanha anteriormente denominada *Jubileo Guayaquil*

Depois de vários dias de intenso trabalho, o encontro terminou com a decisão de que **antes de tomar qualquer medida em relação ao endividamento, deveria ser realizada uma auditoria.**

Os participantes acordaram que não seria viável um processo de arbitragem independente, justo e transparente sem a realização prévia de uma completa auditoria.

RECLAME HOY FASCÍCULO COLECCIONABLE Nº 14 DEL ATLAS MUNDIAL DE FÚTBOL 2002
MIÉRCOLES EDITORIAL | BULBULU Y MILAGRO PÁGINA 10

13 DE MARZO DEL 2002
SANTIAGO DE GUAYAQUIL
ECUADOR

EL UNIVERSO
Edición Final | US\$ 0,40
3 SECCIONES | 14 PÁGINAS
AÑO 81 | Nº 27

El Mayor Diario Nacional

Encuentro de Jubileo 2000 terminó ayer

Arbitraje justo para deuda

Con la propuesta de crear un tribunal independiente de la deuda externa de los países deudores, que se encargue de un arbitraje justo y transparente, concluyó ayer el Encuentro Internacional sobre deuda, que impulsó Jubileo 2000.

Las conclusiones se presentaron en la Fundación EL UNIVERSO, donde se desarrollaron foros y conferencias.

Alberto Acosta, consultor del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), comentó que entre las dos últimas décadas los países del Cono Sur o endeudados pagaron a sus acreedores 238.000 millones de dólares, frente a los 15.000 millones que se desembolsaron con el plan Marshall para reconstrucción de los grandes países tras la II Guerra Mundial.

Dijo que en un proceso de renegociación de deuda debe haber condiciones equitativas para deudores y acreedores.

Francisco Pascual, de Jubileo 2000 Filipinas, indicó que la deuda de los países pobres asciende a 2,3 trillones de dólares, valor que se ha incrementado significativamente en los últimos 50 años.

Mónica Espinoza, de Jubileo 2000 Guayaquil, señaló que la aspiración del movimiento es cambiar estas desigualdades con la propuesta de arbitraje.

Acosta agregó que los negociadores ecuatorianos han estado frente a los países acreedores del Club de París por siete ocasiones y en ninguna han logrado un resultado justo.

La explicación de los expositores fue que los acreedores se agrupan precisamente con el objetivo de cobrar y sugerir formas de conseguir recursos para ello.

En la cita también se sugirió que los gobiernos deudores se comprometan a defender los derechos humanos y a brindar apoyo a la inversión social, en reemplazo de las conditionalidades del Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo que fue mencionado como el cobrador de deudas.



OBJETIVOS

JAIME ATIENZA, delegado de España, resaltó que Ecuador ocupa el primer lugar de migración a su país. En esa nación ibérica viven cerca de 300.000 ecuatorianos.

LA MIGRACIÓN es una consecuencia real de los procesos de endeudamiento de los países pobres, dijo Atienza, quien trabaja brindando ayuda a los que llegan en busca de mejores oportunidades en España.

LUCÍA FATORELLI, de Brasil, dijo que los problemas sociales originados por el endeudamiento público aumentarán con la vigencia del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca).

LA EXPOSITORA defiende el derecho de la comunidad a auditar el proceso de endeudamiento en su país.

ESTA ALTERNATIVA busca frenar la dependencia a la deuda en los países pobres como Brasil o Ecuador. Además, pretende que los gobiernos dejen la "política entreguista" que mantienen con el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el afán de pagar acreencias.

Alberto Acosta, del Ildis, expuso sobre la situación de la deuda externa en el siglo XXI.

Martín Herrera / EL UNIVERSO

Otro antecedente relevante foi a Comissão Especial de Investigação da Dívida Externa Equatoriana (CEIDEX), criada em 2006, cujo relatório serviu de referência para o trabalho da CAIC. Essa comissão contou com a participação do professor Hugo Arias, autor de importantes estudos acadêmicos.

Diversos movimentos sociais nacionais e estrangeiros contribuíram com os trabalhos da CEIDEX. A Auditoria Cidadã da Dívida do Brasil participou da inauguração desses trabalhos, apresentando sua proposta de metodologia baseada em documento elaborado pela Comissão do Parlamento brasileiro, de 1989¹²⁰:

ROTEIRO DE AUDITORIA

A – ASPECTOS GERAIS

Nesta parte serão verificados e cotejados os seguintes aspectos:

- I – Evolução de Normas e Regulamentos das autoridades Monetárias
- II – Evolução da Dívida Líquida
- III – Fluxos Financeiros de Entrada e Saída de Recursos
- IV – Principais Credores
- V – Principais Agentes Repassadores no Brasil
- VI – Principais Mutuários Finais

B - AUDITORIA DOS ATOS

Em cada um dos contratos examinados serão abordados os seguintes aspectos:

- I - Procedimentos Aprobatórios
- II - Fluxo de Fundos do Contrato
- III - Condições Gerais do Contrato
- IV - Condições Especiais do Contrato.

C - AUDITORIA DOS FATOS

Sobre os fatos geradores do endividamento externo, para cada contrato examinado, verificar os seguintes tópicos:

- I – Quanto ao Destino dos Recursos
- II – Quanto à Origem dos Recursos

D – ASPECTOS METODOLÓGICOS

- I – Período a Auditar
- II – Conjunto a ser Examinado
- III – Organização para realizar o Trabalho/Fontes de Informações
- IV – Sigilo Bancário
- V – Relatórios

A CEIDEX, após a realização de importantes estudos e pesquisas, destacou em seu relatório a necessidade de aprofundar as investigações sobre

120 Integra do relatório disponível em:
<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioLuizSalomao.pdf>

o processo de endividamento, ressaltando a necessidade de realização de uma auditoria da dívida. Posteriormente, outros acontecimentos reforçaram a proposta de auditoria da dívida, com a firme participação popular nacional e estrangeira, impulsionando sua realização.

Dessa forma, a criação da CAIC pelo presidente Rafael Correa representou a culminância de muitos anos de luta social.

b) CARACTERÍSTICAS DA CAIC

Pelo menos três características relevantes da CAIC devem ser destacadas: sua natureza oficial, a participação cidadã e seu caráter integral.

A primeira relevante característica da CAIC decorre de sua **natureza oficial**, devido ao fato de que foi uma iniciativa do presidente da República, por meio do Decreto Executivo nº 472/2007, que constituiu o respaldo legal e o apoio político para a realização dos trabalhos.

O referido decreto determinou os objetivos, atribuições e composição da CAIC, além do seu prazo de funcionamento, alcance etc., e autorizou seus membros a auditar todos os processos relacionados com o endividamento, em todas as instituições do Estado. Além disso, obrigava todas as entidades do Estado a fornecer as informações requeridas, cuja negativa levaria à aplicação de sanções previstas na Lei de Transparência Fiscal.

Outra característica fundamental da CAIC foi a **participação cidadã**. O decreto nomeou membros de organizações sociais e acadêmicas, equatorianas e internacionais, que realizaram todo tipo de investigações e exames, juntamente com auditores contratados.

Adicionalmente, o decreto determinou que a auditoria deveria ter **caráter integral**, posto que não se referiria somente a cifras, mas também a outros aspectos circundantes, conforme definição:

“Decreto 472/2007

Art. 2 – Define-se como Auditoria Integral a ação fiscalizadora destinada a examinar e avaliar o processo de contratação e/ou renegociação do endividamento público, a origem e destino dos recur-

... e a execução dos programas e projetos que sejam financiados com dívida interna e externa, com o fim de determinar sua legitimidade, legalidade, transparência, qualidade, eficácia e eficiência, considerando os aspectos legais e financeiros, os impactos econômicos, sociais, de gênero, regionais, ecológicos e sobre as nacionalidades e povos”.

A principal função da CAIC também foi definida pelo decreto:

(...)“auditar o processo de contratação dos convênios, contratos e outras formas ou modalidades contratuais para a aquisição de créditos, obtidos pelo setor público do Equador, provenientes de governos, instituições do sistema financeiro multilateral ou do sistema bancário privado, nacional ou estrangeiro, de 1976 a 2006.”

Depreende-se que o desafio era imenso; por isso foi tão importante o compromisso político e das organizações sociais nos trabalhos da CAIC, que foi presidida pelo ministro Ricardo Patiño – como titular do Ministério das Finanças e, posteriormente, nomeado Ministro da Coordenação Política.

c) ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS DA CAIC

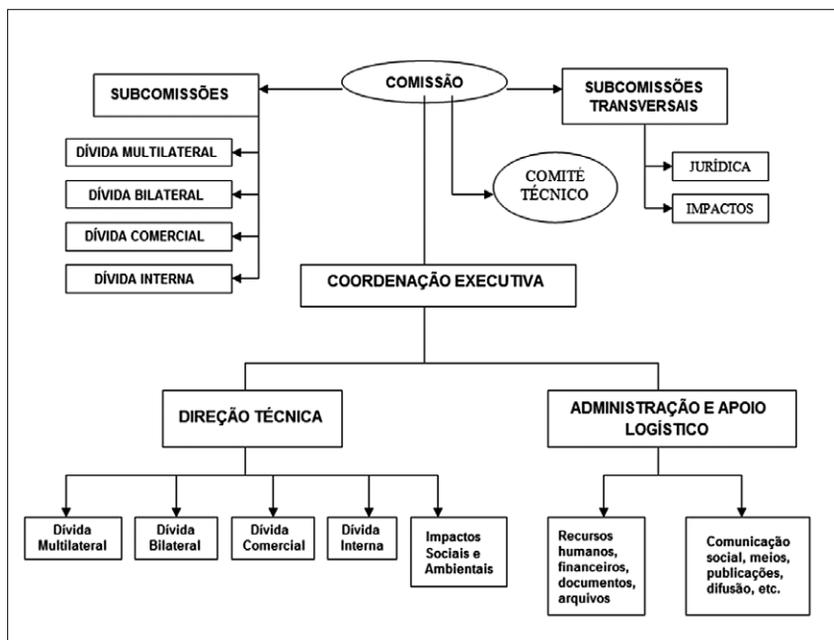
Face ao desafio de cumprir a decisão presidencial de auditar os últimos 30 (trinta) anos de endividamento equatoriano em apenas 14 meses de trabalho, a CAIC organizou-se em **Subcomissões Específicas**, de acordo com a seguinte **estrutura**:

- **Multilateral** – Subcomissão dedicada à auditoria da dívida externa com organismos multilaterais – FMI, Banco Mundial, CAF, FLAR e outros;
- **Bilateral** – Subcomissão destinada a analisar o endividamento do governo equatoriano (ou qualquer órgão do governo equatoriano) com outros governos estrangeiros ou bancos de desenvolvimento públicos de outros países;
- **Comercial** – Subcomissão dedicada à auditoria da dívida externa com bancos privados internacionais, cujos contratos iniciais, promissórias e acordos foram transformados em bônus soberanos a partir de 1994;

- **Interna** – Subcomissão destinada à auditoria do endividamento interno equatoriano;
- **Jurídica** – Grupo responsável pelos estudos relacionados aos aspectos jurídicos do endividamento público equatoriano e aos recursos jurídicos previstos no direito internacional sobre o tema;
- **Social e Ambiental** – Destinada à verificação dos impactos sociais e ecológicos provocados pelo processo de endividamento.

O decreto previu também uma Coordenação Executiva responsável pelo funcionamento administrativo e logístico da CAIC.

Dessa forma, o organograma estrutural da CAIC foi:



Elaboração: Piedad Mancero.

d) METODOLOGIA

Considerando a importância da experiência equatoriana para a inspiração de outras iniciativas, transcreve-se, a seguir, a metodologia utilizada, segundo o importante registro¹²¹ da economista equatoriana Piedad Mancero, membro da CAIC:

I. PLANO GERAL DE AUDITORIA

No *plano geral* devem estar claramente definidos: o motivo fundamental da auditoria; os objetivos gerais; o alcance estabelecido na base legal e atribuições expressas; os componentes a ser auditados; os processos e atividades; o cronograma e os recursos humanos, financeiros e materiais requeridos.

Propósito fundamental

Sob a forma de mensagem perceptível pelo grande público, sinteticamente, deve-se enunciar a razão política e as aspirações sociais que se busca satisfazer com a auditoria integral. Especialmente, se deve destacar a oportunidade de oferecer respostas válidas e conclusivas para o grave problema do endividamento, estabelecer responsabilidades, prevenir equívocos e resgatar a soberania dos povos.

Objetivos gerais

- A verificação da existência ou não de fatores de transparência, qualidade, eficácia, eficiência, respeito e cuidado com a ecologia, nas diferentes fases dos processos de endividamento; os condicionamentos, intervenções e imposições contratuais, visíveis e ocultos, que atentam contra a dignidade e a vida dos cidadãos e/ou põem em perigo a convivência pacífica entre os povos; a equidade dos acordos e contratações e o respeito à soberania do país, como fundamentos para a qualificação de legitimidade ou não das dívidas.
- A determinação de legalidade ou ilegalidade (...)

121 MANCERO, Piedad Páramo (2012). *El Proceso de Auditoría Integral del Crédito Público, Ecuador*, disponível em: <http://www.jubileo2000.ec/view-details/publicaciones/382-metodologia-de-la-deudaingles.html>.

- A entrega de evidências suficientes e contundentes para as autoridades nacionais e para a sociedade civil para a adoção de ações corretivas e que reparem os prejuízos causados pela dívida.
- O estabelecimento de responsabilidade e corresponsabilidade de atores externos e internos (...)

Linhas de ação básicas

É preciso criar um marco-base que facilite o desempenho dos atores que participam no processo da auditoria, mediante:

- o A identificação de fontes de informação, especialmente as instituições que vêm intervindo nos processos de endividamento e suas responsabilidades específicas. Revisão prévia de arquivos, relatórios, investigações e exames efetuados (...)
- o Capacitação de equipes técnicas sobre fundamentos das doutrinas de ilegitimidade, princípios jurídicos do direito nacional e internacional correspondentes aos processos de dívida, direito dos povos a buscar seu desenvolvimento, obstruído por interferências internas e externas provenientes do endividamento, especialmente induzido; e a aplicação de procedimentos de investigação coerentes com os objetivos programados.

Atividades relacionadas ao cumprimento de normas

- Determinar o marco legal e institucional que esteve vigente no período auditado (...)

Disponibilidade de programas e estratégias de assistência ao desenvolvimento formulados por organismos internacionais, para aplicação em regiões e países através da concessão de créditos e de cooperação técnica.

Seleção, ordenamento e registro de informação específica, estudos prévios, investigações, denúncias e mais indícios de irregularidades ou prejuízos detectados.

Construção de uma base de dados sobre a totalidade dos créditos, com seus elementos básicos (dados do credor, devedor, beneficiário ou executor; destinação, prazos, taxas de juro; valores contratados e desembolsados, amortização, juros e comissões pagos, saldos a pagar).

Pessoal necessário

O planejamento do trabalho deve estabelecer a necessidade dos recursos humanos e o perfil profissional individual dos auditores investigadores e de outras especialidades (...)

Devido ao caráter integral da auditoria, é conveniente a formação de equipes multidisciplinares; especialmente o grupo de análise transversal, como a dos impactos.

Prazo de execução e cronograma de atividades

Na organização e planejamento do trabalho é importante levar em conta o prazo para a realização da auditoria (...)

É necessário elaborar um cronograma geral e outros específicos para os tipos de dívida predeterminados e os grupos transversais.

Considerando as expectativas das autoridades e da cidadania, que espera resultados, os cronogramas devem incluir relatórios parciais intermediários e versões apropriadas para divulgação ao público (...)"

e) ACHADOS DE AUDITORIA

Cada uma das subcomissões da CAIC apresentou seus relatórios, de acordo com as investigações e provas de auditoria aplicadas, detalhando seus respectivos achados e descobertas. O resumo executivo dos trabalhos está disponível na página *web* <http://www.auditoriadeuda.org.ec>.

Do relatório apresentado pela **Subcomissão Multilateral**, cabe destacar a comprovação de que as instituições multilaterais distorceram a missão estipulada em seus estatutos, posto que promoveram esquemas de endividamento ilegal com os países membros, na medida em que se aliaram com poderosos credores privados. Na maioria dos casos examinados, os organismos multilaterais concederam créditos destinados ao pagamento de dívidas anteriores, ou garantias a elas relacionadas, além de projetos desnecessários, com elevados custos.

O relatório da **Subcomissão Bilateral** concluiu que a maioria dos projetos não cumpre com seus objetivos; os recursos não ingressam ao país; geram benefícios unicamente para os contratantes e credores, em geral de mesma nacionalidade.

No caso da Subcomissão da **Dívida Interna**, ficou demonstrada a sua utilização para o pagamento do serviço da dívida externa, o que demonstra a atuação inter-relacionada do Sistema da Dívida.

A seguir, serão destacados os resultados da **Subcomissão Comercial**¹²², não somente devido a seu efeito de grande importância para a anulação de 70% desse tipo de dívida, mas também por se tratar de dívida representada por bônus soberanos, situação semelhante à da dívida da maioria dos países na atualidade.

PRINCIPAIS DESCOBERTAS DA SUBCOMISSÃO DA DÍVIDA EXTERNA COM OS BANCOS PRIVADOS INTERNACIONAIS

- Comprovação documentada da ingerência do FMI em assuntos internos do país, assim como de sua articulação com os bancos privados e com o Clube de Paris, caracterizando-se uma inaceitável coação, além da assimetria entre as partes.
- Violação da soberania e descumprimento de disposições legais do país.
- Violação de direitos fundamentais.
- Violação do direito internacional.
- Condições abusivas inseridas em sucessivas negociações não equitativas que não consideraram o valor da dívida no mercado; cláusulas abusivas; elevadas taxas de juros; prática de usura e anatocismo; cobrança de elevadas comissões de diversos tipos, além de outros gastos sem justificativa.
- Concentração de poder do sistema bancário privado internacional em um reduzido grupo formado por *Shearson Loeb Rhoades*, *Lloyds Bank*, *Citybank* e *JPMorganChase*, que atuaram como representantes dos demais bancos.
- Responsabilidade do setor financeiro pelo endividamento agressivo na década de 1970 (financiamento da ditadura) e pelos sucessivos processos de “reestruturação” não transparentes, gerando prejuízos pela transferência de dívidas privadas ao Estado equatoriano; conversões de dívidas e pagamentos antecipados injustificados; custos onerosos e operações diretas no exterior sem ingresso de recurso algum no país.
- Aplicação de mecanismos que simplesmente “geraram” dívida, sem nenhuma contrapartida em bens ou serviços para o país, e sem o ingresso de recursos, ou seja, uma verdadeira fraude.
- Semelhanças impressionantes com os fatos ocorridos em outros países da região.
- Conversão de dívidas ilegítimas em novas dívidas; transformação de dívidas privadas (inclusive de bancos) em dívidas públicas.
- Renúncia à prescrição da dívida externa com os bancos em 1992, por intermédio do ato unilateral denominado *Tolling Agreement*.
- Diversas irregularidades nas emissões de títulos; por exemplo, ausência de registro dos títulos *Brady*, *Global* e Eurobônus na SEC – *Securities and Exchange Commission*; negociados em caráter privado em paraísos fiscais, como Luxemburgo.
- Prática de arranjos contábeis para esconder irregularidades, como o “mecanismo complementar”.
- Transferência líquida de recursos para o exterior, enquanto se verificava um acentuado crescimento do saldo da dívida externa comercial.

122 A subcomissão de dívida comercial foi coordenada pelo Professor Hugo Arias e contou com a participação de Maria Lucia Fattorelli, Miriam Ayala e Rodrigo Ávila.

Essas descobertas constam dos seguintes relatórios detalhados:

CAIC – Relatórios detalhados que integram o Relatório Final da Dívida Externa Comercial Equatoriana	
Nº. 1/8	Origem da Dívida Externa Comercial Equatoriana
Nº. 2/8	O Papel do Fundo Monetário Internacional
Nº. 3/8	Mecanismo Complementar
Nº. 4/8	“Refinanciamentos” a partir de 1983
Nº. 5/8	Sucretização (processo de estatização de dívidas privadas)
Nº. 6/8	Tolling Agreement
Nº. 7/8	Bônus Brady
Nº. 8/8	Bônus Global

A principal conclusão da subcomissão da dívida comercial foi que o processo de endividamento equatoriano, durante o período compreendido entre 1976 e 2006, **beneficiou o setor financeiro privado e as empresas transnacionais**, em prejuízo dos interesses da nação equatoriana.

Os dados oficiais puseram em evidência uma transferência líquida de recursos ao exterior no valor de US\$ 7,13 bilhões a favor dos bancos privados, enquanto os saldos da dívida nunca diminuíam, tendo crescido de US\$115,7 milhões em 1976 para US\$4,2 bilhões em 2006. Restou evidenciado que esse processo não serviu como uma fonte de financiamento para o Estado equatoriano, mas constituiu uma contínua entrega de recursos:

Resumo	Cifras
Diferença entre os ingressos registrados e as saídas (transferência líquida de recursos para agentes financeiros internacionais) em 30 anos de evolução da dívida externa comercial equatoriana	US\$ 7,13 bilhões
Aumento da dívida externa comercial nos mesmos 30 anos: mais de 36 vezes	1976: US\$ 115,7 milhões 2006: US\$ 4,2 bilhões

e.1) Limitações:

Apesar de contar com base legal e apoio político, a tarefa da CAIC foi bastante árdua, não somente pelo vasto período de 30 anos que devia investigar, mas também devido a uma série de limitações, a saber:

- negociações baseadas em convênios fracionados, excessivamente extensos e em linguagem confusa;
- impossibilidade de acesso a operações no exterior e a partes envolvidas no exterior, especialmente ante a baixa contábil da dívida por parte dos bancos privados internacionais e a instituição de fideicomissos;
- sérias deficiências de controle interno em órgãos oficiais responsáveis pela gestão do endividamento público;
- arquivos desordenados e incompletos;
- documentos em idiomas estrangeiros e sem tradução oficial;
- respostas insuficientes dadas por várias instituições financeiras e de controle.

f) PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA APLICADOS

A Subcomissão da Dívida Comercial utilizou inicialmente o **critério de relevância**. O planejamento inicial partiu de uma análise estatística geral, baseada em dados publicados pelo Banco Central do Equador e em trabalhos estatísticos da CEIDEX.

A **análise estatística** permitiu identificar os processos mais relevantes a investigar. A partir dessa identificação, o passo seguinte foi buscar os documentos de respaldo das contratações de cada período para proceder a **análise documental**.

Foram **realizadas confirmações** e **solicitados relatórios** complementares às instituições envolvidas no processo de endividamento, especial-

mente o Banco Central, o Ministério das Finanças, a Procuradoria Fiscal, a Controladoria Geral do Estado, e o Congresso Nacional.

Para a realização dos trabalhos foram **identificadas as competências legais e operacionais** de diversos órgãos estatais em relação à gestão do endividamento público, procedendo-se a análise contábil mediante exame dos livros e documentos contábeis tanto junto ao Ministério de Finanças como no Banco Central.

Considerando a longa extensão do período auditado pela CAIC, também foram **utilizadas outras fontes** de informação alternativas e registros históricos existentes em livros, publicações e páginas *web*.

Na análise financeira aplicou-se, entre outras, a técnica denominada **auditoria de cifras**, isto é, confrontação dos valores contratados e os valores pagos; comparação do valor renegociado nas diversas operações com o valor da dívida no mercado; identificação dos valores pagos a título de comissões diversas, assim como das taxas de juros pactuadas.

Em diversos processos relevantes buscou-se **identificar os respectivos participantes**, cuja **responsabilidade** deveria ser determinada durante o trabalho de aprofundamento da investigação que compete às entidades oficiais do país.

g) RESULTADO: Redução de 70% da dívida externa comercial equatoriana em títulos

Em outubro de 2008, após tomar conhecimento dos relatórios apresentados pela CAIC, o presidente Correa divulgou, em diversos meios de comunicação, os graves indícios de irregularidades apontados pela comissão e anunciou a suspensão do pagamento dos juros dos títulos *Global 2012* e *2030*, que venceriam em novembro de 2008. Ao mesmo tempo, submeteu os relatórios a uma revisão por parte das instituições jurídicas do Estado e também por advogados internacionais.

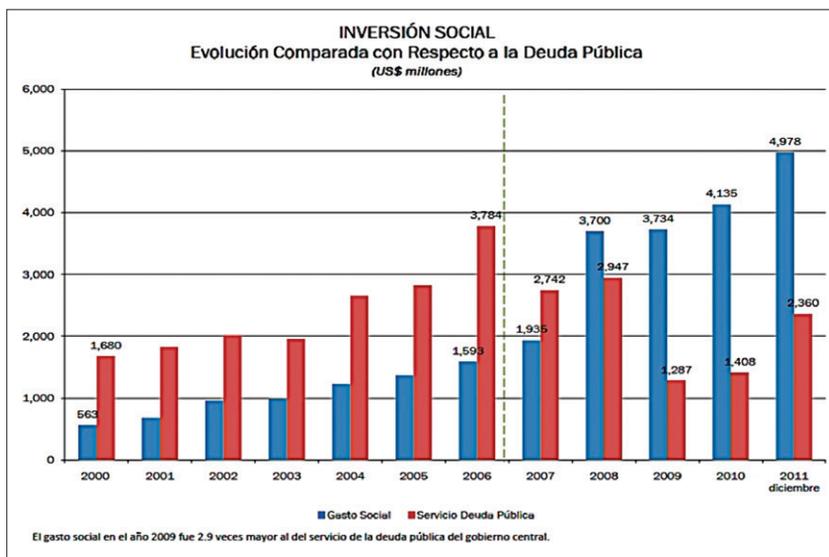
O valor que seria destinado a esse pagamento de juros foi imediatamente dirigido a gastos com saúde e educação, fato que foi destacado, inclusive, pela ortodoxa revista *The Economist*, em 23

de abril de 2009: “O Sr. Correa parece ser incorruptível (...) o gasto público cresceu 71% em 2008, resultado de investimentos em escolas e hospitais”.

No início de 2009, o presidente Correa praticou ato soberano e publicou a proposta que oferecia aos detentores dos bônus “Global 2012 e 2030” o resgate de tais títulos por 30% de seu valor nominal. O vencimento desses títulos estava previsto para os anos 2012 e 2030, respectivamente, e os juros cobrados eram de 12% e 10% anuais, àquela época, além de outros encargos.

Cerca de 95% dos detentores aceitaram a proposta, e entregaram seus títulos pelo preço estipulado, e nenhuma ação judicial foi apresentada contra o país. Os restantes 5% nunca apareceram.

A recompra antecipada dos bônus 2012 e 2030 por, no máximo, 30% de seu valor nominal significou a anulação de 70% daquele tipo de dívida, o que representou uma economia calculada em 7,7 bilhões de dólares americanos em 20 anos (prazo de vencimento dos títulos). Essa economia está possibilitando importantes investimentos no país, em particular o aumento de recursos destinados para saúde, educação, habitação, entre outros investimentos, como mostra o gráfico a seguir:



A experiência equatoriana mostra a importância da ferramenta de auditoria, cujo relatório, devidamente respaldado em provas, documentos e argumentos hábeis, suficientes e competentes, pode servir para respaldar atos soberanos a qualquer momento, assim como ações em outras esferas.

Outro resultado importante da CAIC foi a apresentação de sugestões para a Assembleia Nacional Constituinte Equatoriana, que se reunia na mesma época. As sugestões foram contempladas na nova Constituição Equatoriana, aprovada por referendo popular em outubro de 2008. O capítulo destinado ao crédito público prevê instâncias de vigilância:

Art. 289: “o Estado promoverá as instâncias para que o poder cidadão vigie e audite o endividamento público”.

Essa Constituição determina a preservação da soberania equatoriana, a proibição expressa de anatocismo e usura, além da proibição de estatização de dívidas privadas.

Adicionalmente, ao mostrar que é possível enfrentar o problema do endividamento de forma soberana, a experiência equatoriana estimulou outros países a anunciarem a intenção de auditar suas dívidas e influenciou na criação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Dívida Pública no Brasil (CPI).

A atitude equatoriana de realizar uma auditoria integral de sua dívida pública significou uma lição de soberania para o mundo, mostrando que é possível enfrentar o poder financeiro mundial.

II. BRASIL - AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA

O fortalecimento da cidadania é um processo que exige uma contínua formação da sociedade em todas as áreas de conhecimento.

Em termos econômicos, é importante o domínio dos mecanismos que regulam as finanças do país, pois os cidadãos são os que contri-

buem para o financiamento do Estado, mediante o pagamento de pesados tributos, e muitas vezes não recebem em troca os serviços sociais a que têm direito.

A experiência brasileira de Auditoria Cidadã da Dívida tem contribuído para popularizar o conhecimento sobre a realidade financeira do país, envolvendo os diversos setores da sociedade na realização e divulgação dos trabalhos.

a) Surgimento da Auditoria Cidadã

O movimento pela auditoria da dívida surgiu como resultado do grande Plebiscito Popular da Dívida Externa realizado no Brasil, em setembro de 2000, organizado por centenas de movimentos sociais, no qual votaram 6.030.329 cidadãos de 3.444 municípios do país.

Mais de 95% votaram NÃO à continuidade do acordo com o FMI; NÃO à continuação do pagamento da dívida externa **sem a realização da auditoria** prevista na Constituição Federal; e NÃO à destinação de grande parte dos recursos orçamentários para os especuladores.

A organização desse plebiscito foi o resultado de anos de mobilização da sociedade civil, que chegou a identificar a dívida pública como a responsável pelas inaceitáveis dívidas sociais existentes do Brasil.

Diante do impressionante resultado do plebiscito e em respeito à determinação constitucional, entidades e cidadãos se organizaram para iniciar o movimento denominado AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA: organização social que investiga o processo de endividamento público e que tem denunciado sua equivocada utilização como um Sistema da Dívida, ou seja, o endividamento tem promovido um contínuo desvio de recursos públicos a favor do setor financeiro privado, quando deveria ser uma fonte para financiar políticas públicas.

A Auditoria Cidadã da Dívida do Brasil acumulou uma trajetória de conhecimentos que tem permitido colaborar e trasladar a outros países, especialmente à CAIC equatoriana, e a recentes iniciativas em outras partes do mundo.

b) Organização dos Trabalhos

A Auditoria Cidadã tem funcionado com base na articulação e no apoio de diversas entidades da sociedade – associações e sindicatos de trabalhadores em geral, conselhos profissionais, grupos missionários vinculados a igrejas, organizações sociais e movimentos sociais de gênero, estudantes, contra a pobreza etc. – e cidadãos voluntários, que desde o início de 2001 comprometeram-se com a execução de uma auditoria cidadã, de acordo com metodologia que se apresenta a seguir.

c) Metodologia

A Auditoria Cidadã da Dívida organizou-se, inicialmente, em comitês locais, construindo sua metodologia¹²³ de trabalho logo após a sua criação:

1 - QUANTO AOS OBJETIVOS DA AUDITORIA CIDADÃ:

1º Levantar a situação real da dívida externa e da dívida interna pública.

- **Analisar:** *montante, composição, perfil e custos; origens, objetivos, condições e circunstâncias de sua constituição; prazos; destinação efetiva dos recursos; grau de comprometimento do orçamento público de forma a evidenciar o seu custo social; legitimidade; legalidade; evolução histórica e projeção futura; o que foi efetivamente pago; quem se beneficiou e quais as relações de dependências criadas; comissões pagas; juros contratados x juros pagos; distinguir dívida contraída para investimento e dívida contraída exclusivamente para pagar juros; gestão temerária da dívida; relação entre a política econômica adotada e a evolução do processo de endividamento.*

2º Divulgar amplamente os resultados da Auditoria Cidadã da Dívida.

3º Exigir providências dos órgãos competentes.

123 Carta Circular N° 1/2001, de 29/03/2001, dirigida aos comitês e núcleos locais da Auditoria Cidadã da Dívida em diferentes estados.

4º Pressionar o Congresso Nacional pela realização da auditoria oficial, prevista na Constituição Federal¹²⁴.

2 - QUANTO Á ESTRATÉGIA:

A auditoria cidadã deverá envolver os diversos setores da sociedade.

*Deverão ser formadas **equipes, com diversos segmentos sociais**, para seguir construindo uma visão comum, tanto no que se refere ao diagnóstico, quanto às propostas de saídas.*

3 – QUANTO ÀS ETAPAS DE REALIZAÇÃO:

1ª etapa: *Elaboração de uma visão inicial e preliminar que permita o adequado direcionamento da auditoria. Ponto de partida: Situação atual da dívida pública (interna e externa), retroagindo até às origens e circunstâncias de sua constituição, verificando também os destinos dos recursos obtidos. Esse trabalho deve ser realizado por grupos de estudo a serem constituídos nos estados, com representatividade dos diversos segmentos sociais.*

2ª: etapa: *Realização efetiva da auditoria. Constituição de uma comissão coordenadora responsável pela orientação e condução da auditoria; formação de equipes que farão levantamentos, estudos e auditorias específicas e/ou localizadas, convergindo para um relatório conclusivo. Procurar obter a adesão de professores universitários, economistas, auditores, advogados; uma composição representativa das diversas correntes e entidades.*

3ª: etapa: *Definição das propostas de enfrentamento e soluções da questão do endividamento público sob uma ótica nacional, popular e democrática. Essas propostas devem conter linhas alternativas de tratamento da questão do endividamento público, privilegiando os interesses da população. Buscar a legitimação do relatório e dos encaminhamentos, mediante a realização de eventos para debater as conclusões e as alternativas propostas, com ampla participação das diversas entidades da sociedade civil organizada.*

124 Artigo 26 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988

4ª: etapa: Divulgação dos resultados da auditoria, buscando a mobilização da sociedade a partir das conclusões e alternativas propostas, promovendo um amplo conhecimento público dos resultados e obtendo a mais ampla adesão da sociedade ao conjunto de propostas de solução desta questão. Elaboração de artigos, cartilhas, panfletos, debates, campanhas e outros eventos dirigidos aos diversos segmentos sociais. Deve ser enfatizada a correlação entre a dívida pública e a qualidade de vida da população, demonstrando o reflexo que o endividamento provoca nas definições das políticas públicas, afetando diretamente a vida de cada cidadão. Finalmente, junto com a sociedade, formular propostas de encaminhamento e soluções para o endividamento público brasileiro.

d) Atividades relevantes

Os trabalhos da Auditoria Cidadã da Dívida são realizados com base em documentos e dados de caráter público e oficial; por exemplo:

- i. Representação gráfica do Orçamento Público Federal:** Anualmente, a Auditoria Cidadã elabora um gráfico com o objetivo de popularizar a compreensão sobre o destino dos recursos orçamentários do governo federal.

Assim se elucida a principal razão do paradoxo brasileiro: 7ª economia mundial, porém, ocupando o 85º lugar no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) calculado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

- ii. **Estudos** sobre a relação entre o **endividamento público e a violação dos direitos humanos e sociais**.
- iii. **Estudos** sobre a relação entre o **endividamento público e as anti-reformas**, especialmente da previdência social, trabalhista, privatizações etc.
- iv. **Estudos** sobre a relação entre o **endividamento público e políticas macroeconômicas de controle inflacionário**¹²⁵.
- v. **Estudos** sobre o **pagamento antecipado ao FMI**¹²⁶; **resgate antecipado** de títulos da dívida externa **com pagamento de ágio**; acumulação de reservas internacionais mediante emissão de dívida.
- vi. **Gênero**: Estudo¹²⁷ sobre a aplicação de recursos para políticas de luta contra a violência contra as mulheres. Estudos sobre os **privilégios na aplicação de recursos para a dívida pública** e a subtração de recursos destinados a trabalhadores do setor público¹²⁸.
- vii. **Recuperação de documentos históricos**, por exemplo, relatórios de comissões parlamentares realizadas na década de 80 e sua divulgação¹²⁹ na página da Auditoria Cidadã na internet, a fim de possibilitar amplo acesso público.
- viii. **Acesso à informação**, mediante a reiterada solicitação de documentos relacionados com a autorização de contratação de dívida pelas diversas instituições envolvidas: Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Banco Central, Ministério da Fazenda, Tribunais de Contas, entre outros. Apesar de muitas limitações, foram obtidos alguns resultados.
- ix. **Identificação de mecanismos que geram dívida pública**, como já detalhado no capítulo anterior deste livro.

125 Ex.: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=942>.

126 Ex.: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/Contradição-Inexplicável-Maria-Lucia-Fattorelli.pdf>.

127 Ex.: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/07/Divida-e-genero-texto.pdf>.

128 Ex.: <http://www.auditoriacidada.org.br/nao-ao-terrorismo-contra-os-servidores/>.

129 <http://www.auditoriacidada.org.br/documentos-oficiais/>.

- x. **Produção de conhecimento popular:** Todos os estudos dão origem a publicações elaboradas de forma didática.
- xi. **Mobilização da cidadania:** Crescente articulação com entidades da sociedade civil para a realização de eventos públicos, estudos e investigações, publicações, mobilizações etc.
- xii. **Articulação internacional:** Participação no Fórum Social Mundial desde sua primeira edição em 2001, e outras atividades que reforçam os laços com entidades internacionais de luta contra a dívida, especialmente a Rede Latino-americana sobre Dívida, Desenvolvimento e Direitos (LATINDADD) e o Comitê para a Anulação da Dívida do Terceiro Mundo (CADTM, com sede na Bélgica e presente em diversos países), participando de diversas campanhas internacionais, como a recente “Essa Dívida não é nossa”¹³⁰.
- xiii. **Outras atividades, disponíveis em <http://www.auditoriacidada.org.br>.**

e) Resultados obtidos

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que a aferição dos resultados não deve restringir-se à quantificação dos montantes que a auditoria ajudou a anular, mas deve ser computada toda a amplitude da repercussão deste trabalho cidadão.

Um dos resultados mais importantes em quase 12 anos de atuação da Auditoria Cidadã do Brasil tem sido a democratização do conhecimento sobre o problema da dívida pública, promovendo crescente conscientização social em torno do tema, tendo em vista que as descobertas da auditoria cidadã têm servido para alimentar e fortalecer as lutas sociais por reivindicação de direitos sociais, principalmente da classe trabalhadora.

Além disso, a acumulação de conhecimentos tem permitido estender essa colaboração a outros países, cabendo ressaltar especialmente a atuação na CAIC equatoriana que, por sua vez, impulsionou a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados do Brasil, e abriu

130 Recente campanha inserida na Semana de Ação Mundial contra a Dívida, de 8 a 15 de outubro de 2013 #notourdebt

portas para novas iniciativas em diversos países. Essa contínua ampliação da mobilização e conscientização social representa a esperança na criação de uma força suficiente para conseguir a mudança do injusto modelo econômico atual, no qual o endividamento público desempenha um nocivo papel.

Resultados alcançados pela Auditoria Cidadã da Dívida

- Crescimento da conscientização e mobilização social em torno do tema da dívida pública.
- Utilização de trabalhos de Auditoria Cidadã por movimentos reivindicatórios de direitos sociais e setores acadêmicos de vanguarda.
- Participação em audiências públicas no Congresso Nacional (sobre a dívida e temas relacionados: Reforma Tributária, Previdência, Direitos Humanos, Desenvolvimento etc.), assim como em assembleias legislativas (MG, RJ, Congresso da União Nacional de Legisladores e Legislativos Estaduais – UNALE, etc.) e Câmaras Municipais (Belo Horizonte). Participação em grupos institucionais de trabalho que buscam propostas de solução para a crise do endividamento público de estados e municipalidades.
- Designação, mediante Decreto Executivo nº 472/2007, para atuar como membro da CAIC no Equador, cuja atuação se concretizou na subcomissão de dívida comercial e seu informe serviu de suporte para o ato soberano do presidente Rafael Correa.
- Instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI da Dívida Pública) na Câmara dos Deputados, proposta pelo deputado federal Ivan Valente (PSOL/SP) e fundamentada em documentos e argumentos produzidos pela Auditoria Cidadã.
- Designação para atuar na assessoria técnica da CPI no Legislativo brasileiro, cuja participação se concretizou na elaboração e entrega de 8 (oito) análises técnicas que passaram a integrar o Relatório Alternativo (“Voto em Separado”) de parte dos deputados da CPI.
- Ação jurídica impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB – ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) 59/2004, ante o Supremo Tribunal Federal (STF), que utilizou argumentos e dados da Auditoria Cidadã, e requer que o STF obrigue o Congresso Nacional a convocar a comissão mista para a realização da auditoria da dívida prevista na Constituição Federal do Brasil de 1988.
- Atuação junto aos órgãos de Fiscalização para aprofundamento das investigações iniciadas pela CPI da dívida.
- Instalação de comissões de investigação em assembleias legislativas de alguns estados, cuja criação se valeu de argumentos e dados da Auditoria Cidadã. Em Minas Gerais, por exemplo, foi criada uma Comissão Especial aprovada por 52 dos 72 deputados estaduais.
- Expansão da experiência da Auditoria Cidadã para outros países na América Latina, Europa e no norte da África.

Diante da conjuntura marcada pela financeirização, a Auditoria Cidadã tem sido uma importante ferramenta para o fortalecimento da cidadania.

A auditoria da dívida pública é um trabalho técnico que requer força de vontade para analisar os documentos e a valentia para revelar as descobertas.

III. BRASIL – COMISSÃO PARLAMENTAR PARA INVESTIGAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA (CPI)

A criação da CPI no parlamento brasileiro foi uma conquista dos movimentos sociais. Ainda que não se tenha realizado uma auditoria propriamente dita, a CPI representou uma importante oportunidade de mobilização social e possibilitou o acesso a documentos que, pela primeira vez, os brasileiros conheceram. Além disso, a CPI continua produzindo efeitos, pois seus relatórios foram entregues ao Ministério Público, para aprofundamento das investigações.

A CPI foi proposta pelo deputado federal Ivan Valente (PSOL/SP), que obteve a adesão de um terço dos deputados, requisito necessário para a criação da Comissão. A leitura necessária do respectivo requerimento, em sessão plenária, ocorreu em 8 de dezembro de 2008, após o impulso dado por uma audiência de membros da CAIC com o presidente da Câmara dos Deputados (deputado Arlindo Chinaglia), durante as atividades do Seminário Internacional “Auditoria da Dívida na América Latina”, realizado em novembro de 2008 em Brasília.

Passaram-se nove meses até que os partidos políticos designassem seus respectivos membros para a CPI, por isso os trabalhos tiveram início somente em 19 de agosto de 2009. Esse fato constituiu um claro indício de que não havia vontade política para avançar nessa investigação, pois a maioria dos partidos conta com financiamentos de bancos privados para suas campanhas eleitorais.

A pressão dos movimentos sociais, especialmente da Auditoria Cidadã da Dívida, foi fundamental para a efetiva instalação dos trabalhos da CPI.

Logo após sua instalação a CPI, seus membros **não** organizaram uma grande comissão de técnicos, necessários para auxiliar os trabalhos de investigação, como se fez no Equador, restringindo o grupo de trabalho a pouquíssimas pessoas, o que significou uma forte limitação.

A Auditoria Cidadã assessorou tecnicamente a CPI, realizando o exame de documentos e estudo de depoimentos prestados à comissão, a essa entregando 8 (oito) análises técnicas, além de promover constante articulação com entidades sociais para o acompanhamento dos trabalhos.

Diversos requerimentos de informações propostos pela Auditoria Cidadã foram acolhidos e aprovados pela CPI e dirigidos a entidades oficiais de controle da dívida, principalmente ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central.

Após nove meses de funcionamento, foi aprovado o Relatório Final oficial, que abrigou, em seu diagnóstico, diversas constatações de indícios de ilegalidade e ilegitimidade assinalados nas análises técnicas elaboradas pela Auditoria Cidadã, testemunhos de especialistas e denúncias da sociedade civil, reconhecendo, por exemplo, que:

- As altíssimas taxas de juros constituíram o principal fator que provocou o crescimento acelerado da dívida pública brasileira, caracterizando-se a prática continuada de anatocismo, considerado ilegal pelo Supremo Tribunal Federal (Súmula 121 do STF)
- A “dívida interna” (que paga os juros mais altos do mundo) aumentou aceleradamente nos últimos anos devido à emissão de títulos de dívida pública para financiar a compra de dólares especulativos que ingressaram no país por meio dos bancos privados. Estes dólares destinaram-se à acumulação de quase US\$ 400 bilhões de reservas internacionais investidas, em sua maior parte, em títulos públicos do Tesouro dos Estados Unidos, que rendem juros próximos a zero, gerando prejuízos operacionais ao Banco Central do Brasil.
- Houveram conversões de dívida externa em dívida interna, por intermédio do pagamento antecipado ao FMI¹³¹ em 2005 e resgates antecipados de títulos da dívida externa, com pagamento de ágio que atingiu 70% em determinadas operações.

131 Para pagar ao FMI, o governo emitiu títulos de dívida interna, que foram adquiridos pelos bancos (*dealers*), com juros muito mais elevados (19,3% em média) do que os que pagava ao FMI (4%). Dessa forma, a dívida ficou mais cara e simplesmente mudou de mãos: o que antes era devido ao FMI passou a ser devido aos bancos.

- O Senado Federal renunciou à sua competência, pois permitiu emissões de títulos sem especificar suas características.
- Deixaram de ser entregues à CPI diversas informações que haviam sido requeridos.

Apesar desse grave diagnóstico, contraditoriamente, o Relatório Final não admitiu ter encontrado irregularidades no processo de endividamento; não recomendou realização de auditoria, nem a atuação do Ministério Público para aprofundar as investigações. No entanto, a pressão das entidades da sociedade civil que acompanharam os trabalhos da CPI fez com que somente um terço de seus membros votassem a favor desse relatório oficial, que foi aprovado pelo apertado resultado de 8 votos favoráveis e cinco contra.

O deputado Ivan Valente apresentou seu Relatório Alternativo – denominado “Voto em Separado” – ao qual incorporou integralmente todas as análises apresentadas pela assessoria técnica da Auditoria Cidadã. O Relatório Alternativo foi assinado por 8 (oito) deputados e recomendou a realização de auditoria, diante dos diversos indícios de irregularidades assinalados, destacando-se, por exemplo:

- Prática de juros sobre juros (Anatocismo), considerada ilegal pelo STF;
- Ilegalidade, segundo a Convenção de Viena, do incremento unilateral dos juros flutuantes pelos bancos privados internacionais no final da década de 70;
- Ausência de contratos e documentos fundamentais, especialmente os que justificariam a origem do processo de endividamento nos anos 70, durante a ditadura militar; ausência de conciliação de cifras nas negociações mais relevantes de dívida externa durante décadas; cláusulas ilegítimas, ilegais e até inconstitucionais; desconsideração do valor de mercado em negociações de títulos e promissórias;
- Fortes indícios de ilegalidade na transferência de dívidas do setor público e privado ao Banco Central a partir de 1983, assim como a sua conversão para títulos *Brady* em 1994;
- Ilegalidade do livre fluxo de capitais, conforme denúncia do Ministério Público Federal, pois provocou o crescimento exponencial da dívida interna a partir do Plano Real;

- Resgates antecipados de títulos de dívida externa brasileira com pagamento de ágio aos detentores dos títulos;
- Contabilização de uma parte dos juros nominais como se fossem “amortização” da dívida, o que tem permitido a emissão de dívida para pagar juros, em flagrante desrespeito à Constituição¹³²;
- Ofensa aos direitos humanos devido à subtração de exagerado volume de recursos orçamentários para o pagamento da questionável dívida “pública”;
- Conflito de interesses, comprovado por reuniões entre o Banco Central e representantes de bancos e outros rentistas para definir as previsões de inflação, que influenciam no estabelecimento das taxas de juros.

O Voto em Separado (e seus respectivos documentos de respaldo) foi entregue ao Ministério Público Federla, para o aprofundamento das investigações e a elaboração das pertinentes ações judiciais.

Além de elaborar as análises técnicas, a Auditoria Cidadã publicou boletins¹³³ semanais para divulgar o ocorrido em cada sessão da CPI.

Apesar das limitações e pressões políticas, a CPI significou um passo importante e coroou uma década de lutas, estudos, investigações e trabalhos voluntários, pois suas conclusões provam a necessidade premente de realizar a auditoria da dívida.

A dívida pública declarada ilegal ou ilegítima
não deve ser paga pelos povos.

132 Devido à importância desse tema, foi incluído em Anexo ao presente livro uma cópia do Relatório Específico de Auditoria Cidadã da Dívida no 1/2013, referente ao “Exame Específico referente à contabilização de parte dos juros nominais como se fossem amortizações”, apresentado ao Ministério Público Federal em 29/05/2013.

133 Documentados na página <http://www.auditoriacidada.org.br>.

IV – ARGENTINA – O Caso Olmos¹³⁴

Em outubro de 1982, o jornalista Alejandro Olmos apresentou uma denúncia à Segunda Vara Criminal e Correccional Federal, na época a cargo do Dr. Martín de Anzoátegui, para que fosse investigado todo o processo de endividamento do país desde 1976 e apurada a responsabilidade do primeiro ministro de Economia da ditadura, além de todos os demais servidores envolvidos até 1983. Embora o Tribunal houvesse designado 30 peritos, devido à renúncia de quase todos – pois não quiseram se envolver naquela investigação – finalmente restaram apenas 3, dois deles professores titulares da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires, e outro proposto pela Academia Nacional de Ciências Econômicas, que se somaram a três auditores do quadro de peritos contadores da Justiça Nacional.

A causa teve um trâmite muito lento, devido aos temores do Poder Judiciário e ao fato de que os relatórios requeridos ao Banco Central e ao Ministério da Economia - para que apresentassem explicações sobre o processo e os valores do endividamento - nunca eram fornecidos de imediato e era preciso reiterar várias vezes os requerimentos.

Na ação, o ex-ministro Martínez de Hoz foi processado por fraude contra a administração pública e um grande número de servidores prestou depoimento; acumularam-se provas diversas, incorporaram-se documentos oficiais e os seis peritos elaboraram suas conclusões sobre o material acumulado, que chegou a atingir 28 volumes principais (12.000 páginas), com mais de cinquenta anexos complementares e uma significativa quantidade de pastas com variada documentação sobre a dívida.

134 Por Alejandro Olmos Gaona, historiador e jurista argentino, filho do autor da Causa Olmos.

As perícias determinaram:

- a. Que a dívida externa não tinha justificativa legal, nem administrativa, nem financeira.
- b. Os procedimentos utilizados pela autoridade econômica foram discricionários e revelam transgressões, irregularidades, comportamentos e gestões que configuram verdadeiros atos ilícitos.
- c. As empresas públicas foram obrigadas a endividar-se, embora não tivessem necessidade de financiamento.
- d. Em muitos casos as empresas estatais foram obrigadas a contrair empréstimos com bancos estrangeiros para pagar dívidas com bancos nacionais.
- e. Os recursos correspondentes aos empréstimos em dólares tomados pelas empresas estatais iam diretamente para o Banco Central, que lhes entregava pesos (moeda argentina) que se desvalorizavam.
- f. Houve malversação de fundos.
- g. As reservas internacionais correspondiam a empréstimos do sistema bancário internacional que nunca chegavam ao país e eram aplicados nos mesmos bancos credores a uma taxa inferior, causando perda de enormes somas de dinheiro;
- h. A dívida externa fraudulenta das empresas privadas foi assumida pelo Estado em 1982.
- i. Os avais a empresas públicas e privadas concedidos pelo Banco Central tiveram que ser pagos por esta instituição, que nunca reclamou das empresas o seu reembolso.

A tudo isso se soma o fato de que todas as operações passavam preliminarmente pelo escritório de advogados do Dr. Guillermo W. Klein, que era Secretário de Programação Econômica.

O juiz Jorge Ballester encerrou a causa por prescrição da ação penal em 13 de julho de 2000, embora tenha reconhecido a existência dos delitos e irregularidades que foram cometidos e a clara responsabilidade do Fundo Monetário Internacional nas operações.

V – IRLANDA - Uma Auditoria da Dívida Irlandesa¹³⁵

O processo de auditoria da dívida foi um bom ponto de partida para começar a construir a campanha irlandesa contra a dívida bancária ilegítima. Tal processo foi impulsionado pelas descobertas da auditoria que explicavam os mecanismos utilizados para a socialização de dívidas bancárias, uma questão que o povo irlandês não havia compreendido de forma apropriada. A confusão pública cresceu devido à complexidade e à grande quantidade de arranjos financeiros feitos entre o governo irlandês, os bancos irlandeses, o Banco Central Irlandês e a *Troika* com credores internacionais. Esses arranjos creditícios foram assumidos pelo governo irlandês até o momento, para assegurar que nenhum banco local quebrasse.

A população irlandesa não sabia a quem estava pagando as dívidas dos bancos, assim como as consequências nacionais e europeias do não pagamento. Isso provocou um enorme medo e incerteza, levando o povo a ter uma sensação de paralisia e impotência. Além disso, tal situação se acentuou pelo fato de que o governo irlandês não consultara sua própria população (e, amiúde, nem seu próprio parlamento) sobre as decisões chave em relação ao pagamento da dívida bancária.

135 Por Nessa Ní Chasaide (*Debt and Development Coalition Ireland*) Dispon. em: <http://www.notourdebt.ie> e <http://www.debtireland.org>.

Os grupos que realizaram a auditoria da dívida – *Action from Ireland* (Afri) e *Debt and Development Coalition Ireland and Unite Trade Union* – trataram o projeto de auditoria como uma iniciativa de investigação independente, mais do que como uma campanha. Dessa forma, a auditoria poderia prover informação financeira básica e objetiva para o público. Os achados de auditoria foram, então, interpretados pelos grupos de trabalho. Do nosso ponto de vista, as questões chave que a auditoria revelou incluíram:

- O enorme nível de dívida bancária que foi socializada, inclusive dívida originada por garantias;
- Que muitos detentores de títulos não eram residentes no país; eram anônimos, e exerciam um extraordinário e injusto poder sobre o povo irlandês.

A auditoria da dívida, portanto, forneceu um resultado de grande credibilidade, que possibilitou aos grupos de trabalho empreenderem uma campanha nacional. O resultado foi a formação da nova coalizão de ativistas contra a dívida ilegítima da Irlanda, *Debt Justice Action*, que integra a “*Anglo: Not Our Debt*” *campaign* (pois o Anglo é o mais repudiado banco fundado pela sociedade irlandesa), formada por membros da comunidade, membros dos movimentos pela justiça global, motivados por sua fé religiosa, acadêmicos e sindicalistas.

A campanha se moveu agora da atividade de “auditoria” para centrar-se numa campanha diretamente enfocada no governo irlandês, demandando a cessação de pagamentos das dívidas bancárias mais odiosas e ilegítimas da Irlanda.

VI – NORUEGA - A primeira auditoria da dívida realizada por um credor¹³⁶

Na primavera de 2013, o governo norueguês realiza a primeira auditoria da dívida iniciada por um credor. Isso significa uma auditoria das dívidas de países em desenvolvimento com a Noruega, para avaliar a corresponsabilidade dessa nação na contratação de tais dívidas. As razões para levar a cabo a auditoria são puramente normativas. O Ministério de Assuntos Exteriores Norueguês (MAE) deixa claro em sua proposta que *“não há razões para crer que a Agência Norueguesa de Crédito para a Exportação haja atuado de maneira irresponsável”*. De fato, a intenção subjacente é trazer luz ao debate e promover práticas mais responsáveis de crédito.

Além disso, a proposta especifica que *“uma parte integrante deste exercício tem a intenção de que este processo se realize de tal forma que sirva como exemplo exitoso de como uma auditoria da dívida deve ser levada a cabo. Com sorte, isto será uma lição útil para os atores interessados, tanto credores como devedores. A proposta deixa claro que o propósito da auditoria não é cancelar a dívida.”*

Uma companhia consultora independente do governo efetuará a auditoria da dívida norueguesa, mas com acompanhamento de uma comissão do MAE norueguês. A auditoria pretende dar feedback aos Princípios para Promover Concessão e Contração de Crédito Responsáveis, recentemente editados pela ONU. A proposta declara: Uma auditoria da dívida os examinará e proverá informação importante para continuar a desenvolvê-los.

Para que uma auditoria da dívida estabeleça um precedente internacional, as linhas de ação aplicadas no processo devem ser aceitas de forma geral. Por essa razão, a Coalizão Norueguesa para o Cancelamento da Dívida (SLUG) apoia a decisão do governo norue-

136 Por Gina Ekholt, Directora de la Coalición Noruega para la Cancelación de la Deuda (SLUG), Febrero 2013. Traducción de Sergi Cutillas.

guês de embasar a auditoria nos Princípios da ONU. Espera-se que a auditoria identifique as más práticas de crédito aplicadas atualmente e promova novas práticas responsáveis de crédito. A SLUG espera que a auditoria estabeleça um precedente e que outros credores sigam o exemplo norueguês. Se isso acontecer, a iniciativa poderia converter-se num ponto de inflexão para as finanças internacionais.

VII – EXPERIÊNCIAS RECENTES NA EUROPA

Em **Portugal**, em dezembro de 2011, foi lançada uma campanha pela Auditoria Cidadã da Dívida, durante grande Convenção realizada em Lisboa, com a participação de membros da Auditoria Cidadã do Brasil, do CADTM e de diversos movimentos sociais locais e voluntários¹³⁷. O movimento já produziu um informe técnico¹³⁸ com os achados encontrados.

Na **França**, após a iniciativa de várias associações (ATTAC, CADTM) e sindicatos (*Solidaires*, *CGT*, *Sud BPCE*, *FSU*), com o apoio dos partidos políticos (*NPA*, *PC*, *PG*, *Europe Écologie*, *les Verts*), foi criado um movimento coletivo nacional com o objetivo de realizar uma auditoria cidadã da dívida pública (CAC)¹³⁹. Criaram-se outros coletivos locais em todas as regiões, que já chegam a cerca de 140. O objetivo desses coletivos não é converter seus membros em *experts*, mas que a cidadania esteja em condições de entender os temas essenciais relativos à dívida pública e que possa reagir coletivamente, utilizando as ferramentas elaboradas pelo CAC, como, por exemplo, o manual de auditoria de um município ou hospital.

Na **Espanha**, a partir dos movimentos sociais que tiveram lugar ao longo de 2011, surgiu a Plataforma da Auditoria Cidadã da Dívida¹⁴⁰ – PACD – Não Devemos, Não Pagamos. Esse movimento cidadão está constituído em mais de vinte cidades da Espanha.

137 <http://auditoriacidadada.info/>

138 http://auditoriacidadada.info/facebook/docs/relatorio_iac.pdf

139 <http://www.audit-citoyen.org/>

140 <http://auditoriaciudadana.net>

Na **Bélgica** foi lançada, recentemente, a campanha pela Auditoria Cidadã¹⁴¹.

CONCLUSÃO

Em todo o mundo, as constantes crises de todo tipo têm causado preocupação na sociedade, por conhecer as razões pelas quais os recursos públicos não têm permitido atender sequer suas necessidades básicas, enquanto as dívidas públicas têm crescido de forma incomensurável.

O Equador, para decifrar essas razões, baseou-se na experiência da Auditoria Cidadã do Brasil, e elevou a luta ao nível do Estado, que determinou, por intermédio de Decreto Executivo, a realização de uma auditoria integral, com participação cidadã, destinada a examinar trinta anos de endividamento público. Essa importante iniciativa logrou não somente a redução de 70% dessa dívida com os bancos privados internacionais, representada em títulos, mas também possibilitou investimentos efetivos em serviços sociais de saúde, educação, transportes etc., assim como a restituição de sua soberania e identidade, como exemplo para todo o mundo.

Essas experiências latino-americanas demonstram positivamente que se pode descobrir a verdade e obter resultados concretos. As limitações que surgem no caminho não podem ser impedimentos para a contínua mobilização social, que deve buscar a construção de um movimento mundial em direção a outro modelo econômico, mais equitativo, justo e solidário para todos os povos.

As experiências de auditoria da dívida devem servir para inspirar outras iniciativas e alimentar lutas sociais contra a escravidão econômica imposta pelo Sistema da Dívida.

141 <http://www.onveutsavoir.be/>



CAPÍTULO V

MÉTODOS PARA A EXECUÇÃO DE UMA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA

INTRODUÇÃO

Considerando as experiências e os conceitos abordados nos capítulos anteriores, que evidenciam a necessidade imperiosa de conhecer que dívidas os povos estão pagando, as organizações sociais podem avançar na luta contra este sistema de saque de recursos por meio da execução de uma **Auditoria Cidadã da Dívida**.

Embora seja certo que a auditoria é uma ferramenta técnica, se deve aclarar que esta pode ser aplicada por todos os cidadãos, de distintas formações, já que só requer vontade de encarar uma desafiante tarefa que revelará a verdade sobre o Sistema da Dívida, em defesa das gerações presentes e futuras.

O objetivo deste capítulo é detalhar os métodos para a preparação e execução de auditorias da dívida por parte da cidadania; métodos que foram aplicados em vários países, com excelentes resultados, como a redução dos níveis de endividamento com os bancos internacionais pelo Equador, como já explicado no Capítulo IV.

5.1 – FUNDAMENTOS ESSENCIAIS PARA REALIZAR A AUDITORIA

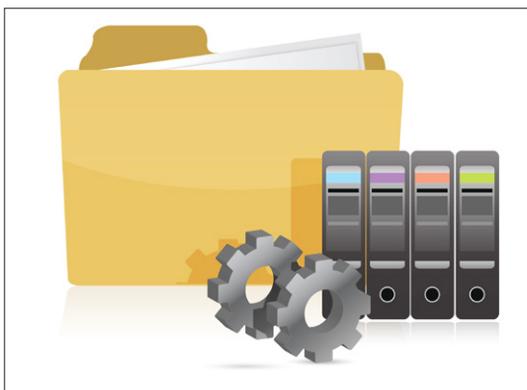
Conforme mencionado, a auditoria da dívida pública se fundamenta na análise dos processos ou ciclos operacionais das transações que originaram dívidas, e tem como objetivo determinar aspectos relacionados com sua forma, fundo e outros elementos adjacentes, a fim de verificar se as dívidas examinadas:

Refletem montantes reais,
devidamente justificados e
transparentes

São legais, legítimas ou se possuem
vícios

Ocasionam prejuízos morais ou
econômicos; ou correspondem a
fraudes

A preparação para uma auditoria começa simultaneamente com a conformação de uma equipe de trabalho, a compilação de informações e a definição do enfoque do exame que será realizado.



a) CONFORMAÇÃO DA EQUIPE DE TRABALHO

Para iniciar a Auditoria Cidadã deve-se organizar uma **equipe** ou **comissão**, que executará todas as fases do exame, até a emissão do relatório final.

A equipe poderá ser constituída por cidadãos de distintas procedências e formações, requerendo-se tão somente sua disponibilidade para efetuar um exame minucioso e objetivo das transações que têm gerado dívida pública e seus impactos sociais, mediante a aplicação de procedimentos de auditoria.

É necessário derrubar o mito de que somente especialistas podem participar de uma comissão de auditoria da dívida. É conveniente contar com a colaboração de alguns técnicos para auxiliar na análise contábil e estatística, mas é imprescindível a participação de pessoas de variadas experiências, pois isso permitirá verificações mais amplas.

É recomendável que exista uma supervisão permanente dos trabalhos, a fim de assegurar a qualidade e a equidade das análises e investigações direcionadas ao seu objetivo.

b) COMPILAÇÃO DE INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS

Seja oficial ou cidadã, a realização de uma auditoria só se torna viável a partir da obtenção de informações e documentos que serão

objeto de exame, os mesmos a que sociedade tem direito de acesso, conforme princípios mencionados no Capítulo III.

Assim, o primeiro passo é verificar:

- o os documentos e informações que se encontram disponíveis em arquivos públicos, físicos ou eletrônicos, das instituições responsáveis pela administração da dívida pública (Ministério da Fazenda e Banco Central), bibliotecas, arquivos e memórias institucionais, livros de história econômica, reportagens jornalísticas, documentários e, especialmente, estudos gerados pelos diversos movimentos sociais; e
- o os dados que exigem uma busca mais exaustiva, mediante requerimento de informações dirigido a entidades governamentais¹⁴², diretamente pela cidadania ou por meio de parlamentares.

A Auditoria Cidadã da Dívida do Brasil, por exemplo, tem enviado cartas a órgãos governamentais solicitando dados com base no direito de acesso à informação e, adicionalmente, tem utilizado a via legislativa, tanto em âmbito nacional quanto regional.

A compilação de documentos deve incluir **base legal, informação básica sobre valores, macroeconômica e relevante** para o tema da dívida pública do **período sujeito à auditoria**. Por exemplo:

- Base legal, regulamentação específica sobre o endividamento público e disposições constitucionais do Estado.
- Detalhe de autorizações formais que gerem dívida pública (decretos presidenciais, autorizações legislativas, administrativas etc.).
- Estatísticas periódicas oficiais ou de um organismo qualificado sobre os saldos e fluxos periódicos (semestrais, anuais e/ou mensais) de capital e juros da dívida pública.

142 É possível requerer a informação diretamente ao Ministério da Fazenda e ao Banco Central. A informação que não tenha sido fornecida e que seja imprescindível, poderá ser solicitada por intermédio de organismos de controle das entidades responsáveis, do Poder Legislativo, comitê de arbitragem, comitê de fiscalização, Poder Judiciário, tribunais de contas etc.

- Orçamentos periódicos do Ministério da Fazenda, executados e projetados.
- Situação periódica macroeconômica relacionada com a geração de dívida pública.
- Compromissos do governo com instituições e/ou organismos financeiros internacionais, ou da zona a que pertence.
- Relatórios institucionais de entidades de controle (Congresso Nacional, Tribunal de Contas, Controladoria etc.).
- Estudos, comentários, observações, juízos de valor formulados por movimentos sociais, parlamentos, redações jornalísticas e/ou empresas de auditorias anteriores.
- Relatórios sobre o valor de mercado primário e secundário dos títulos soberanos, taxas nominais, valores de desconto, prêmio de risco, *yield* etc.
- Balanços periódicos das entidades governamentais responsáveis, tais como: Banco Central, Ministério de Finanças ou da Fazenda etc., ou detalhe de contas contábeis onde se encontre registrada a dívida pública.

Algumas recomendações devem ser feitas em relação aos documentos que fundamentarão as análises de auditoria:

- que o documento seja de boa qualidade; quer dizer, que seja o documento definitivo (e não um rascunho intermediário), devidamente assinado pelo responsável;
- que nas cópias dos documentos conste o arquivo ou a fonte onde foram obtidos;
- que se solicite uma certificação e/ou declaração dos responsáveis que garantam que as cópias obtidas correspondem a fiéis reproduções dos respectivos originais.

Caso seja praticada uma auditoria específica, deverão ser recopilados documentos e informações sobre o tema pontual a ser examinado.

Devido ao fato de que as transações que geram dívida pública têm sido manejadas como secretas por décadas, a obtenção de documentação constitui um grande desafio para a Auditoria Cidadã.

Em resumo, a equipe de auditoria deverá recopilar informações sobre a base legal e regulamentar dos mecanismos que geram dívida pública, sobre a operacionalidade dos ciclos empregados em cada mecanismo e sobre as razões do crescimento das dívidas públicas, considerando os efeitos macroeconômicos e circundantes, pois este conhecimento constituirá uma base sólida para execução da auditoria.

Obtidos os dados, a tarefa seguinte é analisá-los, de acordo com os objetivos do exame.

c) DEFINIÇÃO DO ENFOQUE DA AUDITORIA

Nessa fase de preparação, a Auditoria Cidadã deverá definir qual será o enfoque da auditoria a ser realizada, pois esta definição orientará os procedimentos que devem ser adotados.

O enfoque pode ser orientado para uma Auditoria Integral ou Específica.

A **auditoria integral** constitui um amplo exame e é orientada para a análise e avaliação de todos os mecanismos, transações e processos (econômicos e políticos) que originaram dívidas, com a finalidade de determinar se refletem montantes reais, devidamente justificados e transparentes, assim como se foram legais, legítimos, transparentes ou se careceram de vícios. Adicionalmente, determinará se estas dívidas públicas possuem contrapartida real ou provocaram prejuízos sociais, morais, econômicos, ambientais, ecológicos ou culturais à soberania do país.

Desse modo, a auditoria integral vai além das verificações contábeis e estatísticas, pois considera a atuação do Sistema da Dívida inserida nas circunstâncias econômicas e políticas presentes desde o surgimento das dívidas, assim como os aspectos legais e impactos diversos desde a origem do processo.

A **auditoria específica** constitui um exame pontual focado em determinado aspecto da dívida pública gerado no passado ou no presente, que pode ser, por exemplo:

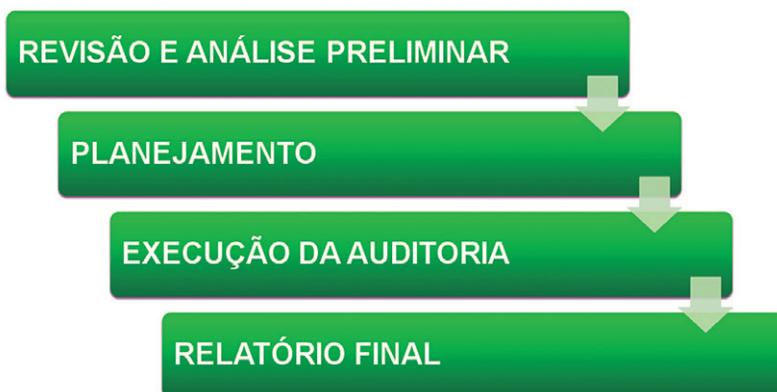
- a) Um mecanismo específico da dívida multilateral, dívida bilateral, ou dívida com os bancos internacionais etc.;
- b) Um projeto específico financiado com dívida pública, ou uma ou mais contas de balanço específico, um contrato ou uma operação relevante.
- c) Temas da conjuntura atual que geram endividamento público no presente e no futuro, tais como: o salvamento do sistema bancário, a assinatura de tratados e convênios pelo Estado ou por entidades governamentais junto a organismos nacionais e internacionais.
- d) Questões relacionadas com **tarefas específicas focadas em importantes mobilizações de luta social**, que serão reforçadas com os resultados dessa ferramenta técnica e, por isso, devem ser realizadas de forma permanente pela Auditoria Cidadã, tais como:
 - Acompanhamento periódico do comportamento e evolução da dívida pública e a exigência de recursos para o pagamento de juros, amortizações e custos da dívida, comparando-os com os demais gastos sociais.
 - Desenvolvimento de investigações macroeconômicas que considerem determinadas medidas adotadas e sua relação com endividamento e impactos sociais como, por exemplo, o controle da inflação mediante utilização de mecanismos que provocam prejuízos operacionais para o Banco Central, os quais são transferidos para o orçamento público e assumidos pela sociedade.
 - Realização de estudos sobre a Constituição do Estado, regulamentos e base legal, com a finalidade de identificar ilegalidades e privilégios da dívida, e organizar mobilizações sociais para propor modificações legais.

- o Acompanhamento de ações judiciais, recomendações e relatórios de auditorias integrais ou específicas e investigações realizadas sobre o endividamento público.
- o Revisão e análise de denúncias e escândalos originados por dívidas públicas.
- o Elaboração de relatórios, estatísticas, verificação de balanços governamentais, análises econômicas, identificação de impactos sociais, ecológicos, ambientais, econômicos, financeiras, de gênero e dos povos.
- o Divulgação de resultados de investigações e achados das auditorias realizadas sobre a dívida pública: suas origens e evolução, os mecanismos implementados para seu crescimento etc., com a finalidade de conscientizar a sociedade acerca do pagamento histórico que vimos realizando e suas razões.

Qualquer que seja o enfoque da auditoria, recomenda-se a aplicação de **quatro fases**, sendo que a única diferença entre uma auditoria integral e uma auditoria específica é a amplitude dos temas analisados.

5.2 – FASES DA AUDITORIA DA DÍVIDA

Com base na experiência latino americana, a metodologia sugerida para a execução de uma auditoria da dívida pública tem quatro **fases**:



a) PRIMEIRA FASE: REVISÃO E ANÁLISE PRELIMINAR

Uma vez que se conte com as condições adequadas – equipe de trabalho, documentação e definição do enfoque –, pode ser iniciada a primeira fase da auditoria, que se dedicará a uma revisão e análise preliminar dos documentos recopilados.

O objetivo desta fase é **delinear um panorama inicial do processo de endividamento e seus impactos**, o que permitirá visualizar os aspectos mais relevantes, que indicarão os principais temas que deverão ser aprofundados nas fases seguintes.

Alguns aspectos relevantes a examinar na fase preliminar são:

1. Determinar o processo de endividamento e os tipos de dívida multilateral, bilateral, comercial e interna existentes;
2. Resumir os principais eventos históricos, econômicos, fiscais, bancários e tributários que têm relação com a situação fiscal do país, em forma cronológica;
3. Estudar as características políticas e sociais do país, a fim de determinar sua relação com o processo de endividamento público;
4. Identificar a base legal que autoriza o endividamento público, assim como os órgãos governamentais responsáveis por sua administração e controle;
5. Identificar os efeitos macroeconômicos que originaram o endividamento;
6. Identificar os dados estatísticos, orçamentários e contábeis disponíveis, a fim de analisar a evolução dos saldos de cada tipo de dívida e seus fluxos (pagamentos de juros, amortizações do capital, comissões e demais gastos);

7. Determinar os principais montantes efetivamente recebidos e pagos, por cada dívida gerada;
8. Comparar os orçamentos anuais de saúde, habitação, educação e demais gastos públicos com a quantidade de recursos destinados ao pagamento da dívida;
9. Resumir por mandatos governamentais a evolução da dívida pública;
10. Analisar a dívida pública em função de índices financeiros e sua representação, considerando o critério de dívida bruta e não “líquida”;
11. Determinar os convênios firmados, principais cláusulas e condições pactuadas, a fim de determinar sua legitimidade e legalidade;
12. Verificar o destino dos fundos (se estes efetivamente foram entregues ao país ou apenas serviram para o pagamento e/ou pré-pagamento de dívidas anteriores);
13. Determinar as principais transações de dívida pública no exterior;
14. Determinar quais títulos de dívida pública são comercializados nos mercados financeiros, assim como o seus valores.

Como resultado desse trabalho, tanto em uma auditoria integral como específica, a equipe de auditoria emitirá um **relatório preliminar**, que conterà, de forma clara e resumida, o panorama do endividamento, os mecanismos que têm gerado dívidas públicas, os ciclos operacionais empregados, a base legal e regulamentar, as análises, comentários e achados preliminares, assim como os aspectos circundantes e macroeconômicos.

É importante que o relatório preliminar possa indicar os aspectos mais relevantes, que devam receber especial atenção nas fases seguintes do trabalho de auditoria da dívida.

b) SEGUNDA FASE: PLANEJAMENTO

A informação contida no relatório preliminar servirá de base para que a equipe realize o **Planejamento da Auditoria**.

Em uma Auditoria Cidadã, o **planejamento** constitui a elaboração do plano ou **programa de auditoria**, que detalhará expressamente os parâmetros centrais do motivo do exame, como realizá-lo, com que profundidade, em que tempo, sob a responsabilidade de quem, fundamentado em quais procedimentos etc.

O programa **pode ser elaborado** por tema ou por tipo de mecanismo e indicará uma série de procedimentos a seguir durante os trabalhos de auditoria, de forma a direcioná-los para sua execução, visando obter evidências suficientes e de qualidade, a fim de lograr a obtenção dos objetivos gerais e específicos estabelecidos previamente.

A estrutura de um programa de auditoria será a mesma, tanto para uma auditoria integral como específica, e conterá:

PROGRAMA PARA UMA AUDITORIA CIDADÃ

- Motivo da auditoria
- Objetivos gerais e específicos
- Extensão dos trabalhos
- Determinação dos grupos de trabalho
- Cronograma de execução
- Técnicas a aplicar
- Tipos de provas a realizar
 - o substantivas
 - o de observância (ou cumprimento)
- Resumo das descobertas: evidências e achados
- Assinaturas dos responsáveis

b.1) Motivo da Auditoria

A Auditoria Cidadã da Dívida definirá o motivo dos exames que serão realizados, segundo os temas verificados na análise preliminar, selecionados de acordo com a relevância econômica e/ou os impactos sociais. Por exemplo:

- i. Na Grécia, o motivo pode ser a realização de uma auditoria integral da dívida soberana grega representada em bônus soberanos;
- ii. Na África, pode ser um exame especial sobre a dívida externa com os organismos internacionais;
- iii. No Brasil, pode ser um exame específico sobre o resgate antecipado de bônus soberanos com pagamento de ágio e o pagamento adiantado da dívida externa ao FMI;
- iv. Na França, poderia ser a auditoria da dívida de um município;
- v. Na Espanha, o motivo de uma auditoria poderia ser uma avaliação específica do salvamento bancário das caixas de poupança;
- vi. Em diversos países, a auditoria integral do mecanismo de transformação de dívidas privadas em dívidas públicas, especialmente o salvamento bancário;
- vii. Na Grécia, Irlanda, Portugal e Chipre, a dívida com a *Troika*.

b.2) Objetivos Gerais e Específicos

O objetivo geral constitui o elemento mais amplo que servirá de meta final a ser alcançada pela equipe e está diretamente relacionado com o motivo do exame.

Em relação aos mesmos exemplos anteriores, os objetivos gerais seriam:

- i. Verificar a legalidade de emissões de bônus de dívida soberana grega, sua justificativa e destino dos fundos, razoabilidade de

custos de juros, honorários de advogados, taxas e comissões, assim como os impactos sociais provocados pela exigência de recursos orçamentários para o seu cumprimento;

- ii. Denunciar os condicionamentos explícitos e implícitos em cada um dos acordos e contratos firmados por países africanos com o FMI e o Banco Mundial, seus impactos econômicos e sociais;
- iii. Investigar os detalhes financeiros e jurídicos dos resgates antecipados de bônus soberanos do Brasil, com pagamento de ágio, e do pagamento adiantado da dívida externa com o FMI, a fim de determinar os prejuízos financeiros e econômicos dessas operações;
- iv. Determinar os empréstimos “tóxicos” de municípios na França e quantificar o custo adicional que envolvem;
- v. Identificar os montantes de recursos públicos que têm sido destinados ao salvamento bancário de caixas de poupança, assim como a origem dos problemas financeiros destas instituições;
- vi. Identificar os mecanismos de transformação de dívidas privadas em dívidas públicas em distintos países, especialmente o salvamento bancário;
- vii. Destacar as imposições e suas consequências para os países.

Adicionalmente, algum processo relacionado com outros elementos circundantes de grande importância, por ser ato e/ou fato que tenha exercido influência no crescimento da dívida, pode também constituir um objetivo geral, como mencionado no Capítulo III.

Os **objetivos específicos** decorrem de cada objetivo geral e estão orientados a determinar se os processos ou ciclos operacionais dos mecanismos que originaram dívida pública foram adequadamente demonstrados, e, ademais, se são legais, legítimos, transparentes, e se careceram de vícios; assim como se originaram prejuízos morais e econômicos para o país,

considerando, nessa análise, os aspectos legais, contábeis, financeiros, ambientais e sociais preestabelecidos. Por exemplo:

- o Instrumentação irregular, ilegal e não transparente;
- o O montante envolve a capitalização de juros normais e de mora;
- o O montante envolve absorção de dívidas que provêm de setores com interesses particulares;
- o A negociação compreende exigências de garantias colaterais ou sua liquidação sem nenhuma autorização formal;
- o Os convênios envolvem cláusulas ilegítimas ou constituem uma violação aos direitos ou normas legais, ou renúncia à soberania; estão escritos em outros idiomas e contêm condicionamentos e incoerências;
- o Os convênios implicam o pagamento antecipado de obrigações ainda não vencidas e/ou emissão de títulos valores, em condições mais exigentes;
- o A liquidação da operação envolve a cobrança de excessivas comissões e honorários de advogados;
- o Os convênios abarcam os nocivos efeitos do incremento unilateral de taxas de juros;
- o Os atos evidenciam uma influência externa com o objetivo de estabelecer condições benéficas apenas e tão-somente para os credores;
- o Os convênios habilitam somente uma única entidade para realizar estudos de viabilidade para a reestruturação da dívida pública e sua instrumentação, para tornar efetivas suas garantias, realizar a liquidação da conversão e negociar no mercado os títulos ou bônus;
- o Os empréstimos envolvem produtos tóxicos, derivados etc.

b.3) Extensão dos trabalhos

Em seguida à definição dos objetivos se deverá determinar a **extensão dos trabalhos** de auditoria; ou seja, o período que a investigação abarcará. Em geral, o período é determinado de acordo com alguns fatos relevantes que significam um marco de referência.

Em relação aos exemplos anteriores, a extensão seria de:

- i. N anos, correspondente ao período de emissões de bônus soberanos da dívida grega, desde a entrada da Grécia na *Eurozona* em 2001;
- ii. N anos, correspondente ao período de atuação do FMI na África a partir de 1980;
- iii. N anos, desde a origem das operações de resgate antecipado, com ágio, no Brasil, em 2004;
- iv. N anos, desde a origem das operações com empréstimos tóxicos pelos municípios na França, em 1995;
- v. N anos, desde o ingresso da Espanha na *Eurozona*, quando se promoveu a modificação de normas das caixas de poupança para adaptá-las ao sistema bancário europeu;
- vi. N anos, desde a origem dos processos de salvamento bancário identificados em diferentes países: Equador (1983); Brasil (PROER-1997 e PROES-1998); Estados Unidos da América do Norte (2007); países europeus (2009).
- vii. N anos, desde o início da atuação da *Troika*.

b.4) Determinação dos grupos de trabalho

O planejamento deve distribuir as pessoas disponíveis para desenvolver o trabalho, de acordo com os objetivos estabelecidos.

A equipe de trabalho pode ser organizada em **subcomissões e grupos específicos**, segundo os temas e subtemas que serão investigados; por exemplo:

COMISSÃO DE AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA	
SUBCOMISSÃO	GRUPOS
Comercial	Origem da dívida com bancos privados internacionais
	Refinanciamentos ou conversões
	Salvamentos bancários
Impactos sociais	Cortes de gastos sociais
	Privatizações
	Reformas neoliberais: Previdência, Tributária, Trabalhista etc.
Multilateral	FMI
	Banco Mundial
	Bancos regionais (BID, FLAR, outros)
Bilateral	Clube de Paris
	Bancos oficiais de desenvolvimento
	Países A, B, C
Interna	Operações de emissão de títulos, operações de Mercado Aberto, resgate bancário, conversão de dívida externa em interna etc.

b.5) Cronograma de Trabalho

O programa deve incluir um cronograma de execução, com datas limite por etapas, de acordo com o exame a ser realizado, assim como a data de finalização dos trabalhos e entrega do relatório final.

b.6) Técnicas a serem aplicadas

O programa deve indicar as técnicas utilizadas durante a auditoria:

- Análise
- Investigação

- Comprovação
- Indagação
- Revisão
- Confirmação
- Inspeção

Mediante a aplicação dessas técnicas serão obtidas as evidências ou provas que constituirão o suporte para a elaboração do relatório de auditoria.

b.7) Provas de Observância (ou de Cumprimento)

Constituem todos os procedimentos orientados para determinar os aspectos ligados às formalidades das transações que geraram a dívida pública, a fim de verificar se foram ou não devidamente cumpridas as determinações contidas em **normas** legais, regras e regulamentos vigentes à época de sua realização.

Tais provas visam a responder, por exemplo:

- As operações foram autorizadas de acordo com a base legal, regulamentar e constitucional?
- Os documentos que formalizam a autorização são claros, precisos e foram emitidos por meio de documento público, por autoridades competentes e/ou servidores devidamente designados?
- Foram realizadas em obediência às determinações de relatórios constantes da base legal e regulamentar?
- Os documentos que respaldam a autorização para o endividamento são objetivos, reais, independentes, factíveis e não atentam contra os interesses da sociedade?
- As operações foram formalizadas com a assinatura das autoridades competentes, dentro dos prazos estabelecidos?

- Os documentos que respaldam as operações carecem de vícios, abusos e renúncias por parte do devedor, ou estabelecem condicionalidades?
- De acordo com a análise do “Mapa dos participantes”, é possível estabelecer uma considerável frequência de um mesmo participante?

b.8) Provas Substantivas

Correspondem às provas que envolvem a verificação das transações e saldos, assim como os testes de exame analítico. Por meio das provas substantivas são detalhados os procedimentos dirigidos à determinação de aspectos de fundo; ou seja, se os **montantes** tidos como dívida pública e seus custos são reais, se estão razoavelmente apresentados, se possuem vícios, fraudes, abusos, mudança de circunstâncias etc.

Tais provas visam a comprovar, por exemplo:

- Os montantes do endividamento apresentados pelo governo são reais?
- Os montantes de capital, juros e comissões apresentados pelo governo correspondem ao pactuado nos documentos que respaldam as operações autorizadas?
- Os montantes de capital da dívida pública envolvem capitalização de juros normais, de mora e outros gastos de operações anteriores?
- Entre os recursos obtidos por meio de endividamento público encontram-se devidamente documentados a sua destinação e o financiamento de projetos em benefício do povo?
- Os juros pagos correspondem a taxas flutuantes cobradas conforme imposição do credor?
- Os gastos com juros e comissões representam soma superior ao capital que foi tomado emprestado?
- Os gastos referentes a comissões de compromisso e honorários: (1) foram cobrados antecipadamente ou deduzidos do

valor bruto da operação? (2) Foram entregues a companhias vinculadas aos credores?

- o Existem irregularidades nas transações?
- o As transações intermediárias têm respaldo?
- o Os documentos da contabilidade governamental: (1) possuem assinaturas de responsáveis pela liquidação dos valores? (2) Contam com respaldos documentais?

b.9) Resumo das descobertas: evidências e achados de auditoria

O programa deve indicar a necessidade de resumir as evidências encontradas durante a execução da auditoria mediante a aplicação das técnicas e provas antes mencionadas.

É importante prever a possibilidade de algum complemento ou modificação no programa a partir dos achados que forem surgindo durante a fase de execução.

Uma vez identificados esses achados, a equipe técnica deverá analisá-los, não apenas para localizar quais são os documentos, arquivos e processos a investigar, mas também para identificar os aspectos que contrariam os princípios elementares de controle interno, que devem estar presentes em qualquer transação.

b.10) Assinaturas dos Responsáveis

Os responsáveis pela elaboração do programa de auditoria devem assumir o papel de supervisão e coordenação permanente no desempenho de cada uma das tarefas, oferecendo apoio e suporte ao grupo de trabalho.

Como **resultado da Fase de Planejamento**, a equipe de auditoria terá confirmado as diretrizes do exame que será feito; assim, por exemplo:

- Que tipo de exame será realizado; integral ou específico?
- Quais são os objetivos elegidos?

- Quais são as técnicas e procedimentos a serem empregados?
- Qual será a profundidade e a extensão do exame?
- Que tipo de relatório deverá ser emitido?

c) TERCEIRA FASE: EXECUÇÃO DA AUDITORIA

c.1) Organização da Equipe: Conformação dos Grupos de Trabalho

Com base no Programa de Auditoria, serão conformadas subcomissões e organizados grupos para a execução da auditoria de cada objetivo geral elegido.

Considerando que o trabalho de auditoria é um trabalho de equipe, recomenda-se que as subcomissões e os grupos de trabalho elejam uma coordenação ou supervisão geral.

Antes de iniciar a execução da auditoria, é importante que todos os membros das subcomissões assistam a algumas conferências introdutórias sobre os aspectos tratados nas fases anteriores de “Revisão Preliminar” e “Planejamento”, para que possam eliminar dúvidas, unificar critérios e, sobretudo, determinar as pistas e aspectos relevantes sobre os quais se devem centrar para obter evidências e documentos.

Será estabelecido o Cronograma de Execução da auditoria de acordo com o grupo de pessoas disponíveis para realizar o trabalho e segundo o definido no programa.

c.2) Execução das Provas de Observância e Provas Substantivas

A execução da auditoria exige a realização das provas de observância (verificação de tudo o que está relacionado à forma, ou seja, ao cumprimento de normas legais) e substantivas (relacionadas aos aspectos de fundo ou valo-

res) definidas no Programa de Auditoria, aplicando-se as técnicas previstas, tais como: indagação, revisão, confirmação, investigação, comprovação etc.

Por meio da execução dessas provas serão obtidos os achados da auditoria, que correspondem às evidências documentais e verbais que sustentarão os resultados, de acordo com os objetivos estabelecidos.

Os achados devem levar em conta alguns requisitos essenciais, tais como:

- estar sempre fundamentados em provas e documentos devidamente autenticados ou certificados;
- estar fundamentados em elementos hábeis, de qualidade suficiente e competente, que permitam obter, com razoável certeza, a convicção de autenticidade dos fatos analisados;
- ter sua qualidade comprovada mediante procedimentos de análise, confrontação e verificação por intermédio das provas substantivas e de observância ou cumprimento;
- ser descritos em papéis de trabalho e relatórios, indicando os procedimentos aplicados em sua obtenção, a fonte da informação, assim como a análise pormenorizada da situação a que se refere cada um dos documentos e provas relevantes.

Os achados de auditoria podem proceder de relatórios adicionais elaborados por assessores especializados ou especialistas em temas ambientais, de direitos humanos, entre outros, necessários para determinar os impactos do processo de endividamento.

Em diversas análises feitas sobre a dívida, muitas vezes se omite a abordagem de aspectos jurídicos, como se tudo o que se relaciona à dívida pública fora estranho ao campo do direito, como se houvesse uma espécie de imunidade que a torna não litigável. Por isso, é importante revisar os aspectos jurídicos tratados no Capítulo VI.

Uma das provas de observância que se sugere é a verificação do cumprimento das normas que regem a instrumentação de cada passo do ciclo operacional do processo de endividamento. Para sua realização, é aconselhável que se elabore um **fluxograma** correspondente a esses ciclos, que elucidará o panorama das instituições envolvidas, os responsáveis e

respectivos documentos gerados; sua localização em arquivos ou outras fontes alternativas. Por exemplo:

Ciclo Operacional de Contratação de Operações de Crédito - Fluxograma				
Processo	Instituição	Responsável	Documento Gerado	Arquivo
1. Autorização	Governo Central	Presidente	Decreto	Registro Oficial
	Parlamento	Presidente	Resolução	Biblioteca de normas legais ou página web institucional
	Procuradoria da Fazenda Nacional	Procurador-Geral	Parecer Jurídico	Arquivo institucional
2. Formalização	Ministério das Finanças	Ministro	Acordo Ministerial, ato de lançamento de títulos soberanos	Registro no Ministério ou página <i>web</i> institucional
	Chancelaria / Ministério de Assuntos Exteriores	Chanceler ou Ministro de Assuntos Exteriores	Livro de Registro	Carta de autenticação
3. Contabilização	Ministério das Finanças	Subsecretaria	Registro Contábil	Contabilidade do Ministério das Finanças
4. Controle	Ministério Público	Procurador-Fiscal	Parecer	Arquivo Nacional
	Tribunal de Contas	Ministros	Relatório	Biblioteca e página <i>web</i> institucional
	Controladoria	Controlador		
	Parlamento	Presidente		
5. Prestação de Contas	Ministério das Finanças, Banco Central, Tribunal de Contas	Ministros	Relatório	Relatórios, arquivos e páginas <i>web</i> institucionais

Esse procedimento permitirá à equipe de auditoria visualizar, em forma geral, os ciclos operacionais da contratação de dívidas, assim como determinar os documentos a serem analisados e os arquivos existentes (tanto para a autorização, aplicação, contabilização etc. desse tipo de operações, quanto para as áreas responsáveis), o que facilitará a verificação dos documentos originais, em caso de requerimento nesse sentido.

Esse panorama permite, adicionalmente, visualizar os aspectos que contrariam os princípios elementares do **controle interno** que deve estar presentes em qualquer transação.

O **sistema de controle interno** é composto pelo conjunto de métodos, medidas e procedimentos existentes em um sistema com a finalidade de:

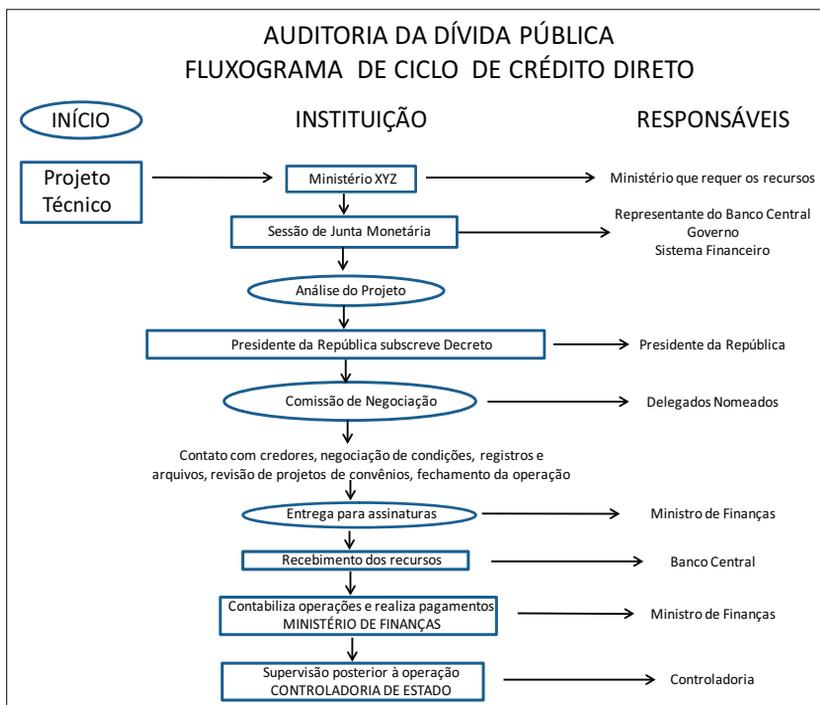
1. Proteger seus recursos contra perda, fraude ou ineficiência;
2. Garantir a exatidão e a confiabilidade dos relatórios contábeis e de gestão;
3. Apoiar e medir o cumprimento das metas.

Assim, num caso hipotético, pode-se destacar como debilidade do sistema de controle interno da transação o seguinte:

- No ciclo de origem da operação não existe um relatório de um ente técnico independente que justifique a realização da operação de crédito para a sociedade.
- A análise da operação em sessão do Conselho Monetário, ou pela Procuradoria da Fazenda, ou pelo Parlamento é meramente financeira, superficial, em geral realizada em uma só sessão, por uma votação feita em bloco com outros assuntos.
- O presidente da República ou o ministro das Finanças delega a uma única comissão de negociação ou departamento a realização de toda a transação: desde os contatos iniciais com o credor até pactuar condições, garantias, liquidação de gastos, comissões etc. Não há supervisão nem análise técnica sobre qual seria a melhor opção no mercado.

- Existe submissão às regras do mercado (por exemplo, a teoria do *benchmark*) que significam a supremacia de interesses financeiros sobre interesses coletivos que deveriam ser priorizados pelos gestores públicos. Por exemplo, a emissão de títulos públicos com taxas de juros superiores às taxas básicas aprovadas pelo Banco Central.
- O Ministério das Finanças limita-se a contabilizar a operação e ordenar, em seu vencimento, o pagamento da dívida, por considerar que são negociações secretas e que houve emissão de dívida para pagar juros, ou seja, com aspectos ilegais.
- A supervisão realizada pela Controladoria, Tribunal de Contas ou pelo Parlamento é superficial, ou sequer chega a ser realizada; é deficiente e só ocorre posteriormente, quando a transação já foi consumada, ou nem sequer isso.

Estes aspectos deverão ser considerados relevantes e trasladados ao relatório, podendo ser representados por meio de um fluxograma no qual poderão ser visualizados à primeira vista:



Muitos países expressam sua estratégia de endividamento em seus Planos Anuais de Endividamento¹⁴³, que servem de insumo para a verificação do controle interno, assim como da qualidade e consistência de seu conteúdo, supostas justificativas e cumprimento ou desvios.

As debilidades de controle interno estabelecidas poderão ser **motivo de atividades adicionais da Auditoria Cidadã**. Por exemplo, a luta pela modificação de leis e regulamentos internos, assim como a exigência de transparência simultânea à realização de operações relacionadas com o endividamento público.

Após determinar o ciclo operativo e constatar o cumprimento de aspectos de forma – **normas** em cada passo do processo – deve-se passar a verificar os aspectos de fundo, isto é, confirmar os **montantes das** operações que geram dívida pública. Este constitui um dos procedimentos básicos de uma auditoria, pois é necessário determinar se os montantes declarados pelos governos como dívida pública são reais ou não.

Para facilitar a verificação das provas, é aconselhável elaborar uma **lista cronológica ou sequencial de operações por cada mecanismo** - contratações de empréstimos, emissões de títulos soberanos, absorção de dívidas indiretas, emissão de avais e garantias etc. - para o período sujeito a auditoria, a fim de obter uma base de dados que contenha o universo de operações que se devem auditar.

Com base nesses documentos é recomendável realizar uma **análise pormenorizada** de cada operação, determinando todas as suas características: taxas de juros, credores, destino dos recursos etc.

A mencionada lista cronológica permitirá realizar uma **análise da evolução das operações do processo em sequencia**, como uma cadeia, **ou seja, mostrará** como uma operação origina a seguinte mediante seu refinanciamento ou substituição. Deve-se prestar especial atenção à identificação das **conversões**, que funcionam como empacotamentos de dívidas anteriores, sendo imprescindível a realização da **conciliação entre os valores anteriores e posteriores a cada conversão**. A ausência dessas cautelas pode permitir tergiversar o valor efetivo das operações de dívida pública; daí a sua relevância.

Adicionalmente, nessa etapa de análise pormenorizada, é recomendável ler a íntegra dos documentos nos quais se evidencie a autorização para

143 No Brasil, por exemplo. Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/paf.asp.

a realização das operações, pois, em vários casos, tem sido observado a existência de instrumentos que não mencionam expressamente certas condições e outras informações indispensáveis das contratações de créditos públicos (seja contratual ou mediante emissão de títulos), conversões ou renovações.

A equipe de auditoria deve considerar que em muitos países tais autorizações se realizam através de decretos presidenciais, que vigoram a partir de sua publicação no Registro Oficial, ou seja, nesse caso tais atos são válidos somente quando a autorização encontra-se formalizada legalmente e publicada, razão pela qual se sugere revisar a legislação a respeito em cada Estado ou região.

Por outro lado, é importante vislumbrar a possibilidade de que o Governo haja outorgado garantias ou avais a terceiros de forma incondicional e ilimitada, que possivelmente não se encontrem contabilizados ou espelhados nos balanços como dívida pública. Considerando que tais garantias são exigíveis, essas devem ser consideradas como dívida pública.

No caso de créditos de organismos multilaterais, deve ser verificado se os montantes foram efetivamente entregues ao país ou se ficaram em *stand by*, como mera garantia para tranquilidade de credores privados, apesar de que sobre esses incidiu a cobrança de elevadas comissões – de compromisso, administrativas etc. – além dos custos com juros, advogados etc.

Após a análise pormenorizada das operações detalhadas nas listas cronológicas, a equipe de auditoria realizará uma **prova global**, a fim de determinar se os saldos que constam dos relatórios e estatísticas governamentais se assemelham ou coincidem.

Esta prova deverá partir do saldo ao início do período sujeito a auditoria (origem), ao qual se somarão as operações realizadas em cada mês e os juros acumulados. Em seguida, devem ser deduzidos os pagamentos realizados em cada mês. Essas informações poderiam ser obtidas dos orçamentos governamentais já executados.

Como resultado se obteria o saldo real, o qual deveria coincidir com os saldos registrados pelo governo. Neste caso, poderão ser destacados:

- **diferenças relevantes** que denotam graves indícios de deficiências de controle, que merecem ser investigadas com profundidade;
- um **saldo conciliado**, que servirá de base para todos os procedimentos que se devam realizar.

Estas diferenças constituem evidências que devem ser mencionadas no relatório final da auditoria.

Em alguns países, essa informação, segundo disposições legais, encontra-se sob custódia do Ministério das Finanças e/ou do Banco Central e toma a forma de um Livro ou Registro de Dívida Pública, ou Livro de Emissão de Títulos Soberanos, ou registro eletrônico cronológico dessas operações de crédito. Se for factível o acesso, essa importante fonte oficial de informação poderia ser utilizada em lugar da mencionada “Lista cronológica ou sequencial de operações”, o que encurtaria o tempo de trabalho.

No caso de uma auditoria específica, seriam aplicados os mesmos procedimentos antes descritos, porém, selecionando-se tão somente os passos aplicáveis ao objetivo elegido para exame.

c.3) Mapa de Participantes

Com base na lista cronológica de operações mencionada no item anterior, deverá ser elaborado um documento detalhado que identifique os participantes de cada uma das transações que geraram dívida pública, a fim de determinar sua frequência e estabelecer suas características: personalidade jurídica, razão social, nomes de acionistas, se fazem parte de um organismo bancário internacional, tipo de operações permitidas, tipo de supervisão exigida, vínculos com o governo etc.

Esse detalhamento, que se denominará **Mapa dos Participantes**, deve ser elaborado para cada operação que tenha gerado dívida pública no período sujeito a auditoria.

A auditoria da dívida externa comercial realizada no Equador comprovou, por exemplo, que os credores das dívidas iniciais eram simples empresas, principalmente *Shearson Loeb Rhoades*. Essas foram sucessivamente renovadas durante anos sob a denominação de “instituições financeiras”, em particular o *Citibank*, cujos acionistas principais eram os mesmos: *Loeb Roades*; *E.F. Hutton*; *Citibank*; *Lloyds Bank*; *Chase Manhattan Bank* e *Morgan*.

Posteriormente, só se apresentava nas renovações dessas dívidas um **agente**, em representação de um comitê de bancos internacionais, razão pela qual todos os pagamentos de juros, por exemplo, tinham de ser feitos diretamente a esse agente, em contas bancárias situadas em **paraísos fiscais**.

Esse procedimento se repetia reiteradamente, sendo que um **mesmo grupo reduzido de bancos internacionais** atuava diretamente ou representava a vários outros, e conformava o “Comitê de Gestão”, grupo que nos anos 80 determinou as condições (pacotes do FMI) para o refinanciamento da dívida comercial.

Considerando que essas transações devem ser totalmente transparentes, a equipe de auditoria deverá pedir informação adicional - como os Contratos de Administração ou de constituição de fideicomisso – onde conste a autorização para que um banco internacional atuasse como agente, por conta dos demais bancos credores, com o objetivo de determinar os níveis de responsabilidade de todos os participantes, em caso de discrepância, litígio ou controvérsia.

Nas experiências latino-americanas de auditoria, foram realizados procedimentos de confirmação junto as instituições responsáveis por transações que tinham sido registradas como dívida pública; as mesmas que em muitos casos não confirmaram nenhuma informação. Essa conduta deu origem a dúvidas sobre as transações que são apresentadas como dívida pública em alguns países.

Do mesmo modo, determinou-se, na leitura de certos convênios, a existência de **fideicomissos** que tinham o privilégio de comprar os títulos soberanos emitidos em primeira instância, para em seguida vendê-los no mercado secundário. Desta maneira, o fideicomisso obtinha um privilégio econômico.

c.4) Responsáveis

Como parte complementar da análise anterior, utilizando a mesma fonte de informação, é recomendável registrar os nomes dos servidores que intervieram em cada uma das operações, durante o período auditado. Em seguida, deverão ser verificadas, em arquivos, as nomeações de cada um dos servidores, a fim de determinar se esses se encontravam, ou não, legalmente, em funções nas quais tinham competência para autorizar tais operações.

A partir da experiência latino americana de auditoria da dívida, foi possível evidenciar que o presidente de uma “comissão de reestruturação de dívida pública” contratou a uma só companhia estrangeira para realizar os estudos, a reprogramação e a oferta de títulos soberanos; apesar de que, segundo as leis internas, somente o Ministro das Finanças poderia

convocar um concurso para contratar os referidos serviços. Tal fato constituiu evidência de uma ilegalidade.

c.5) Determinação de Responsabilidades

Considerando que a gestão de recursos públicos pode converter-se em casos de responsabilidade administrativa ou em objeto de demanda judicial, os relatórios de auditoria devem destacar, com clareza, os servidores responsáveis e o mapa de participantes, conforme itens anteriores.

De acordo com a legislação de vários países, a determinação de responsabilidades administrativas, civis e penais é função das entidades de controle, como a Controladoria-Geral e o Ministério Público, embora em quase todos os países a determinação de responsabilidades penais está a cargo de investigações específicas, conduzidas por autoridades policiais.

É importante mencionar que os relatórios da auditoria da dívida devem indicar, de forma detalhada, não somente os documentos que revelem responsabilidades por parte de pessoas, instituições ou países, mas também devem destacar, pormenorizadamente, os atos que são motivos de observação. Por exemplo: uso de recursos públicos para fins pessoais, uso errôneo do endividamento, desvios, dívida ilegítima, ilegal ou insustentável, danos e prejuízos ocasionados às finanças públicas e aos povos. Os desvios de utilização do endividamento público serão analisados no capítulo VI.

c.6) Visita de Confirmação-Indagação

Em muitos casos, as investigações não são suficientes para chegar a conclusões definitivas, sendo necessárias as visitas de confirmação e indagação.

Em geral, não é fácil obter este tipo de acesso, mas tampouco é impossível. Em dezembro de 2012, a Auditoria Cidadã da Dívida no Brasil obteve uma audiência com funcionários do setor que administra o endividamento público estatal do Rio de Janeiro, na qual os servidores prestaram declarações e apresentaram informações relacionadas com documentos que estavam sendo analisados por membros do Núcleo-RJ.

Dessa forma, a Auditoria Cidadã deve buscar contatos com servidores das áreas responsáveis de entidades como o Banco Central, Ministério da Fazenda (e Secretarias de Fazenda e Finanças estaduais e

municipais), Órgãos de Fiscalização, Controladorias, Tribunais de Contas etc., a fim de confirmar e indagar sobre certos temas pendentes.

As visitas que se considerem necessárias serão efetuadas de acordo com o calendário pré-estabelecido, com a aplicação de questionários elaborados pelo grupo de trabalho técnico. Esses documentos conterão perguntas que serão orientadas para confirmar a informação obtida inicialmente e a conseguir dados adicionais.

O questionário não deve ser uma ferramenta sofisticada. Ao contrário, deve ser preparado de forma técnica, com perguntas objetivas sobre o que se está investigando. Em outras palavras, deve ser orientado para indagar sobre os mecanismos que originam a dívida pública, a legislação que a regulamenta, os ciclos operacionais aplicados, as principais questões formuladas pelos jornalistas, entidades de controle e, sobretudo, as contas contábeis nas quais estão registradas as operações da dívida.

Podem ser preparados questionários para colher respostas diretas (sim/não) ou se pode optar por aplicar, durante uma entrevista, um conjunto de indagações através do **sistema narrativo**, isto é, em que o entrevistado fala do tema de forma aberta, porém, dirigida e organizada por capítulos o subtemas. Usualmente, a indagação por intermédio do sistema narrativo demanda muito mais tempo, mas pode trazer à luz aspectos relevantes para a auditoria. Um exemplo de sistema narrativo seria:

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA		
SISTEMA NARRATIVO DÍVIDA PÚBLICA		
INDAGAÇÃO		
Pelo período de:		
Elaborado por:		Data:
Revisado por:		Data:
Servidor entrevistado: Diretor de Crédito Público		
Instituição: Ministério de Economia e Finanças		
	Temas a indagar	Requisitos mínimos para as respostas
1.	Base legal para a contratação	De acordo com o período sujeito a exame, a contratação de empréstimos ou emissão de títulos era procedida segundo a Lei... a instrução... contava-se com a autorização prévia do Congresso... relatório jurídico ou parecer da Procuradoria...

2.	Ciclo operacional e documentos gerados na contratação de empréstimos ou emissão de títulos públicos	Indicação de documentos relacionados com cada fase: - Autorização - Relatório técnico - Parecer da Procuradoria - Registro no Ministério de Finanças - Opiniões de Advogados - Resultados de Leilões - Convênios, contratos e demais instrumentos formais da operação
3.	Modalidade de pagamentos e vencimentos dos juros e amortizações	Tabelas de amortizações e pagamento de juros
4.	Documentação referente à aplicação dos fundos.	Relação de documentos de acordo com a lei aplicável.
5.	Documentação referente à renovação da operação	Relação dos mesmos documentos necessários para a instrumentação da contratação, antes mencionados.
6.	Sistema Contábil	Em geral, o setor responsável pela contabilização de operações de crédito público é a Diretoria de Dívida Pública, do Ministério de Finanças, mas pode variar de país a país. Verificar as contas contábeis para registro do capital e amortizações, juros, comissões e outros custos.

Após a aplicação do sistema narrativo, a equipe técnica deve registrar seus comentários sobre os temas importantes como, por exemplo:

COMENTÁRIOS

- Confirma-se a base legal;
- Efetivamente, são as estatísticas que refletem os fluxos e os saldos;
- Confirma-se que o destino dos recursos foi, majoritariamente, o pagamento de dívidas anteriores e pagamentos antecipados;
- Para a contabilidade, as contas 18191919 e 92393939 registram capital e juros, respectivamente; não se pôde encontrar a conta contábil para os valores em garantias;
- Confirmam-se os mecanismos ou tipos de créditos;
- Etc.

Logo após obter estas confirmações a equipe técnica já terá evidências concretas daquilo que “percebia” sobre cada ciclo operacional das distintas transações de dívida.

Se julgar conveniente, a equipe deverá solicitar formalmente, por escrito, aos servidores entrevistados, fotocópia daqueles documentos que considere importantes.

A equipe de auditoria deve comprovar a informação recolhida mediante as diversas técnicas antes mencionadas - confirmações, indagações etc. -, ou com documentos que avalizem tal informação, podendo, para tanto, juntar fotocópia certificada ou exemplares originais desses documentos. É preciso destacar que do rodapé desses documentos deverão constar respectivamente a fonte da informação e o local onde foram obtidos.

Outros procedimentos podem ser adotados para determinar, por exemplo, a existência de títulos de dívida pública nos mercados financeiros, assim como o valor de negociação desses papéis.

Recomenda-se dar prioridade para a indagação sobre a existência ou não de convênios ou acordos que deram origem à obrigatoriedade de realizar transações que afetem a dívida pública, mediante “compromissos” do Governo, como pode ser a existência de:

- a) Documentos relativos ao endividamento público durante o período auditado, firmados tanto pelo governo como representantes no estrangeiro (embaixadas, consulados); por exemplo: renúncia à prescrição de dívidas (*Tolling Agreement*¹⁴⁴), garantias abertas por operações do sistema financeiro etc.
- b) Convênios assinados pelo governo com instituições ou organismos financeiros que tenham caráter de permanentes ou que afetem o período auditado. É necessário identificar a relação dessas transações com os “compromissos” ou obrigações do país; por exemplo, “Cartas de Intenção” com Fundo Monetário Internacional, documentos do Banco Mundial e do Banco Central, Plano “*Brady*”, Projeto “*Adam*”, Plano Financeiro Anual do ente emissor, Banco Central, Plano Financeiro do Banco Europeu de Investimentos - BEI, Tratados com o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEDE) etc.

144 Relatório Final da CAIC – Resumo Executivo, p. 39 a 41, 54, 55, disponível em: <http://www.auditoriadívida.org.ec/>.

Com essa análise, a equipe de Auditoria Cidadã terá conhecimento dos principais **compromissos** do governo em questões de endividamento, assim como quantificará **seus efeitos** nos montantes de endividamento público divulgados pelo governo.

d) QUARTA FASE: ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

Uma vez concluídas as fases anteriores, a coordenação da equipe de auditoria deverá elaborar o Relatório Final.

É importante que o relatório final revele se foram cumpridos todos os procedimentos, objetivos gerais e específicos que haviam sido estabelecidos no Programa de Auditoria, assim como se foram realizadas as necessárias provas correspondentes. Os achados da auditoria devem estar corretamente apresentados e fundamentados com evidências hábeis e suficientes. Ao final, o relatório deve expressar sua conclusão e recomendações, de acordo com o que foi verificado.

Na redação do relatório final, deve ser dedicada especial atenção à descrição dos achados, posto que estes constituem a sustentação dos resultados da auditoria. Assim, cada achado deve considerar certas diretrizes, tais como: condição, causa, critério e efeito.

- **Condição:** comporta a descrição geral de como se encontra o achado; qual a sua situação real; por exemplo:

Nenhuma contratação de crédito teve autorização legal em 2009.

- **Causa:** aqui se detalhará o que originou esta circunstância; qual a razão para a desconformidade do achado:

Registraram-se como dívida pública operações que não contavam com autorização legal, conforme os documentos xxx, yyy, zzz etc obtidos no arquivo >>>>> (indicar sua localização).

- **Critério:** indicará como deveria ser a operação correta, de acordo com as normas e padrões:

Comprovou-se que não se cumpriu a Lei xxx, que exige que para a aquisição de créditos exista uma autorização expressa do Executivo.

- **Efeito:** indicará o resultado da desconformidade do achado; :

As operações de aquisição de créditos no período analisado são ilegais, por não responderem aos níveis de autorização previstos na legislação aplicável.

De uma forma geral, o relatório de auditoria é apresentado dividido em capítulos, que seguirão a ordem dos ciclos operacionais dos mecanismos objeto da auditoria, e será assinado pela equipe responsável.

No caso da dívida pública equatoriana, por exemplo, determinou-se que a dívida pública era ilegítima e ilegal e que ocasionou danos econômicos e morais à sociedade, conforme o resumo executivo disponível em <http://www.auditoriadivida.org.ec>

Da mesma forma, existem relatórios elaborados pela Auditoria Cidadã da Dívida do Brasil durante a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que estão disponíveis em <http://www.auditoriacidada.org.br>

Adicionalmente, é importante que o Relatório Final de uma Auditoria Cidadã apresente um resumo da análise macroeconômica, assim como os efeitos do endividamento sobre o orçamento, a economia e os gastos sociais.

As recomendações devem ser objetivas e de acordo com o comprovado pela auditoria realizada, tais como: suspensão e devolução de pagamentos, punição aos responsáveis, modificação de leis, políticas e procedimentos etc.

É importante mencionar também as limitações encontradas; por exemplo, a ausência de documentação necessária para a auditoria, o que pode configurar a ilegalidade do processo de endividamento público, dado que este deve ser transparente.

Uma vez concluído o relatório, a este devem ser anexadas cópias autenticadas dos documentos de respaldo, de maneira ordenada e identificada.

Em uma Auditoria Cidadã, a assinatura de responsabilidade pelo relatório final pode ser a do coordenador do grupo, juntamente com a de todas as pessoas que efetivamente participaram do trabalho.

5.3 – TAREFAS ESPECÍFICAS ENFOCADAS PARA MOBILIZAÇÕES DE LUTA SOCIAL

Cabe mencionar, preliminarmente, que todas as Atividades Relevantes mencionadas no Capítulo IV, item 4.2 II d, visam a produzir conhecimento em apoio aos movimentos sociais e ao fortalecimento da cidadania.

A seguir, mencionamos alguns exemplos práticos de tarefas específicas que têm sido postas em prática pela Auditoria Cidadã da Dívida no Brasil, focadas em importantes mobilizações de luta social, que utilizam os resultados da ferramenta técnica de auditoria para reforçar seus trabalhos.

a) ANÁLISE DOS ORÇAMENTOS GOVERNAMENTAIS

Considerando que o serviço da dívida (pagamento de juros e amortizações) se efetiva através do “Orçamento Anual da União”, é fundamental a análise desse documento.

Uma das tarefas mais importantes da Auditoria Cidadã é comunicar à sociedade o peso do pagamento de juros e amortizações, mostrando como a dívida atinge a todos os demais gastos sociais, conforme gráfico reproduzido à página 119.

Em algumas investigações já realizadas, tem sido observado que em diversos países as informações sobre a dívida não são divulgadas de maneira transparente.

Uma das estratégias utilizadas para que não se revele o efetivo peso da dívida tem sido a separação da parcela que se liquida durante o ano mediante contratação de novas dívidas. Esta separação fez parte de recomendações do FMI incluídas nas denominadas leis de responsabilidade fiscal, cuja aprovação tem sido exigida de cada país.

Tal separação constitui um abuso contra o princípio orçamentário da unidade. Além disso, configura um privilégio para a dívida, cujos juros, amortizações e outros custos têm sido pagos mediante a contratação de novas dívidas, enquanto todos os demais gastos sociais ficam sujeitos às limitações orçamentárias.

Por outro lado, têm sido verificados erros na contabilização dos gastos com os juros da dívida, separando-se dos juros nominais a parcela referente à atualização monetária ou variação cambial, como se tal parcela

fosse uma amortização¹⁴⁵. Essa distorção também reflete um tremendo privilégio da dívida, pois oculta o fato de que a atualização monetária ou a variação cambial significam ganhos garantidos para os rentistas, enquanto todos os demais gastos não são reajustados da mesma forma.

No Brasil, os gastos originados por dívidas pagas com outras dívidas são mostrados em separado no orçamento federal e não existe transparência acerca do montante da atualização monetária ou da variação cambial (que são parte dos juros nominais pagos) que se traslada para o montante das amortizações, majorando-o. Isso provoca uma ilusão, pois o saldo da dívida bruta segue crescendo. Se efetivamente estivéssemos pagando um volume tão elevado de amortizações, o saldo da dívida estaria baixando e não subindo. Na realidade, está sendo emitida dívida para pagar juros.

No Equador, a auditoria determinou a criação de “cenários de *default*” ou de cessação de pagamento, no ano de 1999, para obrigar o país a submeter-se a uma nociva reestruturação e/ou pagamento prévio de suas dívidas públicas. A análise do orçamento nacional demonstrou que havia fundos mais que suficientes para os pagamentos regulares daquelas dívidas.

Por isso, a equipe de auditoria deve insistir na análise dos Orçamentos do Governo”, observando tanto os orçamentos “programados” quanto os “executados”.

b) CÁLCULO DA TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA

O objetivo do cálculo da transferência líquida é verificar a relevância do fluxo de saída de recursos por meio do pagamento de dívida pública, a fim de evidenciar se o processo de endividamento está funcionando como fonte de recursos para o país.

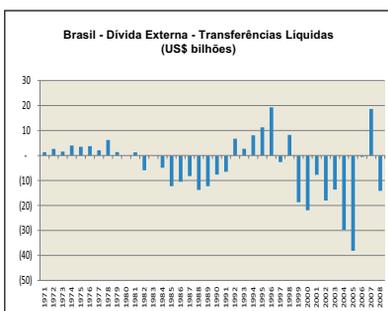
145 Devido à importância do tema, encontra-se no Anexo do presente livro uma cópia do Relatório Específico de Auditoria Cidadã da Dívida no 1/2013, referente ao “Exame Específico referente à contabilização de parte dos juros nominais como se fossem amortizações”, apresentado ao Ministério Público Federal em 29/05/2013.

Esse cálculo utiliza os dados estatísticos da dívida pública publicados periodicamente pelo Ministério da Fazenda e/ou Banco Central, com montantes devidamente confirmados, e considera os ingressos registrados por contratação e/ou emissão de dívida pública, assim como seus respectivos pagamentos.

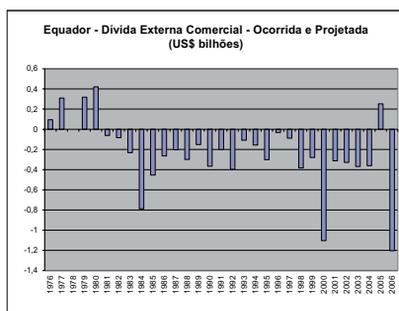
A representação gráfica do resultado proporcionará à equipe de auditoria um elemento básico para visualizar se a opção pelo endividamento auditado representou uma forma efetiva de obtenção de recursos para dinamizar a economia, ou se está funcionando como um mecanismo de absorção de recursos públicos.

Em experiências realizadas na América do Sul, determinou-se que, historicamente, o endividamento público tem sido um mecanismo de saque:

- No Equador, os dados oficiais evidenciaram que nos 30 anos examinados pela CAIC (1976-2006), a dívida externa com os bancos internacionais originou uma transferência líquida de recursos para o exterior de 7,13 bilhões de dólares. Apesar desse impressionante volume de pagamentos, o saldo da dívida continuou crescendo;
- No Brasil, a transferência líquida calculada para o período analisado durante a investigação parlamentar (1971 – 2008) foi de 144 bilhões de dólares!



Fonte: estatísticas do Banco Central do Brasil – Nota Técnica Depec 2009/248.
Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida – Brasil para a CPI da Dívida Pública.



Fonte: estatísticas do Banco Central do Equador
Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida do Brasil, para a CAIC.

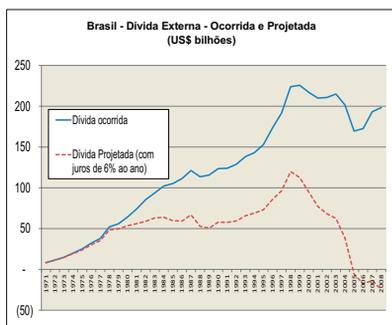
Os gráficos mostram que mediante o Sistema da Dívida não se aportam recursos, mas sim se utiliza o endividamento como um mecanismo de transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado.

c) ESTUDO DO IMPACTO DA APLICAÇÃO DE TAXAS DE JUROS ILEGAIS OU ILEGÍTIMAS NA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA

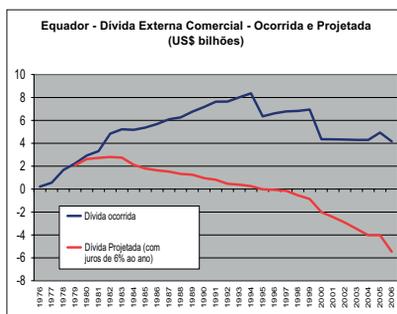
Esse estudo permite identificar o impacto do uso de taxas de juros ilegais ou ilegítimas em operações de dívida pública.

A Auditoria Cidadã calculou o impacto do aumento unilateral das taxas de juros internacionais *Libor* e *Prime* sobre a evolução das dívidas externas do Equador e do Brasil, e demonstrou que se as taxas tivessem sido mantidas em 6% anuais, levando em conta os pagamentos realizados (amortizações e juros), o saldo da dívida já teria sido totalmente liquidado há vários anos e os países seriam credores, como mostram os gráficos:

Essa metodologia de cálculo pode ser utilizada para comparar o impacto de diversas variáveis na evolução da dívida, por exemplo:



Fonte: estatísticas do Banco Central do Brasil – Nota Técnica Deppec 2009/248. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida – Brasil, para a CPI da Dívida Pública.



Fonte: estatísticas do Banco Central do Equador. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida do Brasil, para a CAIC.

c.1) Estudo do impacto das qualificações de risco

Considerando que as agências qualificadoras de riscos e os agentes de mercado qualificam periodicamente os papéis de dívida pública dos diversos países com a finalidade de “classificá-las em função do risco”, e, levando em conta que tais qualificações influem diretamente no nível da taxa de juros aplicada tanto nas operações realizadas em mercados

secundários quanto em novas emissões de dívida dos países avaliados, uma importante tarefa para a equipe da Auditoria Cidadã é realizar a comparação da série histórica da qualificação de risco com o aumento das taxas exigidas para refinaranciar as dívidas “soberanas”.

c.2) Impacto do monopólio do crédito outorgado aos bancos privados na *Eurozona*

Nos últimos anos, o Banco Central Europeu (BCE) vem concedendo empréstimos diretamente aos bancos privados e estes aos diversos países da *Eurozona*, com taxas diferenciadas:

- O BCE realiza empréstimos aos bancos com taxas de juros mínimas, entre 1 e 1,5% ao ano, ou até inferiores;
- Os mesmos bancos concedem empréstimos aos países com taxas de juros que alcançaram 7% ao ano¹⁴⁶.

Com base nesses dados, é importante elaborar uma projeção do comportamento da dívida, caso os países tivessem tido as mesmas taxas proporcionadas pelo BCE aos bancos.

c.3) Metodologia para o cálculo do impacto de variáveis no saldo da dívida

A fim de calcular o impacto das variáveis antes mencionadas (taxas de juros, risco, por exemplo), basta comparar a projeção da evolução da dívida efetivamente ocorrida com a projeção na qual se modifica a variável que se quer comparar.

Para tanto, é necessário obter, relativamente a cada ano e cada tipo de dívida pública, os dados sobre:

- a) Saldo da dívida no início do ano;

¹⁴⁶ <http://noticias.terra.cl/mundo/europa/bonos-espanoles-llegan-al-7,93fb67022fef7310VgnVCM2000099cceb0aRCRD.html>; <http://www.elblogsalmon.com/economia/dinero-gratis-para-alemania-y-al-7-para-espana>; <http://cadtm.org/La-Divida-llega-a-Europa-tras>.

- b) Empréstimos obtidos (verificar a finalidade e se efetivamente ingressaram os recursos);
- c) Juros acumulados (somatório dos valores itens “a” + “b”, multiplicado pela taxa de juros de cada tipo da dívida);
- d) Juros pagos;
- e) Amortizações (capital principal) pagas;
- f) Saldo da dívida ao final do ano.

De posse desses dados, é possível traçar a linha da evolução da dívida efetivamente ocorrida. Para verificar se os dados são coerentes, o saldo da dívida obtido em “f” deve corresponder ao cálculo de “a” + “b” + “c” – “d” – “e”.

Para traçar a outra linha de evolução da dívida que se quer visualizar (simulação), basta substituir a variável “c” pela taxa de juros que deveria ser aplicável; por exemplo:

- No caso da simulação calculada para as dívidas do Equador e Brasil, representadas nos gráficos acima, utilizou-se a taxa de juros de 6% ao ano, vigente no momento em que os empréstimos tinham sido pactuados;
- Para verificar o impacto do risco especulado pelas qualificadoras, utilizar-se-ia a taxa de juros normal, sem o acréscimo correspondente ao componente de risco;
- Para a simulação do impacto provocado pelo monopólio dos bancos na Europa seria considerada a taxa aplicada pelo BCE aos bancos, de cerca de 1% ao ano.

Tais exemplos podem servir para fortalecer a argumentação dos movimentos sociais na luta por direitos, além de inspirar o desenvolvimento de outras tarefas e estudos práticos que desvendem o privilégio do Sistema da Dívida.

CONCLUSÃO

O cumprimento das fases de uma Auditoria Cidadã converge para a documentação das descobertas e comprovação da existência de dívidas ilegais e/ou ilegítimas, por serem originadas em processos viciados e/ou fraudulentos.

O resultados da Auditoria Cidadã dão lugar a um relatório e/ou publicações que devem ser amplamente divulgados, a fim de lograr uma mobilização social cada vez mais forte.

Tais resultados deverão trasladar-se para entidades de controle institucional, a fim de que sejam estabelecidas responsabilidades administrativas, civis e penais, além de constituírem a base para fundamentar as lutas cidadãs pela anulação e/ou repúdio de questionáveis dívidas, reparação de danos econômicos, patrimoniais, sociais, ambientais e ecológicos, assim como para motivar a mudança da estrutura legal tem sido modificada para privilegiar o Sistema da Dívida.

Dessa forma, a Auditoria Cidadã da Dívida converte-se numa poderosa ferramenta para os movimentos sociais autênticos, que lutam pela verdade, pela justiça e pela equidade social.

Os tempos de submissão e escravidão
dos povos terminam quando o conhecimento se converte
numa ferramenta de luta social.



CAPÍTULO VI

**ASPECTOS LEGAIS
A CONSIDERAR NA AUDITORIA
DA DÍVIDA PÚBLICA**

INTRODUÇÃO¹⁴⁷

O processo de auditoria da dívida pública pode revelar diferentes formas de irregularidades, abusos e vícios, que produziram não somente um incalculável dano econômico e moral, mas também a geração de uma enorme dívida social e ecológica.

É necessário um suporte jurídico para determinar a ilegalidade ou ilegitimidade de dívidas públicas e fundamentar seu repúdio, revogação e/ou anulação parcial ou total.

O objetivo do presente capítulo é apresentar os argumentos jurídicos que possam auxiliar os trabalhos de Auditoria Cidadã, fomentando as lutas sociais para conseguir junto às autoridades governamentais a anulação de dívidas ilícitas, a determinação de responsabilidades administrativas, civis e penais de todos os participantes nesses processos nocivos aos interesses coletivos, assim como a modificação das estruturas legais e regulamentares que permitiram essas fraudes contra a sociedade.

Essa contribuição deve considerar, obviamente, as disposições legais nacionais e internacionais relacionadas ao tema financeiro, e, adicionalmente, os critérios contidos no âmbito da legitimidade.

6.1 – PRINCIPIOS BÁSICOS

Para que um Estado esteja obrigado a pagar uma dívida, ele tem de ter dado, de forma expressa e livre, o seu consentimento.

Desse consentimento nasce uma relação jurídica: a obrigação de o Estado pagar a dívida contraída. Esta obrigação se fundamenta no princípio *pacta sunt servanda* (as convenções têm de ser respeitadas), consagrado no artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969¹⁴⁸, e pelo princípio de continuidade do Estado, que implica a transmissão das dívidas públicas de um governo a outro.

147 Este capítulo contou com a destacada colaboração de Cecile Lamarque e Renaud Vivien (CADTM/Bélgica), e Alejandro Olmos Gaona (Argentina).

148 http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf.

No entanto, esses princípios não são absolutos e somente são válidos para “**dívidas contraídas para atender ao interesse geral da coletividade**”¹⁴⁹. O ponto chave é, portanto, “**o interesse geral da coletividade**”.

Além disso, deve ser verificado se as transações estão amparadas em regulamentos constantes na legislação do país, assim como em princípios gerais de Direito, normas estabelecidas no Direito Internacional Público e Pactos Internacionais, como a Convenção Internacional de Direitos Cíveis e Políticos e a Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, entre outros.

Qualquer trabalho de auditoria necessita levar em conta esses conceitos para analisar a legalidade e a legitimidade das dívidas públicas.

Segundo o direito internacional, a avaliação do interesse geral e a determinação do caráter lícito ou ilícito da dívida são competências dos poderes públicos¹⁵⁰.



Diante do exposto, a participação da cidadania em processos de auditoria da dívida pública é absolutamente legal e necessária para identificar as engrenagens do Sistema da Dívida.

Os distintos aspectos – de forma, fundo e circundantes – devem ser analisados em cada transação que tenha gerado dívida pública, a fim de verificar, por exemplo:

- se essas obedeceram ao interesse geral da coletividade;
- se essas foram instrumentalizadas de acordo com a base legal estabelecida;
- se ocorreram irregularidades, fraudes ou vícios;
- se geraram prejuízos para os direitos econômicos, ambientais e, principalmente, humanos.

149 RUIZÍÉ, David. *Droit International Publique*, 17ª edição, Dalloz, Paris, 2004, p. 93.

150 TOUSSAINT, Éric e RUIZ DÍAZ, Hugo, «*L'audit de la dette: un instrument dont les mouvements sociaux devraient se saisir*», <http://www.cadtm.org/L-audit-de-la-dette-un-instrument>.

Quando devidamente identificados os achados de auditoria relacionados a cada dívida examinada, assim como o processo no qual essa dívida se encontrava inserida, poderemos afirmar se tal dívida ou processo é ilegal e/ou ilegítima(o), de acordo com Princípios Gerais de Direito, argumentos jurídicos de direito nacional, internacional e normas de direito consuetudinário, tais como:

- Princípio da Legalidade: resultado da aplicação de provas de observância ou cumprimento que determinarão a obediência a normas e regulamentos, assim como se o objeto do contrato foi lícito ou ilícito.
- Direito à Soberania.
- Direito ao Desenvolvimento.
- Direitos Humanos.
- Princípio de Solidariedade e Cooperação.
- Princípio da Razoabilidade: que implica que as leis que estabelecem direitos e deveres, e os decretos regulamentares do Executivo devem estar de acordo com o espírito da Constituição de cada país, à qual não devem contradizer, pois tais normas são os meios que devem conduzir à plena vigência e eficácia da Carta Magna.
- Cláusula *Rebus sic stantibus*: regras contratuais que podem ser modificadas no caso de haver ocorrido uma alteração substancial nas circunstâncias vigentes no momento da assinatura do contrato, que dê lugar a um desequilíbrio grave nas prestações.
- Enriquecimento sem causa: caracterizado pelo uso do endividamento público como uma forma de transferir grandes somas de dinheiro a um determinado setor, quando as dívidas públicas foram geradas sem entrega de recurso algum.
- Proibição da usura: conhecida como a prática de preços ou taxas de juros excessivos, não razoáveis, ou taxas de juros ilegais.
- Proibição de juros sobre juros ou juros compostos: anatocismo.
- Vícios de manifestação de vontade, como, por exemplo, a Assimetria entre as Partes, resultante do desequilíbrio entre as partes em um contrato, pois, em geral, os organismos internacionais intervêm para defender interesses dos bancos privados internacionais, resultando que de um lado esteja um país isolado e do outro um conjunto de instituições (FMI,

Clube de Paris, bancos privados, *Troika*), o que faz com que os contratos e acordos não resultem de uma manifestação de vontade, mas de uma pressão desequilibrada.

- Boa fé: como se expressa na Convenção das Nações Unidas.
- Interesse público.
- Co-responsabilidade de emprestadores: como bancos privados, organismos financeiros internacionais, ou outros, por seus atos relacionados com operações ilegais e/ou ilegítimas que geram dívidas públicas.
- Equidade: proibição do abuso.
- Abuso de Direito: que está presente em todos os sistemas jurídicos. Em geral, as principais características que definem um ato abusivo estão relacionadas com atos que produzem danos ou excessivo prejuízo para uma parte; que possuem evidências da intenção de produzir prejuízos e obter excessivos benefícios; ou atos que contradizem os direitos sociais e econômicos, ou sejam incompatíveis com as máximas de razoabilidade em termos de interesses sociais, condições, entre outros.
- Força Maior¹⁵¹.
- Estado de Necessidade¹⁵².
- Doutrina sobre Dívida Odiosa.
- Doutrina sobre Dívida Ilegítima.
- Delito de ação continuada.

Adicionalmente, é importante mencionar o direito ao não pagamento de dívidas ilegais e/ou ilegítimas. O relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED), de 2000, dedicado à doutrina da dívida odiosa¹⁵³, afirma que a obrigação de um Estado de pagar dívidas jamais foi reconhecida na história como uma obrigação

151 Cabe mencionar o decreto do governo soviético, de 28 de janeiro de 1918, pelo qual a República Socialista decidiu que «todos os empréstimos estrangeiros estavam anulados incondicionalmente e sem nenhuma exceção». Para adotar este célebre ato unilateral, o governo russo se baseou, especialmente, na força maior.

152 O estado de necessidade não põe o Estado em uma situação material de impedimento absoluto de cumprir seus compromissos internacionais. Mas o fato de executá-los pode implicar sacrifícios para a população que vão muito além do que seria razoável. No direito internacional, um dos elementos fundamentais do Estado é sua população (PELLET, Alain et al., *Droit International Publique*, 4ª edição, Paris LGDJ, 1995, p. 400). O Estado tem obrigações com seus cidadãos e com estrangeiros sob sua jurisdição. A primeira destas obrigações é o respeito aos direitos humanos fundamentais acima de suas demais obrigações, entre as quais estão as obrigações que dizem respeito a seus credores.

153 Howse Robert, «*The concept of odious debt in public international law*», *Discussion Papers* n° 185, CNUCED, julho de 2007, UNCTAD/OSG/DT/2007/4, http://unctad.org/en/Docs/osgdp20074_en.pdf.

incondicional. Seu autor enumera precedentes a favor do não pagamento de certas dívidas fraudulentas e regras jurídicas que limitam o alcance do princípio *pacta sunt servanda*, por princípios gerais do Direito Internacional (PDG): boa fé, equidade, abuso de direito, etc.

Outros argumentos jurídicos adicionais ainda são necessários, devido à financeirização mundial e sua relação com a geração de dívidas públicas, tais como:

- o a proibição da manipulação de mercado;
- o a proibição ao abuso na utilização de produtos financeiros tóxicos;
- o a extinção de paraísos fiscais, etc.

Ante a ausência de vontade política por parte da maioria dos governos, será tarefa dos povos levar adiante uma Auditoria Cidadã. Com base nessa auditoria, a sociedade deverá exigir que os governos repudiem as dívidas identificadas como ilegais e/ou ilegítimas, e que os responsáveis, tanto nacionais quanto internacionais, prestem contas de seus atos perante a Justiça. O direito internacional público¹⁵⁴ e a legislação interna dos países oferecem muitos argumentos jurídicos para respaldar um ato soberano unilateral de repúdio a dívidas.

6.2 – A prevalência dos Direitos Humanos

Em primeiro lugar, é necessário reafirmar que a Declaração Universal de 1948 constitui o marco da criação do “Direito Internacional dos Direitos Humanos”, um sistema jurídico normativo de alcance internacional, com o objetivo de proteger os direitos humanos.

A Declaração dos Direitos Humanos de Viena de 1993 reforça a concepção da declaração de 1948, ao afirmar, em seu parágrafo 5º:

“Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve

154 As fontes do direito internacional público estão enunciadas no artigo 38 do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça. Incluem os tratados, os costumes, os princípios gerais de direito, a doutrina e a jurisprudência.

tratar os direitos humanos globalmente, de maneira justa e equitativa, com a mesma ênfase”.

A situação de urgência social impõe a revisão da prioridade que tem sido dada aos compromissos financeiros, em detrimento dos direitos sociais dos povos.

A auditoria da dívida poderá determinar ilegalidades e ilegitimidades que respaldarão o repúdio às obrigações financeiras e imposições relacionadas ao endividamento, como os programas de austeridade, a fim de liberar recursos vitais para os povos e melhorar o nível de vida da população.

O respeito e a aplicação dos direitos humanos, tal como estão reconhecidos universalmente nas diferentes convenções internacionais¹⁵⁵, prevalecem sobre os demais compromissos feitos pelos Estados, como o pagamento das dívidas, assim como a aplicação de programas de austeridade impostos em particular pelo FMI, Banco Mundial e pela Comissão Europeia.

O artigo 103 da Carta da ONU¹⁵⁶, que os Estados membros das Nações Unidas devem imperativamente respeitar, diz, sem ambiguidades:

“Em caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e suas obrigações em virtude de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as primeiras.”

Entre as obrigações contidas na Carta encontram-se, especialmente, nos artigos 55 e 56:

“(...) a elevação do nível de vida, o pleno emprego e algumas condições de progresso e desenvolvimento na ordem econômica e social [...], o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

155 Entre estes textos figuram a Carta da ONU (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), os dois pactos de 1966 sobre os direitos econômicos, sociais e culturais (PIDESC) e sobre os direitos civis e políticos (PIDCP), a Convenção de Viena sobre o direito dos tratados (1969) e também a Declaração sobre o direito ao desenvolvimento (1986).

156 <http://www.un.org/fr/documents/charter/>.

Os planos de austeridade aplicados pelos governos – tanto do Sul quanto do Norte – sob a pressão de seus credores, violam flagrantemente a Carta da ONU e os diferentes compromissos jurídicos internacionais. Por conseguinte, as medidas de austeridade e as dívidas contraídas no marco dos acordos com o FMI, o Banco Mundial ou a Comissão Europeia estariam viciadas de irregularidades. Com efeito, considerando que as disposições da Carta possuem um valor legislativo de ordem pública, tudo o que as contrarie deve ser considerado como não escrito¹⁵⁷.

Os relatórios da ONU rememoram regularmente esse imperativo de proteção dos direitos humanos fundamentais. A título de exemplo, e à semelhança da resolução datada de 23 de abril de 1999, em sua resolução de 18 de julho de 2012, o Conselho dos Direitos Humanos da ONU reafirma o seguinte:

“o exercício dos direitos fundamentais da população dos países devedores à alimentação, habitação, vestuário, emprego, educação, serviços de saúde e a um meio ambiente saudável não pode subordinar-se à aplicação de políticas de ajuste estrutural, programas de crescimento e reformas econômicas adotadas como resultado da dívida¹⁵⁸” (...) *“os programas econômicos derivados do alívio e do cancelamento da dívida externa não devem reproduzir as políticas anteriores de ajuste estrutural que não tenham dado resultado, como as exigências dogmáticas de privatização e a redução dos serviços públicos”.*

Em sua resolução de 18 de julho de 2012, o Conselho dos Direitos Humanos da ONU lembra também que:

“todo Estado tem a responsabilidade primordial de promover o desenvolvimento econômico, social e cultural da população e, para tal efeito, tem o direito e a obrigação de eleger seus objetivos e meios de desenvolvimento e não deve ser condicionado por fórmulas específicas de política econômica externas.”

É evidente que os planos de ajuste estrutural, rebatizados pelo FMI e pelo Banco Mundial no final dos anos 90 como “*Documentos*” ou “*Marcos estratégicos de crescimento e de redução da pobreza*”, violam o princípio do direito dos povos a dispor de si mesmos, consagrado no artigo 1-2 da Carta da ONU e nos dois pactos de 1966 sobre os direitos humanos.

157 Monique e Roland Weyl, *Sortir le droit international du placard, Publicetim n° 23, Cetim*, novembro de 2008.

158 http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/20/10.

Como destacou em 2009 Cephias Lumina, especialista independente da ONU sobre a dívida externa, no Sul os parlamentos nacionais não são consultados, na maioria dos casos, e a adoção final desses documentos está sempre condicionada ao acordo final por parte das Instituições Financeiras Internacionais. Na Europa, igualmente, os *diktats* (ditados) dos mercados financeiros, da Comissão Europeia e do FMI negam os direitos dos povos. No caso da Grécia, por exemplo, o programa de austeridade foi firmado com a *Troika* e imposto em 2010, inclusive sem a ratificação do Parlamento, como determina a Constituição grega¹⁵⁹.

Os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger e promover os direitos humanos, como destacou Cephias Lumina, quando afirmou que os textos internacionais de proteção dos direitos humanos se impõem não somente aos Estados, mas também às instituições internacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI.

Constam da jurisprudência internacional relevantes princípios que orientam a hermenêutica relativa aos direitos sociais, destacando-se:

- a) Princípio da observância do *minimum core obligation*: requer a satisfação de pelo menos dois níveis essenciais mínimos de cada direito pelos Estados-parte. O núcleo essencial mínimo demanda obrigações que satisfazem o “mínimo existencial de cada direito”¹⁶⁰, o mesmo que tem como fonte o princípio mais amplo da dignidade humana, que é o princípio fundamental dos Direitos Humanos.
- b) Princípio da aplicação progressiva, do qual advém o princípio da proibição do retrocesso social: “O princípio da proibição do retrocesso social pode ser assim formulado: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve ser considerado constitucionalmente garantido, sendo inconstitucional qualquer medida que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduza em uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado”¹⁶¹.

159 KATROUGALOS, Georgios et PAVLIDIS, Georgios, « *La Constitution nationale face à une situation de détresse financière : leçons tirées de la crise grecque (2009-2011)* ».

160 BILCHITZ, David. *Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*, Oxford/NY, Oxford University Press, 2007, p.185.

161 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra,

- c) Princípio da inversão da carga probatória: “um Estado que diz que não tem a possibilidade de satisfazer suas obrigações por motivos de força maior tem a responsabilidade de provar que esse é o caso e que buscou, sem êxito, obter apoio internacional para assegurar a disponibilidade e a acessibilidade de direitos.”¹⁶²
- d) Princípio da participação, transparência e *accountability*: os Estados devem assegurar mecanismos de participação, transparência e *accountability* nos processos de elaboração, implementação e impacto das políticas públicas sociais. Daí a importância do componente democrático na formulação, na realização e no impacto das políticas públicas sociais, assim como no próprio orçamento público, como eficaz instrumento para combater a corrupção.¹⁶³
- e) Deveres dos Estados em matéria de direitos sociais: o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu Comentário Geral Nº. 12 destaca as obrigações do Estado no campo daqueles direitos: respeitar, proteger e implementar.¹⁶⁴

Segundo Flávia Piovesan¹⁶⁵, faz-se necessário definir a sustentabilidade da dívida à luz dos deveres dos Estados no que se refere à redução da pobreza e à promoção e à proteção dos direitos humanos¹⁶⁶. Sob a perspectiva dos direitos humanos, o pagamento da dívida deve ser restringido ao limite que não traduza, em hipótese alguma, violação a direitos sociais básicos, como os direitos à alimentação, à saúde, à educação, à seguridade social, dentre outros.

A elevada dotação orçamentária destinada ao pagamento da dívida constituiu uma grave ofensa ao dever do Estado de implementar os direitos

Livraria Almedina, 1998.

162 EIDE, Asborn. *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, In: Eide, A, C. Krause and A. Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights: a textbook. 2nd revised edition*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 27.

163 PIOVESAN, Flávia, Impacto da Dívida Pública na Implementação dos Direitos Sociais, elaborado para a CPI da Dívida Pública, no Parlamento brasileiro, 2009.

164 *Idem, ibidem*.

165 Jurista brasileira, com destacada vida acadêmica <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4784335J9>.

166 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS*. Grupo de Trabalho sobre o Direito ao Desenvolvimento. Relatório da Equipe especial de Alto Nível sobre o Exercício do Direito ao Desenvolvimento, acerca de sua Segunda Reunião Sétimo período de sessões, 8 de dezembro de 2005, parágrafo 62, p. 15 (Distr. General: E/CN.4/2005/WG.18/TF/3). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/166/37/PDF/G0516637.pdf?OpenElement>.

sociais consagrados pela ordem normativa internacional e constitucional. Esse pagamento representa um descumprimento dos deveres assumidos no plano internacional e constitucional das democracias contemporâneas, no que diz respeito à implementação dos direitos sociais.

Os Estados que assim atuam, portanto, afrontam essa obrigação, uma grave inconstitucionalidade e um ilícito internacional.

A Auditoria Cidadã deve considerar
todas as fontes do Direito.

6.3 – Imprescritibilidade dos delitos de lesa-humanidade

Diversas decisões de tribunais internacionais e normas estabelecidas por organismos que integram a Organização das Nações Unidas¹⁶⁷ determinaram a imprescritibilidade dos delitos de lesa-humanidade. Analogamente, em diversas sentenças de tribunais da Argentina, sustentou-se que o delito de rapto de menores é imprescritível por se tratar de um delito que permanece no tempo, até a recuperação definitiva da identidade do menor¹⁶⁸.

Embora os delitos de lesa-humanidade possam parecer distintos dos delitos relacionados com o endividamento público, os impactos provocados pelo endividamento ilegítimo levam às mesmas consequências. Ademais, existe uma série de características singulares que permitem estudar a possível imprescritibilidade dos delitos derivados da subtração de direitos humanos e sociais devido à destinação dos recursos ao pagamento de dívidas ilegais e ilegítimas por se tratar daqueles que a doutrina penal chama de delitos continuados. O caso argentino é uma clara evidência disso, segundo Alejandro Olmos Gaona. Em outros casos, como o da CAIC no Equador e das investigações da CPI instaurada pelo Parlamento do Brasil, também se observam

167 Relatório “Joinet” das Nações Unidas (U.N. E/CN. 4/Sub 2/1997/20 Rev. 1), Comité de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (Observações finais do Comité de Direitos Humanos: Argentina. 3/11/2000 CCPR/70/ARG) CIDH. Caso Barrios Altos, sentença de 14 de março de 2001, parágrafo 41, Assembleia da Organização das Nações Unidas, Resolução 2391 (XXIII) de 26 de novembro de 1968; Art. 29 do Estatuto da Corte Penal Internacional.

168 CN.Correccional Federal, “Riveros Santiago Omar, 7/8/2003, CN Correccional Federal, Sala 2, causa N° 17.592”, “Gómez Francisco s/prisión preventiva 3/5/2001, y Corte Suprema de Justicia de la Nación, S 1767, XXXVIII”, “Simón Julio Heotros s/Recurso de hecho”, entre outros.

as mesmas formas operativas aplicadas no transcorrer do processo de endividamento iniciado na América Latina nos anos 70, com graves consequências para os direitos fundamentais da sociedade.

Olmos alerta que a dívida é um *delito de ação continuada*. Essa categoria, que é bastante utilizada em distintas tipologias criminais, geralmente não se associa aos delitos contra a administração pública, apesar do sofrimento que causam a toda a comunidade política.

Os crimes associados à dívida são delitos de ação continuada, pois cumprem os requisitos considerados na doutrina:

- Conexão temporal e espacial: característica presente, por exemplo, na dívida originada durante ditaduras militares na América Latina e na África, pois a mesma dívida tem sido objeto de sucessivos refinanciamentos e conversões permanentes até o presente.
- Unidade de finalidade: sucessivos refinanciamentos e conversões tiveram a mesma finalidade, isto é, diferir o pagamento do principal da dívida, aplicando-se condições cada vez mais onerosas de juros e outros custos, além de permitir a atuação dos organismos financeiros internacionais com suas imposições, que levam à dominação financeira permanente.
- Similaridade na forma de execução: na análise de diversos instrumentos de dívida do Equador, Argentina e Brasil, por exemplo, restaram evidentes as impressionantes semelhanças em termos de forma (cláusulas idênticas, como as de renúncia de direitos soberanos), assim como de fundo (na maioria dos convênios com os bancos privados não se comprovou o ingresso dos recursos; em contratos bilaterais, não existiu uma equitativa ou razoável contraprestação própria, mas a imposição de exigências claramente antijurídicas; em acordos multilaterais, os recursos permaneciam em *stand by* até a sua utilização para o pagamento aos bancos privados).
- Semelhança dos procedimentos realizados: a instrumentação seguiu um mesmo esquema, utilizando-se procedimentos sempre da mesma natureza: a edição de decretos, a reiterada marginalização do Congresso Nacional, a constante realização de negociações secretas e sem informar nem sequer ao parlamento etc.
- Identidade do titular do bem jurídico: em todos os casos, os refinanciamentos da dívida afetaram ao Estado – e, em consequência, aos povos em seu conjunto, que tiveram de continuar assumindo o pagamento de obrigações decorrentes de fatos delituosos.

Essa caracterização do endividamento externo como um delito de ação continuada não é suscetível de prescrição, enquanto não se conclua sua consumação definitiva, como menciona Zaffaroni¹⁶⁹: “*Ao delito continuado será aplicável a regra do artigo 63 (do Código Penal); ou seja, a prescrição começará a correr no momento em que cessa a última parte do mesmo.*”

6.4 – Distorções na utilização da Dívida Pública

A necessidade de realização de uma auditoria da dívida provém do fato de que nem sempre os montantes registrados como dívida “pública” correspondem a dívidas legais e legítimas.

A verificação da legalidade de uma dívida envolve a análise de diversos elementos, de forma integral, desde a origem do processo, tais como: os termos legais, financeiros e econômicos de contratos, acordos, emissão de títulos, seus impactos, se os recursos efetivamente foram entregues, se o destino dos recursos é justificável e se foi concretizado, assim como as condições de cada obrigação gerada etc.

Uma dívida pode ser legal e legítima quando os compromissos são assumidos pelo Estado em obediência às determinações legais e condições razoáveis; com igualdade de condições entre credor e devedor; em benefício (subjetivo e objetivo) dos interesses coletivos, possuindo contrapartida real em bens e serviços para a sociedade.

Quando se verifica que tais termos não são cumpridos, aqueles que realizam uma auditoria da dívida podem utilizar os fundamentos jurídicos antes mencionados para carrear ao governo e à opinião pública os argumentos necessários para respaldar uma eventual anulação/repúdio de dívidas públicas.

Em síntese, as distorções na utilização da dívida pública podem gerar dívidas que podem ser repudiadas ou não-pagas, por seu caráter ilícito, como:

- **Dívidas Ilegítimas:** correspondem a compromissos assumidos pelo setor público que, embora possam estar de acordo com os termos legais, contudo, não obedecem ao equilíbrio entre as partes devido à ausência de igualdade de condições entre devedor e credor; não atendem ao interesse geral da

169 ZAFFARONI, Raúl Eugenio, Manual de Derecho Penal. Argentina.

coletividade, e/ou não possuem contrapartida real em bens e serviços para a sociedade;

- **Dívidas Ilegais:** são as dívidas que não obedecem aos critérios fixados em normas presentes nos ordenamentos jurídicos dos países ou em convenções, tratados ou acordos internacionais;
- **Dívidas Odiosas:** constituem os compromissos contraídos por regimes autoritários, com evidentes prejuízos a interesses e direitos dos cidadãos, sem o conhecimento destes;
- **Dívidas Insustentáveis:** são as obrigações assumidas pelo poder público que asfixiam as finanças públicas e impedem o cumprimento dos direitos humanos e sociais;
- **Dívidas Nulas:** são dívidas que envolvem elementos de ilegalidade, ilegitimidade ou são odiosas ou insustentáveis. Alguns exemplos dessas dívidas são expostos a seguir.

6.5 – Causas que originam nulidade das dívidas públicas

Como mencionado anteriormente, diversos vícios podem determinar a nulidade de uma dívida. Alguns exemplos são:

a) Vícios de Consentimento

As Convenções de Viena de 1969 y 1986 destacam os diferentes vícios de consentimento que podem levar à nulidade do contrato de empréstimo; por exemplo:

- o **A incompetência do contratante**¹⁷⁰: Este vício de consentimento constituiu um motivo jurídico para o repúdio por parte do Paraguai a uma dívida que se elevava a 85 milhões de dólares em 2005. Efetivamente, o cônsul do Paraguai em Genebra, que havia assinado em nome do Estado paraguaio, não tinha nenhum poder legal para contratar tal empréstimo com o banco privado *Overland Trust Bank*¹⁷¹.

170 Artigo 46 dos Tratados de Viena de 1946 y 1986.

171 RUIZ DÍAZ, Hugo, «*La deuda de Paraguay ante los banqueros privados: un caso de deuda odiosa*», ponto 2 de «*La auditoría ciudadana de la deuda: un instrumento de democratización de las relaciones económicas y de control democrático de los actos de gobierno*», <http://cadtm.org/L-audit-citoyen-de-la-dette-un>.

- **A corrupção do contratante por meios diretos ou indiretos durante a negociação**¹⁷²: Verificada, por exemplo, em contratos assinados entre a Grécia e a transnacional *Siemens*, acusada – tanto pela Justiça alemã quanto pela Justiça grega – de ter pago comissões e outros subornos ao pessoal político, militar e administrativo grego, num total aproximado de um bilhão de euros.
- **A coerção**¹⁷³ **exercida sobre o contratante mediante atos ou ameaças**: A coerção foi utilizada pela França em 1824 para impor ao Haiti o pagamento de uma indenização colossal¹⁷⁴ como compensação pelo reconhecimento de sua independência. Com esse objetivo, treze navios franceses equipados com 494 canhões cercaram a ilha haitiana, e a intenção era clara: em caso de negativa, os portos seriam bloqueados pela força. A coerção levanta também a questão da relação de forças políticas que favorecem muito ao credor. No contexto da auditoria, os povos de Portugal, Irlanda, Grécia etc., poderiam invocar a coerção para pressionar seus governos a rechaçar medidas de austeridade impostas pela *Troika*. Com efeito, os credores aproveitam a crise na Europa para impor medidas de austeridade que atentam flagrantemente contra os direitos econômicos e sociais, além de violar a soberania dos Estados. Em seu relatório sobre a dívida externa, Cephias Lumina denuncia a ingerência de credores na definição de políticas de desenvolvimento, quando afirma que “os Estados credores e as instituições financeiras internacionais não devem aproveitar as crises econômicas, financeiras ou relacionadas com a dívida externa para impor reformas estruturais aos Estados devedores, por mais que se considere que essas reformas possam ser úteis a longo prazo. Essas reformas devem ser iniciadas, formuladas e aplicadas pelos próprios Estados devedores, se esses considerarem oportuno, no contexto de um processo independente de desenvolvimento nacional”¹⁷⁵.

172 Artigo 50 do Tratado de Viena de 1968 e do Tratado de Viena de 1986.

173 Artigo 51 da Convenção de Viena de 1969 e do Tratado de Viena de 1986. O artigo 52 destas duas convenções internacionais proíbe igualmente a coerção exercida sobre um Estado pela ameaça e pelo emprego da força.

174 PERCHELLET, Sophie, Haiti, *Entre colonisation, dette et domination*. CADTM-PADPA, 2011, <http://www.cadtm.org/Haiti-Entre-colonisation-dette-et>.

175 LUMINA, Cephias. *Guiding principles on foreign debt and human rights. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*. UNITED NATIONS. *Commission on Human Rights, 20th session, Agenda item 3*, 10 de abril de 2011, parágrafo 80, p. 19 (A/HRC/20/23). Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-23_en.pdf.

- o **Dolo**¹⁷⁶: Se um Estado foi levado a assinar o contrato de empréstimo mediante conduta fraudulenta de outro Estado ou de uma organização internacional que tenha participado da negociação, é possível pressionar o Estado que pediu o empréstimo para que invoque o dolo como vício de consentimento em relação ao seu vínculo com esse contrato. Desse modo, é possível acusar de doloso o comportamento do FMI e do Banco Mundial, pela diferença abismal que existe entre seus discursos e a realidade. Com efeito, de acordo com o disposto no artigo 1º de seus estatutos, o FMI tem por objetivo “facilitar a expansão e o crescimento harmonioso do comércio internacional e assim contribuir para a instauração e manutenção de níveis elevados de emprego e renda real e para o desenvolvimento dos recursos produtivos de todos os Estados membros, objetivos principais da política econômica”¹⁷⁷ Na prática, essa instituição, em coordenação com o Banco Mundial, age de forma contrária e viola seus próprios estatutos¹⁷⁸, com graves consequências sociais.

b) A causa ilícita ou imoral do contrato:

Fundamento jurídico presente em numerosas legislações nacionais civis e comerciais. Entre as causas ilícitas ou imorais que implicam a ilegalidade do contrato de empréstimo, cabe encontrar-se, entre outras:

- o **Endividamento para financiar a compra de material militar**, que constitui uma violação da Carta da Organização das Nações Unidas¹⁷⁹;
- o **Ajuda vinculada**, que consiste em empréstimos de Estado para Estado¹⁸⁰, amiúde sob a forma de créditos à exportação, ou seja, em troca da compra de mercadorias produzidas pelo Estado “emprestador”. Esta prática se torna ainda mais ilegítima devido ao fato de que frequentemente tais empréstimos ligados não corres-

176 Artigo 49 da Convenção de Viena de 1969 e do Tratado de Viena de 1986.

177 Vejam-se os estatutos do Fundo Monetário Internacional em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/fre/aaor.htm>.

178 TOUSSAINT, Eric. *Banco Mundial, el golpe de Estado Permanente*. Mataró, El Viejo Topo, 2007.

179 Idem, em seu artigo 26.

180 Em geral, estas se realizam também por intermédio de bancos de desenvolvimento ou outras instituições financeiras oficiais.

pondem às necessidades reais do país que os toma, mas atendem aos interesses do “emprestador”. Foi essa circunstância que levou a Noruega, em 2006, a anular unilateral e incondicionalmente, as dívidas de cinco países: Equador, Egito, Jamaica, Peru e Serra Leoa¹⁸¹. No caso grego, em plena crise, em 2010, pressionado pelas autoridades francesas e alemãs que queriam garantir suas exportações de armas, o governo do PASOK apenas reduziu o orçamento da defesa, com o objetivo de continuar comprando material bélico da França e da Alemanha, embora ao mesmo tempo se empenhasse em cortar gastos sociais. Na medida em que Alemanha e França concederam empréstimos à Grécia em maio de 2010, se configura, claramente, a presença de empréstimos vinculados por parte das duas potências europeias;

- o **Financiamento condicionado pelo ajuste estrutural.** Conforme afirmou o relator especial Mohammed Bedjaoui em seu projeto de artigo sobre a sucessão em matéria de dívidas públicas, para a Convenção de Viena de 1983, “Sob o ponto de vista da comunidade internacional, pode-se entender por dívida odiosa qualquer dívida contraída para fins que não estejam em conformidade com o direito internacional contemporâneo e, em especial, com os princípios do direito internacional incorporados na Carta da Organização das Nações Unidas»¹⁸². Desse modo, dívidas multilaterais contraídas no contexto dos ajustes estruturais são dívidas odiosas, portanto ilícitas, posto que o caráter prejudicial dessas políticas foi claramente demonstrado, especialmente por órgãos da Organização das Nações Unidas. As condicionalidades ligadas a estas dívidas violam manifestamente os diferentes textos de proteção aos direitos humanos. O abandono da soberania dos Estados se agrava pelas cláusulas contidas na maior parte dos contratos de empréstimos internacionais que preveem competência de jurisdições situadas no Norte e a aplicação de regras que favorecem aos credores em caso de litígio entre as partes.

181 ABILDSNES, Kjetil. *¿Por qué asumió Noruega su responsabilidad como país acreedor? La Campaña de la Exportación Naviera*. Oslo, SLUG/ForUM, março de 2007. Disponível em: HYPERLINK “http://www.odg.cat/documents/formacio/SLUG_informe%20navieras.pdf.”

182 BEDJAOUI, Mohammed. *Neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, Rapporteur spécial – Projet d’articles sur la succession en matière de dettes d’État. NATIONS UNIES, Document: A/CN.4/301 et Add.1*, parágrafo 129, p. 73. (Extrait de l’Annuaire Annuaire de la Commission du droit international, 1977, vol.II, 1re partie, p.49-126). Disponível em: http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_301.pdf.

No Equador, a Comissão de Auditoria Integral do Crédito Público (CAIC) evidenciou que a imposição de políticas por parte do Banco Mundial e outras instituições multilaterais, por intermédio de programas que financiam e as respectivas condicionalidades vinculadas a esses empréstimos, constituem uma negação da soberania e uma ingerência flagrante em assuntos internos do País. Numerosos empréstimos bilaterais violaram de forma similar os direitos econômicos, sociais e culturais. Em suas recomendações, a CAIC propôs suspender o pagamento de várias dívidas reclamadas pelas instituições multilaterais¹⁸³.

Na Grécia, se assiste a um verdadeiro golpe de Estado jurídico: por meio de suas condicionalidades, a *Troika* não somente violou o direito internacional, mas se tornou cúmplice da violação do direito nacional grego. Diversas disposições legais (Lei 3845/2010, por exemplo) que colocam em prática o programa de austeridade, violam a Constituição, especialmente ao suprimir o salário mínimo legal. O abandono da soberania do Estado grego é ainda mais grave devido à cláusula do acordo com a *Troika* que prevê a aplicabilidade do direito anglo saxão e a competência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), em caso de litígio. O Estado renuncia, dessa forma, a uma prerrogativa fundamental da soberania, que é a competência territorial de seus tribunais nacionais.

- o **Endividamento público para financiar projetos não rentáveis: prejuízos para as populações e para o meio ambiente.** Entre esses projetos encontramos os “elefantes brancos”, como a represa do Inga na República Democrática do Congo (antigo Zaire), que não trazem absolutamente nenhum benefício para a população. Até o presente momento, menos de 10 % da população congoleza tem acesso à eletricidade. Os exemplos de projetos geradores de dívidas são também numerosos no Norte, como por exemplo, o escândalo dos Jogos Olímpicos de 2004 na Grécia. Enquanto autoridades helênicas previram um gasto de 1,3 bilhão de dólares, o custo desses jogos ultrapassou, na realidade, os 20 bilhões de dólares.

183 Relatório CAIC em <http://www.auditoriadeuda.org.ec>, y CADTM «*Los préstamos envenenados del Banco Mundial a Ecuador, 27 de junio de 2008*». Disponível em: - *Alegación para conseguir su repudio*», 2008, <http://www.cadtm.org/Los-prestamos-envenenados-del>.

- **A dívida privada se transforma em dívida pública.** As crises financeiras que explodiram durante a década de noventa no sudeste asiático, e também no Equador, na Argentina, no Brasil e na Rússia tinham suas origens na aplicação das medidas propugnadas pelo Banco Mundial e pelo FMI que impuseram, especialmente, a desregulamentação do sistema financeiro e a proibição do controle estatal sobre os movimentos de capitais. Como resultado, os capitais estrangeiros fugiram desses países quando viram que as perspectivas de benefício se haviam esgotado, o que acarretou uma série de quebras bancárias em cadeia.

As dívidas desses bancos privados foram em seguida convertidas em dívidas públicas, sob o patrocínio dos responsáveis por essas crises: o Banco Mundial e o FMI. A crise mundial que explodiu em 2007, agravou ainda mais a situação das finanças públicas e aumentou o nível de dívida pública (principalmente no Norte) devido à intervenção dos governos dessa parte do mundo no salvamento dos bancos quebrados.

A causa desse endividamento público, tanto no Sul quanto no Norte (ligada à estatização das dívidas do setor financeiro) é, no mínimo, imoral, posto que os responsáveis diretos pela crise são as instituições financeiras internacionais e os bancos privados.

No Equador, a CAIC denunciou a transferência de dívidas privadas para o Estado, realizada entre 1983 e 1984, sob a pressão do FMI e do Banco Mundial, enquanto o país atravessava uma grave crise financeira. Como consequência do enorme prejuízo para o país decorrente dessa operação, a nova Constituição do Equador, aprovada em setembro de 2008, proíbe expressamente a estatização das dívidas privadas¹⁸⁴.

- **O pagamento de antigos empréstimos ilegais.** Segundo o argumento jurídico da continuidade de um delito, uma dívida ilícita não perde, por causa de um processo de renegociação ou de reestruturação, o seu caráter ilegal. Nesse sentido, essa dívida conserva seu vício de origem e o delito perdura no tempo.

184 Artigo 290, ponto 7: «A estatização das dívidas privadas está proibida».

Por conseguinte, todos os empréstimos públicos que têm como objetivo pagar antigas dívidas ilegais são também ilícitos¹⁸⁵. A auditoria da dívida permitirá colocar em evidência a dívida original ilegal. Por exemplo: o argumento da continuidade do delito foi utilizado pela CAIC no Equador para denunciar numerosas irregularidades¹⁸⁶ (como a socialização das dívidas privadas, e a reestruturação de dívidas prescritas com o Plano *Brady*) que levaram à emissão de títulos da dívida comercial. Com base nos fundamentos da auditoria, as autoridades equatorianas rechaçaram pagar essa dívida comercial com os bancos privados internacionais (títulos *Global* 2012 e 2030). Em junho de 2009, após confrontar os banqueiros detentores desses títulos da dívida equatoriana, os detentores de 95% desses bônus aceitaram que o Estado equatoriano os recomprasse com uma redução de 70% de seu valor nominal.

- o **Pagamento de dívidas já pagas.** A obrigação de o Estado liquidar suas dívidas está especialmente limitada pelos princípios gerais de direito, tais como equidade, boa fé, abuso de direito e, inclusive, o enriquecimento sem causa. Sem dúvida, a dívida dos países em desenvolvimento (PED) já foi paga várias vezes: de acordo com os dados fornecidos pelo Banco Mundial, os poderes públicos dos PED já reembolsaram o equivalente a 98 vezes o que deviam em 1970, embora nesse mesmo período de tempo suas dívidas tenham sido multiplicadas por 32¹⁸⁷. Isso implica para os PED o direito de repudiar suas dívidas e de reclamar a restituição do que foi indevidamente cobrado pelos credores, com fundamento no enriquecimento sem causa.¹⁸⁸

185 Sobre a continuidade do delito, entre outras fontes, ler o artigo de Alejandro Olmos Gaona: “*La deuda argentina como un delito: un aspecto no tratado por el derecho penal*”, disponível em: <http://www.pctargentina.org/deuda-delito-2.htm>.

186 Estas irregularidades foram destacadas no relatório apresentado pela subcomissão de dívida comercial da CAIC. Disponível em: <http://www.auditoriadeuda.org.ec>.

187 Esta situação é, particularmente, a consequência de um aumento excessivo e unilateral das taxas de juro feito pelos Estados Unidos em 1979, da aplicação de juros usurários e, inclusive, da capitalização dos juros (anatocismo) que, por outro lado, está proibida ou fortemente regulamentada em vários órgãos jurídicos nacionais: Equador, França, Itália, Alemanha...

188 Esta disposição está igualmente prevista por vários códigos civis nacionais: o código civil argentino, nos artigos 784 e seguintes; o espanhol, nos artigos 1895 e seguintes; o francês nos artigos 1376 e seguintes.

- **O enriquecimento sem causa**, que representa um enriquecimento abusivo, um ganho obtido por meios ilegítimos, também pode ser aplicado aos empréstimos concedidos à Grécia ou à Irlanda, com taxas de juros entre 5 e 6% ao ano, por países como Alemanha, França e Áustria, que obtêm empréstimos a 2% ao ano nos mercados. Da mesma forma, o FMI pede dinheiro a seus membros, pagando-lhes uma taxa de juros muito baixa, e empresta a países em dificuldades a taxas muito superiores. Ocorre o mesmo com os bancos europeus, que conseguem empréstimos a juros muito baixos com o Banco Central Europeu e emprestam dinheiro aos Estados com taxas também muito superiores.

c) O uso ilícito dos recursos:

A aplicação dos recursos recebidos por meio de empréstimos é um critério determinante que serve para embasar o caráter legal de uma dívida. Para tanto, é necessário observar a natureza do regime que pede o empréstimo, sua conduta em relação aos direitos humanos, assim como a efetiva incorporação desses fundos. Desse modo, são marcados pela ilegalidade:

- **A dívida originada durante uma situação de colonização.** Durante os anos 1950 e 1960, o Banco Mundial concedeu muitos empréstimos a potências coloniais, tais como Bélgica, França, Portugal e Reino Unido, para projetos que lhes permitiram maximizar a exploração de suas colônias. Essas dívidas de potências coloniais com o Banco Mundial foram rapidamente transferidas, em sua maior parte, às ex-colônias, no momento em que essas se tornaram independentes, nos anos sessenta, sem o seu consentimento. Essas dívidas originadas de regimes de colonização são nulas perante o direito internacional.
- **Os empréstimos concedidos a ditaduras.** A natureza ditatorial de um regime sob o qual a dívida foi contraída permite rever a obrigatoriedade de seu pagamento, embora o representante do Estado que assinou o empréstimo tivesse competência para fazê-lo, em virtude do direito interno do Estado. Com

efeito, perante o direito internacional, as dívidas contraídas por ditaduras são qualificadas como “dívidas odiosas”¹⁸⁹, segundo a doutrina de mesmo nome formulada por Alexander Sack, em 1927: “Se um poder despótico contrai uma dívida não para satisfazer as necessidades da população e os interesses do Estado, mas para fortificar o regime despótico, para reprimir a população que o combate etc., essa dívida é odiosa para a população de todo o Estado [...]. Essa dívida não é obrigatória para a nação; é uma dívida de regime, dívida pessoal do poder que a contraiu; por conseguinte, a dívida cai com a queda desse poder”¹⁹⁰. Alexander Sack diz ainda que os credores dessas dívidas, quando emprestaram recursos com conhecimento de causa, “cometeram um ato hostil contra o povo; portanto, não podem fazer com que a nação, liberada de um poder despótico, assuma dívidas “odiosas”, que são dívidas pessoais desse poder”. A doutrina da dívida odiosa permite, por conseguinte, fundamentar a nulidade de numerosos empréstimos, como os contraídos pelas ditaduras da América Latina nos anos sessenta a oitenta; na África, com o caso emblemático do Zaire de Mobutu (1965-1997); pelos regimes do antigo bloco soviético, como as ditaduras de Nicolás Ceaucesco, na Romênia; pelas ditaduras do sudeste da Ásia e do Extremo Oriente (Ferdinand Marcos de 1972 a 1986, nas Filipinas, Mohammed Suharto de 1965 a 1998 na Indonésia, nos regimes ditatoriais da Coreia do Sul entre 1961 e 1981, na Tailândia entre 1966 e 1988); pela junta militar grega de 1967 a 1974; pelas ditaduras da África do Norte, cujos regimes caíram no começo de 2011, como o de Zine el-Abidine Ben Aliem, na Tunísia (1987-2011) e de Hosni Mubarak, no Egito (1981-2011).

- o **Os empréstimos aos regimes chamados democráticos que violam o *jus cogens***. Todas as dívidas contraídas pelos governos que violam as normas imperativas do direito internacional contidas no *jus cogens* são igualmente nulas e sem valor, sendo

189 GAONA, Alejandro Olmos - *Una doctrina jurídica para solución política* (2005) Editorial Peña Lillo-Contiente, Buenos Aires. O autor mostra que Francesco Nitti foi o precursor da diferenciação entre dívidas do Estado e dívidas do regime. Segundo Olmos, “com um critério de singular realismo, Nitti levantou, doutrinariamente, critérios que serviram para repudiar a dívida portuguesa em 1834, a dívida dos estados do Sul por parte dos Estados Unidos e, fundamentalmente, o repúdio da dívida cubana em 1898. Ou seja, não admitir a legalidade de dívidas contraídas por regimes usurpadores, que invariavelmente eram utilizadas para a sustentação de tais regimes.”

190 SACK, Alexander Nahum. *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financiers*. Recueil Sirey, 1927.

que sequer é necessário provar que os credores tinham a intenção de se converterem em cúmplices desse regime. Essa afirmação encontra-se confirmada na Convenção de Viena sobre o direito dos tratados de 1969 que, em seu artigo 53, prevê a nulidade de atos contrários ao *jus cogens*, reagrupando, entre outras, as normas seguintes: a proibição de levar a cabo guerras de agressão, a proibição da tortura, a proibição a crimes contra a humanidade e o direito dos povos à autodeterminação. Por conseguinte, qualquer empréstimo outorgado a um regime, ainda que tenha sido eleito democraticamente, mas que não respeite os princípios fundamentais do direito internacional, é nulo. Podemos citar, como exemplos, o regime do *apartheid* na África do Sul, ou os governos israelenses. Nesse caso, o destino dos empréstimos não é fundamental para a caracterização da dívida.

- **Os empréstimos desviados com a cumplicidade dos credores.** A doutrina da dívida odiosa situa igualmente dentro dessa categoria “os empréstimos contraídos com objetivos manifestamente interesseiros e pessoais dos membros do governo ou de pessoas e grupos ligados ao governo, objetivos que não têm nenhuma relação com os interesses do Estado”. Efetivamente, “as dívidas públicas contraídas e os recursos delas provenientes devem ser utilizados para satisfazer as necessidades e os interesses do Estado”. Pode-se citar, especialmente, a sentença arbitral proferida em 1923 num conflito que opunha a Grã-Bretanha à Costa Rica. Em 1922, a Costa Rica promulgou uma lei que anulava todos os contratos firmados entre 1917 e 1919 pelo ex-ditador Federico Tinoco e rechaçava o pagamento da dívida que o ditador tinha contraído com o *Royal Bank* do Canadá. Trata-se, por tanto, de um caso no qual a doutrina foi aplicada para uma dívida comercial. O litígio que se seguiu, entre Grã-Bretanha e a Costa Rica foi arbitrado pelo presidente da Corte Suprema dos Estados Unidos, o juiz William Howard Taft, que declarou válida a decisão do governo costa-riquenho, destacando: “o caso do *Royal Bank* não depende simplesmente da forma da transação, mas da boa-fé do banco quando concedeu o empréstimo para uso real do governo costa-riquenho sob o regime de Tinoco. O banco devia provar que o dinheiro foi emprestado ao governo para usos legítimos. É o banco não fez isso.” Mais recentemente, a CAIC, no Equador, pôs em evidência o fato de que alguns empréstimos tinham sido desviados de seus objetivos de “desenvolvimento”. Efetivamente,

três créditos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que supostamente beneficiariam os setores agrícola, financeiro e dos transportes, foram utilizados parcialmente para comprar garantias colaterais exigidas pelo Plano *Brady*.

d) Condições abusivas em forma e finalidade

A imposição de onerosas taxas de juros, custos e gastos (com advogados privados, por exemplo) pode ser questionada com base nos princípios gerais de direito. Ademais, deve-se dedicar uma especial atenção às Cláusulas de Ação Coletiva, incluídas nos instrumentos de dívida soberana de diversos países por imposição do FMI, pois tal cláusula constitui um abuso contra a soberania dos países e as normas de direito nacional e internacional¹⁹¹.

6.6 – A responsabilidade jurídica dos participantes responsáveis pelos empréstimos ilegítimos e ilegais

Considerando que a gestão de recursos públicos pode converter-se em casos de responsabilidade a serem demandados judicialmente, conforme destacado no Capítulo V, o exame de auditoria da dívida produzirá, de forma clara, uma lista de funcionários responsáveis e o mapa de participantes no processo, indicando para cada uma das transações que geraram dívida pública, uma completa identificação e a frequência dos participantes.

A Auditoria Cidadã deve preparar relatórios e/ou denúncias dirigidas às entidades de controle (Controladoria-Geral, Ministério Público, autoridades policiais, etc.) de acordo com a legislação de cada país, para determinação de responsabilidades administrativas, civis e penais.

Deve-se exigir das autoridades que atuem a fim de reparar os danos provocados por esses processos nocivos aos interesses coletivos, assim como impedir a continuidade da utilização do instrumento do endividamento público como um perverso Sistema da Dívida.

191 FATTORELLI, Maria Lucia - “*Más poder para la banca con la Cláusula CAC*” em <http://www.auditoriacidada.org.br/mas-poder-para-la-banca-con-la-clausula-cac-maria-lucia-fattorelli/>

CONCLUSÃO

Existem argumentos jurídicos de direito nacional e internacional suficientes para respaldar os achados da Auditoria Cidadã da Dívida relativos a irregularidades, fraudes e vícios revelados em aspectos de forma, montantes e finalidade dos instrumentos utilizados no processo de endividamento público, assim como em aspectos circundantes que fomentam a contínua geração de tais dívidas, a fim de determinar sua ilegalidade e/ou ilegitimidade.

Essa circunstância permitirá declarar a nulidade do Sistema da Dívida, assim como punir exemplarmente seus operadores internos e externos. Deixar intocado esse nocivo sistema tem resultado em danos irreparáveis e de ação continuada para a sociedade, que já se encontra em situações de miséria de todo tipo, injustamente, além de danos econômicos, ambientais e ecológicos.

É urgente e necessária a realização de Auditorias Cidadãs em todos os países, com o objetivo de revelar as engrenagens que geram dívidas públicas e fortalecer a luta social orientada para o conhecimento da realidade financeira, até alcançar a verdade sobre o atual modelo econômico, baseado em uma financeirização crescente que se alimenta desse fraudulento mecanismo de absorção de recursos, disfarçado de dívidas públicas. Essa conscientização, em âmbito mundial, será muito importante para a mudança dos rumos em direção a outro modelo de Justiça, Liberdade e Fraternidade.

Diante da influência do poder financeiro na maioria dos governos, será uma tarefa dos povos levar adiante uma auditoria cidadã, que deverá reunir provas e argumentos jurídicos necessários para a anulação das dívidas ilegais e ilegítimas.



ANEXO I e II

**RELATÓRIO ESPECÍFICO
DE AUDITORIA CIDADÃ
DA DÍVIDA Nº 1/2013**

e

DECRETO Nº 472

RELATÓRIO ESPECÍFICO DE AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA Nº 1/2013

Exame Específico referente à contabilização de parte dos juros nominais como se fossem amortizações

Brasília(DF), 29 de maio de 2013.

Referência: PA no. 1.00.000.005612/2010-13

Endereçado ao: Grupo de Trabalho da Dívida Pública – 5a. Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal

Assunto examinado: Crescimento acelerado da evolução da destinação de recursos para pagamento da dívida, com metodologias distintas para contabilização de gastos públicos. Os gastos com juros da dívida pública são descontados da inflação, que tem sido equivocadamente informada como se fosse amortização, inflando o limite para emissão de novos títulos, burlando a ‘Regra de Ouro’ do art. 167, III, da CF e no art. 12, parágrafo 2o. da LRF”.

I – DOCUMENTOS QUE JUSTIFICAM A ELABORAÇÃO DO PRESENTE RELATÓRIO ESPECÍFICO

O presente trabalho decorre de iniciativa da Auditoria Cidadã da Dívida no sentido de contribuir para as investigações em andamento no Ministério Público Federal, referentes ao desdobramento da CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados, conforme registrado nos seguintes documentos:

- a) Ofício EXT.IV.001/2010, de 24/03/2010, do Exmo Senhor Deputado Federal Ivan Valente (PSOL/SP), que noticiou ao Ministério Público Federal o andamento de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, e, na condição de autor do requerimento que possibilitou sua criação, e integrante da mesma, após o tratamento inicial dos documentos ali aportados, manifestou seu entendimento no sentido da necessidade de exames aprofundados de alta complexidade, solicitando que o Ministério Público Federal, como fiscal da lei, institua uma

força tarefa de membros e peritos para examinarem os documentos coletados pela CPI da Dívida Pública em face dos fortes indícios de violação a dispositivos do ordenamento jurídico pátrio.

- b) Ato de entrega¹, ao Ministério Público Federal, em 18/05/2010, do Voto em Separado (Relatório Alternativo) da CPI da Dívida Pública, elaborado pelo Deputado Ivan Valente (PSOL/SP, proponente da CPI), que integrou todas as análises técnicas elaboradas pela Auditoria Cidadã da Dívida durante a CPI. O Voto teve o apoio e a co-autoria de mais sete parlamentares: Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), Hugo Leal (PSC/RJ), Cleber Verde (PRB/MA), Julião Amin (PDT/MA), Pedro Fernandes (PTB/MA), Carlos Alberto Canuto (PSC/AL) e Ernandes Amorim (PTB/RO).
- c) Of. n. 13/2011/SGM/P, de 05/01/2011, do Exmo Senhor Deputado Federal Marco Maia, então Presidente em Exercício da Câmara dos Deputados, em resposta ao Ofício n. 1179/2010/5aCCR/MPE, de 25/10/2010, quando encaminhou ao Ministério Público Federal cópia da documentação recebida pela CPI em meio magnético.
- d) Ofício nº 0550/2011/5ª CCR/MPE, de 18/05/2011, mediante o qual a coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lucia Fattorelli, foi convidada² a participar da 1ª. reunião do Grupo de Trabalho sobre Dívida Pública instituído por membros do Ministério Público Federal, a ser realizada em 02/06/2011.
- e) Documento elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida, datado de 02/06/2011, contendo resumo dos principais indícios de ilegalidades apurados durante os trabalhos de investigação realizados pela CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados em relação à dívida externa, dívida interna e dívida dos estados (26 páginas). O documento foi apresentado durante a reunião de 02/06/2011³ aos membros do Grupo de Trabalho (GT-Dívida Pública) criado no âmbito da 5ª CCR do MPE, sob a Coordenação da Senhora Procuradora Regional da República Samantha Chantal Dobrowolski, e

1 Registrado em foto: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Boletim-Final.pdf>

2 Foi autorizada a indicação de colaboradores, tendo sido indicados o economista Rodrigo Vieira de Ávila, o Prof. Daniel Bin (UnB) e o auditor aposentado João Pedro Casarotto

3 Participaram da reunião de 02.06.2011 os seguintes representantes da Auditoria Cidadã da Dívida: Maria Lucia Fattorelli, e os colaboradores Rodrigo Vieira de Ávila, Prof. Daniel Bin (UnB) e João Pedro Casarotto.

demais integrantes do GT: Oswaldo José Barbosa Silva; José Robalinho Cavalcanti; Alexandre Espinosa Bravo Barbosa; Odim Brandão Ferreira; Raquel Branquinho Pimenta Mamede Nascimento, e ao assessor da 5ª CCR/MPF Dr. Carlos Alberto Lima.

- f) Documento elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida, datado de 07/07/2011 (34 páginas), enviado aos Subprocuradores Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão, Coordenador da 5ª CCR, e Dra. Gilda Pereira de Carvalho, Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão; a todos os membros do GT-Dívida Pública, e ao assessor da 5ª CCR/MPF Dr. Carlos Alberto Lima. O documento aborda a relevância da dívida pública para o país; a natureza dos papéis e títulos da dívida pública; aspectos legais abordados pela CPI e argumentos jurídicos.

II - QUESITOS

A fim de direcionar a abordagem do tema em questões objetivas, elaboramos os seguintes quesitos:

- a) Os valores dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) estão sendo devidamente informados à sociedade?
- b) Qual a razão para a imensa disparidade entre os dados referentes aos juros da dívida pública apresentados pelo BC e a STN?
- c) Quais são as consequências da metodologia de cálculo dos juros da dívida que vem sendo empregada pela STN?
- d) Há previsão legal para o procedimento que vem sendo adotado pela STN em relação à contabilização dos juros da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi)?
- e) Essa prática configura dano patrimonial e social?
- f) Qual o impacto provocado por essa prática adotada pela STN sobre o crescimento acelerado da destinação de recursos para pagamento da dívida?
- g) A contabilização dos gastos com a dívida assume metodologia distinta dos demais gastos públicos?

- h) A contabilização da parcela dos juros nominais (correspondente ao cálculo da atualização com base no IGP-M) como se fosse amortização infla o limite das Despesas de Capital para fins de emissão de novos títulos, burlando a ‘Regra de Ouro’ do art. 167, III, da CF e no art. 12, parágrafo 2o. da LRF?

III - DOCUMENTOS EXAMINADOS

A elaboração do presente relatório teve como base a análise dos seguintes documentos:

- Atos legais: Constituição Federal; Lei 4.320/64; Lei Complementar 101/2000 (LRF); Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) em cada ano;
- Legislação autorizativa para emissão de títulos: Lei no. 10.179/2001; Decreto 3.859/2001;
- Relatório Final da CPI da Dívida Pública, de maio de 2010;
- Relatório Alternativo da CPI da Dívida Pública (Voto em Separado), de maio de 2010;
- Análises Técnicas que integraram o Voto em Separado, em especial a Análise Preliminar No. 6, que versa sobre a Dívida Interna, e documentos analisados pela CPI nela mencionados;
- Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público (Resolução CFC no. 1.128/2008, alterada pela Resolução CFC no. 1.268/2009);
- Manual de Demonstrativos Fiscais (Volume II) da Secretaria do Tesouro Nacional;
- “Relatório Resumido de Execução Orçamentária” da Secretaria do Tesouro Nacional;
- Respostas obtidas por meio do Sistema de Acesso a Informação da Secretaria do Tesouro Nacional;
- Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados –Diagnóstico sobre o Crescimento da Dívida Interna a partir de 01.01.1995.

Integram o presente relatório os seguintes documentos:⁴

- **Doc 1** - Quadro XVI – NFSP – Juros nominais por indexador disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201212pfp.zip>
- **Doc 2** - Requerimento de Informações Nº. 9/2009, de 09/09/2009, da CPI da Dívida Pública
- **Doc 3** - Ofício 160/10-P, de 01/02/2010, da CPI da Dívida Pública
- **Doc 4** - Respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação – Processo nº. 16853006369201277
- **Doc 5** - Tabela contendo o volume de títulos públicos federais emitidos, por tipo de indexador, publicada pelo Banco Central, incluída em um dos anexos à “Nota para a Imprensa” – Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201212pfp.zip>, Quadro 36.
- **Doc 6** - Relatório Mensal da Dívida - Tesouro Nacional – Out/2012 – Tabela 4.2 – Disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/imagens/arquivos/artigos/Anexo%20RMD%20Outubro%202012.zip>
- **Doc 7** – Tela do Sistema de Contabilidade Governamental – SIAFI – que alimenta o sistema SIGA Brasil, compilado pelo Senado Federal – Orçamento Executado em 2012, disponível em <http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=1007801>.
- **Doc 8** - Respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação – Processo n. 16853000460201360
- **Doc 9** - Memorando 1241/2009/CODIV/SECAD-III/STN/MF-DF, de 24 de setembro de 2009, enviado à CPI da Dívida Pública por meio do Aviso 324/MF, de 28 de setembro de 2009, assinado pelo Ministro da Fazenda Guido Mantega, ao qual foi anexado o documento que analisa os Fatores de Variação da Dívida Pública Federal.
- **Doc 10** - Ofício 148/09-P, de 29/12/2009, assinado pelo Presidente da CPI da Dívida Pública, Dep. Virgílio Guimarães.
- **Doc 11** - Nota STN/CODIV/Nº. 55/2010, enviada à CPI da Dívida Pública com Aviso Nº 29, de 22/01/2010.

⁴ Os anexos mencionados no presente relatório estão disponíveis em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Versão-29-5-2013-com-anexos.pdf>

IV - EXAMES E INVESTIGAÇÕES REALIZADOS

A fim de responder aos quesitos formulados, desenvolvemos o exame da matéria em tópicos, para facilitar o entendimento.

IV.1 - MARCO LEGAL – REGRA DE OURO

A Constituição Federal, art. 167, determina:

Art. 167. São vedados:

(...)

*III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das **despesas de capital**, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;*

(grifamos)

Tal dispositivo ficou conhecido como “Regra de Ouro”, devido ao estabelecimento de princípio fundamental para a contratação de operações de crédito, visando a garantir a sustentabilidade do endividamento público ao longo dos anos.

Devido a essa determinação constitucional, novas dívidas contraídas deveriam limitar-se ao montante das despesas **de capital**, isto é, a investimentos patrimoniais ou o pagamento de amortizações da dívida pública. Ressalva foi aberta apenas para créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa e devidamente aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A finalidade desse importante dispositivo foi evitar o endividamento do Estado em forma descontrolada, bem como a utilização da dívida pública para o pagamento de despesas **correntes**, ou despesas de custeio, o que tornaria o processo de endividamento insustentável.

O presente relatório visa a verificar o cumprimento desse preceito constitucional, a partir da resposta aos quesitos formulados. Para tanto, o primeiro passo é relembrar os conceitos de despesa “de capital” e despesas “correntes”.

IV.2 - DEFINIÇÃO DE DESPESAS “DE CAPITAL” E “CORRENTES”:

A classificação das despesas públicas que deve ser obedecida por todas as unidades administrativas ou órgãos governamentais foi estabelecida por meio da Lei 4.320/64, recepcionada pela Constituição Federal.

A diferenciação entre despesas correntes e despesas de capital foi expressamente detalhada no art. 13 da referida Lei:

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoa Civil

Pessoal Militar

Material de Consumo

Serviços de Terceiros

Encargos Diversos

Transferências Correntes

Subvenções Sociais

Subvenções Econômicas

Inativos

Pensionistas

Salário Família e Abono Familiar

Juros da Dívida Pública

Contribuições de Previdência Social

Diversas Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Obras Públicas

Serviços em Regime de Programação Especial

Equipamentos e Instalações

Material Permanente

*Participação em Constituição ou Aumento de Capital
de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas*

Inversões Financeiras

Aquisição de Imóveis

Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras

Aquisição de Títulos Representativos de Capital

de Empresa em Funcionamento

Constituição de Fundos Rotativos

Concessão de Empréstimos

Diversas Inversões Financeiras

Transferências de Capital

Amortização da Dívida Pública

Auxílios para Obras Públicas

Auxílios para Equipamentos e Instalações

Auxílios para Inversões Financeiras

Outras Contribuições.

Depreende-se que despesas com **Juros da Dívida Pública** fazem parte do grupo de Despesas Correntes, pois correspondem ao custeio da dívida, ou seja, à remuneração paga aos credores.

Por outro lados, as despesas com a **Amortização da Dívida Pública** é classificada como Despesa de Capital, conforme expresso no texto legal.

A análise da classificação contábil das despesas estabelecida pela Lei no. 4.320 ajuda a discernir as distintas naturezas dessas rubricas, ou seja, enquanto as despesas correntes correspondem a gastos de custeio e transferências que se consomem com a manutenção do funcionamento do Estado, as despesas de capital estão relacionadas a investimentos e transferências relacionadas a aquisição de bens patrimoniais ou financeiros que geram retorno ou anulam despesa. A amortização da dívida pública se insere nesse último conjunto, pois significa a redução de compromissos financeiros onerosos (que exigem o pagamento de juros).

IV.3 - REMUNERAÇÃO DOS TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA: DESPESA CORRENTE

É fundamental, para o tema do presente relatório, deixar claro o significado da remuneração paga aos credores da dívida pública brasileira.

O Banco Central do Brasil (BC) esclarece, em sua página, que a **rentabilidade dos títulos da dívida pública engloba a atualização monetária vinculada a cada tipo de título**. Este esclarecimento está presente quando o órgão define, por exemplo, os principais títulos da dívida mobiliária: Notas do Tesouro Nacional – NTN, Letras Financeiras do Tesouro – LFT, Letras do Tesouro Nacional – LTN, respectivamente:

NTN

Nota do Tesouro Nacional. Título de responsabilidade do Tesouro Nacional, emitido para a cobertura de déficit orçamentário, exclusivamente sob a forma escritural, no Selic. Título de **rentabilidade** pós-fixada (a exceção da NTN-F), possuindo diversas séries, **cada qual com índice de atualização próprio** (IGP-M, Dólar, TR etc.).⁵ (Grifamos)

LFT

Letras Financeiras do Tesouro. Título de responsabilidade do Tesouro Nacional, emitido para a cobertura de déficit orçamentário, exclusivamente sob a forma escritural, no Selic. Título de **rentabilidade pós-fixada, definida pela Taxa Selic**.⁶ (Grifamos)

LTN

Letras do Tesouro Nacional. Título de responsabilidade do Tesouro Nacional, emitido para a cobertura de déficit orçamentário, exclusivamente sob a forma escritural, no Selic. Título de **rentabilidade prefixada**.⁷ (Grifamos)

Adicionalmente, o BC explica⁸ que o tipo de rendimento dos títulos públicos é dado por sua **correção ou remuneração**:

“1.3 Rendimento

Já, o tipo de rendimento do título diz respeito à definição do critério para corrigir ou remunerar o investimento.

5 <http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=667&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>

6 <http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=668&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>

7 <http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=669&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>

8 <http://www.bb.com.br/docs/pub/voce/dwn/rendafixa5.pdf>

Existem títulos com rendimento prefixado, como as LTN's – Letras do Tesouro nacional – e os CDB's – Certificados de Depósito bancário entre outros. Além dessa forma de rendimento encontramos os títulos indexados. Eles podem ser atrelados ao câmbio, como as NTN-De – Notas do Tesouro Nacional – que são corrigidas pela variação da taxa cambial (Real x USDólar), podem ser indexados às taxas de juro overnight como as LFTs – Letras Financeiras do Tesouro –, ou indexados à índices de inflação, como as NTN-Bs, que rendem a variação acumulada do IPC-A (índice de preços ao consumidor – amplo) e as NTN-Cs, que rendem a variação acumulada do IGP-M (índice geral de preços do mercado).” (Grifamos)

Assim, o Banco Central deixa claro que o rendimento dos títulos é dado pela composição dos juros e atualização correspondente a cada título.

O entendimento de que a atualização monetária faz parte do rendimento nominal dos títulos públicos é corroborado também por Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados⁹, cujo trecho transcrevemos a seguir:

*ii) remuneração dos títulos: a remuneração da dívida pública é resultado da ponderação das remunerações dos diferentes títulos públicos que a compõem. Cada tipo de título possui características peculiares, ligadas ao prazo de resgate, **ao tipo de indexador adotado para sua correção monetária**, ao risco implícito na forma de remuneração adotada, à credibilidade da pessoa de direito público que o emite, etc. e tem finalidades específicas, como, por exemplo, o de ser instrumento de política monetária, de hedge cambial, ou de captação de recursos a longo prazo;”(Grifamos)*

Tendo em vista as explicações e definições antes mencionadas, não resta a menor dúvida de que a rentabilidade total (ou remuneração nominal, ou rendimento nominal, ou juros nominais) dos títulos da dívida pública brasileira englobam **atualização monetária** (medida por índices diversos, dependendo do título), **mais juros reais** (parcela da remuneração que ultrapassa a atualização monetária).

⁹ Diagnóstico sobre o Crescimento da Dívida Interna a partir de 01.01.1995, disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/904462.pdf>

Diante disso, o valor que deveria ser contabilizado a título de Despesa Corrente corresponde ao valor da remuneração bruta efetivamente paga aos detentores dos respectivos títulos públicos.

IV.4 - CARACTERÍSTICAS DOS TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA

A fim de comprovar a composição dos rendimentos pagos por cada tipo de título da dívida mobiliária brasileira, entendemos pertinente detalhar um pouco mais as características dos referidos papéis.

Desde 2001, os títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) emitidos pelo Tesouro Nacional (STN) seguem o disposto na **Lei nº. 10.179**, de 06/02/2001, regulamentada pelo **Decreto nº. 3.859**, de 04/07/2001, que estabeleceu as características desses títulos:

Cabe ressaltar que a análise do mencionado Decreto é importante, pois:

- ao estabelecer as características para cada tipo de título, comprova o fato de que a atualização monetária faz parte de sua remuneração;
- evidencia que tal remuneração varia de título para título e compreende distintos percentuais de juros reais e diversos parâmetros de atualização (índices de preços, variação cambial, etc.).

A Tabela 1 a seguir resume os tipos de títulos e respectivas características:

Tabela 1				
Tipos de Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFi				
Decreto n.º. 3.859/2001				
Título	Série	Subsérie	Rendimento Nominal	
			Indexador	Juros
Letras do Tesouro Nacional – LTN			Deságio sobre o valor nominal	
Letras Financeiras do Tesouro – LFT	LFT-A		Selic	0,0245% ao mês
	LFT-B		Selic	
Notas do Tesouro Nacional – NTN	NTN-A	NTN-A1	Varição do dólar	6% ao ano
		NTN-A3	Varição do dólar	5,25 a 6% ao ano
		NTN-A4	Varição do dólar	LIBOR + spread de 0,8125%
		NTN-A5	Varição do dólar	4,5 a 5% ao ano ou LIBOR + spread de 0,8125%
		NTN-A6	Varição do dólar	4,5 a 8% ao ano
		NTN-A7	Varição do dólar	LIBOR + spread de 0,875%
		NTN-A8	Varição do dólar	LIBOR + spread de 0,875%
		NTN-A9	Varição do dólar	LIBOR + spread de 0,8125%
		NTN-A10	Varição do dólar	LIBOR + spread de 0,8125%
		NTN-B		IPCA
	NTN-C		IGP-M	Definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, na emissão
	NTN-D		Varição do dólar	Definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, na emissão
	NTN-F		Deságio sobre o valor nominal	Definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, na emissão
	NTN-H			TR
	NTN-I		Varição do dólar	Definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, na emissão
	NTN-M		Varição do dólar	LIBOR + spread de 0,875%
	NTN-P		TR	6% ao ano
NTN-R2		Varição do dólar	12% ao ano	

Certificado Financeiro do Tesouro – CFT	CFT-A		IGP-DI	Definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, na emissão
	CFT-B		TR	
	CFT-C		SELIC	
	CFT-D		Variação do dólar	
	CFT-E		IGP-M	
	CFT-F		Deságio sobre o valor nominal	
	CFT-G		IPCA	
	CFT-H		TJLP	
	CFT-1	Cada subsérie determinará o período do pagamento dos juros: no resgate, anual, semestral, mensal, ou no aniversário do certificado, respectivamente		
	CFT-2			
	CFT-3			
	CFT-4			
	CFT-5			
Certificado do Tesouro Nacional – CTN			IGP-M	
Certificados da Dívida Pública Mobiliária Federal - Instituto Nacional do Seguro Social - CDP/INSS			TR	Definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, na emissão

Fonte: Decreto nº. 3.859/2001. Elaboração Própria.

Conforme discriminado na tabela acima, a remuneração paga aos detentores dos respectivos títulos da dívida brasileira compreende a atualização monetária e os juros reais correspondentes a cada título.

Dessa forma, a atualização monetária é intrínseca ao rendimento de cada título e, como exposto, varia de título para título, respectivamente, podendo ser calculada com base em distintos índices - IPCA, IGP-M, IGP-DI – ou de acordo com a variação cambial, ou, ainda, ser referenciada em outras taxas - TJLP, Selic.

A tabela “*NFSP-Juros Nominais por indexador*”¹⁰ (DOC 1, anexo) divulgada pelo BC informa o valor dos juros nominais incidentes sobre os títulos da DPMFi agrupados por tais indicadores, cabendo entretanto ressaltar que a mesma utiliza de metodologia recomendada pelo FMI que se baseia na dívida líquida, o que distorce os resultados apresentados.

10 Quadro XVI – NFSP – Juros nominais por indexador disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI2012122pfp.zip>

IV.5 - AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA ESTATÍSTICA E CONTÁBIL EM RELAÇÃO AO VALOR DOS JUROS NOMINAIS PAGOS SOBRE A DPMFi

Apesar das especificidades da remuneração nominal vinculada a cada título da dívida brasileira, **as estatísticas divulgadas - tanto pelo BC como pela STN - não informam o valor dos juros nominais pagos aos detentores dos títulos da DPMFi bruta.**

Elementos comprobatórios da ausência de transparência em relação ao valor dos juros nominais efetivamente pagos foram reunidos durante os trabalhos da CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados¹¹.

A CPI da Dívida Pública não conseguiu obter a informação sobre o valor dos juros nominais incidentes sobre a DPMFi, apesar de o Requerimento de Informações No. 9/2009¹² (DOC 2, anexo) votado e aprovado naquela Comissão, solicitar explicitamente os dados sobre o valor dos juros devidos e juros efetivamente pagos a cada ano. Reiterados ofícios, a exemplo do Ofício 160/10-P, de 01.02.2010 (DOC 3, anexo) foram enviados tanto ao BC como à STN em cumprimento ao Requerimento Nº. 9/2009, entretanto, até o esgotamento do prazo de funcionamento da CPI, não foram prestadas as informações acerca do valor dos juros nominais pagos anualmente sobre a DPMFi, conforme detalhado nos papéis de trabalhos técnicos realizados - Análise Preliminar Nº. 6¹³.

Este fato é muito relevante, pois revela a falta de transparência em relação ao efetivo custeio da dívida pública. Nem mesmo uma CPI – que tem poder de polícia – conseguiu obter tal informação.

Naquela oportunidade restou comprovado que o BC segue conceitos estatísticos emanados do FMI, baseados na metodologia denominada “Necessidade de Financiamento do Setor Público” – NFSF, que calcula os valores dos

11 A CPI da Dívida Pública funcionou de agosto/2009 a maio/2010.

12 Requerimento de Informações Nº 9/09, reiterado por meio de diversos ofícios, a exemplo do Ofício 160/10-P, de 01.02.2010, letra “c” que solicitou expressamente “informar os valores dos JUROS efetivamente pagos pelo regime de Caixa em cada ano (juros reais e inflação), não respondido.

13 Todas as Análises Preliminares elaboradas por nossa equipe técnica foram incorporadas ao Voto em Separado (Relatório Alternativo) de autoria do Deputado Federal Ivan Valente (PSOL/SP), que contou com a assinatura de mais 7 (sete) parlamentares membros da CPI, totalizando 8 assinaturas. Cabe frisar que o Relatório elaborado pelo Relator Dep. Pedro Novaes teve 8 (oito) votos favoráveis e cinco contrários.

juros nominais **sobre a dívida líquida**¹⁴ e não bruta. O critério utilizado ainda limita o valor dos juros ao teto do IGP-M, apurando valores negativos (para títulos remunerados pela TJLP e cambiais, por exemplo para o ano examinado), deixando de refletir o valor da remuneração positiva que está de fato sendo paga por esses títulos e que deveriam compor o cálculo dos juros nominais.

O parâmetro “dívida líquida” é meramente estatístico e exclui grande parte da dívida sobre a qual, na realidade, são calculados e pagos juros nominais. Dessa forma, o dado apresentado pelo BC (juros nominais calculados sobre a **dívida líquida**) é um resultado distorcido e não corresponde à realidade, pois a remuneração nominal paga, na prática, aos detentores dos títulos da dívida, é calculada sobre a dívida bruta e não líquida.

Essa distorção fica visível quando se analisa, por exemplo, a tabela divulgada pelo Banco Central sob o título “*NFSP-Juros Nominais por indexador*”¹⁵ (DOC 1, anexo).

O BC divulga tabela referente aos juros nominais calculados para os diversos tipos de títulos da dívida, vinculados aos respectivos indexadores, conforme dados resumidos na Tabela 2, a seguir, que demonstra um montante de juros nominais da ordem de R\$ 236 bilhões em 2011:

Tabela 2 - Juros Nominais por Indexador NFSP – 2011 – Dados extraídos do Quadro XVI ¹⁵ (R\$ bilhão)	
Cambial	-1,573
IGP-M	9,212
IGP-DI	1,959
IPCA	57,144
SELIC	117,535
TR	3,424
TJLP	-25,199
PREFIXADO	73,921
OUTROS	0,250
Soma	236,673

14 Conforme o “Manual de Estatísticas Fiscais” do Banco Central (pág 10): “No conceito primário, as Necessidades de Financiamento correspondem ao componente não financeiro do resultado fiscal do setor público. O cálculo se dá excluindo do resultado nominal os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a Dívida Líquida”. Documento disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>. À página 31 do mesmo documento se explica que “o FMI publicou em 2001 um novo Manual (Government Finance Statistics Manual – 2001)” e que o “estudos quanto ao aperfeiçoamento da forma de cálculo do endividamento e das necessidades de financiamento do setor público estão sendo realizados pelo Banco Central à luz do novo Manual”.

15 Quadro XVI – NFSP – Juros nominais por indexador disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201212ppf.zip>.

Caso fosse efetuado o cálculo dos juros nominais sobre a dívida bruta, seria impossível obter valores negativos. Os valores negativos que aparecem na Tabela 2 acima decorrem da utilização do conceito de dívida líquida, que computa diversos créditos.¹⁶

Observe-se adicionalmente que a Tabela 2 contém dados parciais publicados pelo BC, o que deixa patente a dificuldade em obter o montante dos juros nominais incidentes sobre a dívida brasileira.

Relevantes respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação – Processo n. 16853006369201277 (DOC 4, anexo) – comprovam que, tal como as estatísticas, a contabilidade da dívida pública brasileira também não retrata o registro da remuneração nominal paga aos detentores dos títulos da DPMFi, conforme trechos destacados:

Informou a STN que:

“A contabilidade da dívida pública não contempla o registro isolado da atualização monetária dos títulos públicos”.

Ora, considerando que a atualização monetária é parte integrante do rendimento nominal dos títulos, essa ausência de registro isolado fere princípios fundamentais da Contabilidade do Setor Público e afronta o art. 37 da Constituição Federal.

Adicionalmente, a referida assertiva confirma que não está sendo devidamente contabilizado o rendimento nominal pago aos detentores dos títulos públicos.

Na mesma resposta, a STN aduziu que:

*“A contabilidade da dívida pública não contempla o registro isolado da atualização monetária dos títulos públicos, posto que **ela compõe o valor do principal da dívida, sendo Principal = Valor Líquido + Atualização Monetária.**”*

Essa informação é ainda mais relevante, pois comprova que, além de não estar sendo contabilizada individualmente a atualização correspondente a cada título, está sendo feito um **outro cálculo paralelo**, ou seja, **toda a dívida**

16 Quadro XVI – NFSP – Juros nominais por indexador disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201212pfp.zip>.

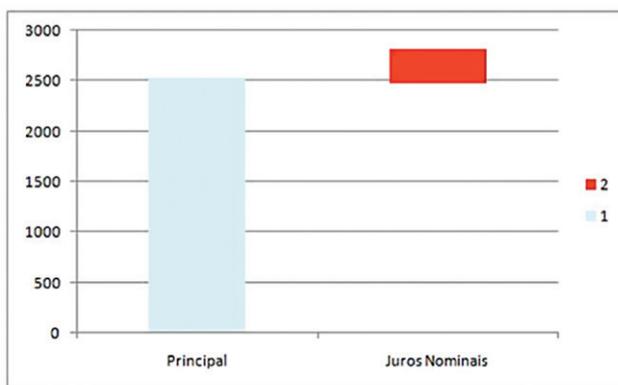
pública está sendo atualizada, de forma global, e tal atualização está sendo somada ao principal (capital) e não à remuneração (juros).

Tal procedimento fere princípios fundamentais da Contabilidade do Setor Público¹⁷ e mascara o montante dos juros nominais efetivamente pagos aos detentores dos títulos da dívida pública. A representação gráfica a seguir ilustra essa distorção, que provoca graves impactos no crescimento acelerado da dívida.

Utilizamos os dados referentes ao ano de 2012 para retratar o estoque de títulos e os juros estimados:

- Coluna 1: Principal da DPMFi, correspondente ao estoque de títulos existentes em 01/01/2012, no montante de R\$ 2,535 trilhões¹⁸;
- Coluna 2: Juros nominais estimados no valor de R\$ 286 bilhões, calculados com base no percentual de taxa juros média divulgada pela STN para o ano de 2012, de 11,3% a.a.¹⁹, aplicada sobre o Principal da DPMFi.

GRÁFICO 1 - DPMFI – COMPARATIVO PRINCIPAL JUROS NOMINAIS – ESTIMADOS - 2012



Elaboração própria. Legenda: **Coluna 1** (azul claro) Principal da DPMFiem 31/12/2012 e **Coluna 2** (vermelho) Juros Nominais Estimados para 2012 com base no percentual de taxa juros média divulgada pela STN.

17 Normas Brasileiras de contabilidade aplicadas ao Setor Público – NBC-T-16.

18 Dado extraído de tabela publicada pelo Banco Central (Doc5, anexo), incluída em um dos anexos à “Nota para a Imprensa” – Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201212pfp.zip>, Quadro 36.

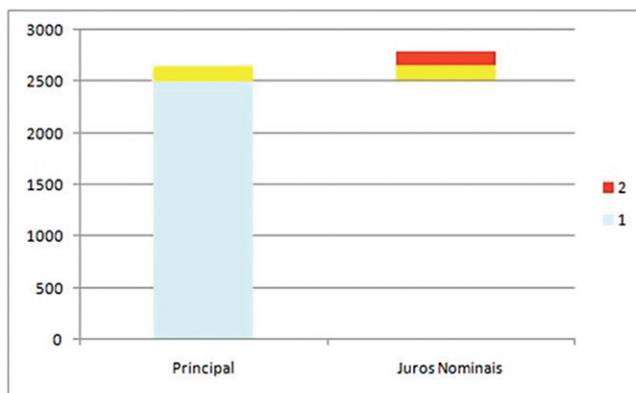
19 Relatório Mensal da Dívida - Tesouro Nacional – Out/2012 – Tabela 4.2 (Doc 6, anexo) - Disponível em <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/artigos/Anexo%20RMD%20Outubro%202012.zip>.

Como se depreende dos dados e Gráfico 1 acima, os juros nominais estimados para 2012 estariam em torno de R\$ 286 bilhões. No entanto, o valor informado pelo governo a título de Juros e Encargos da dívida para 2012 foi de R\$ 134 bilhões²⁰, valor muito inferior ao plausível, considerando-se o estoque da dívida e a taxa de juros média.

A outra representação gráfica a seguir (Gráfico 2) retrata o efeito provocado pela atualização paralela de toda a dívida (DPMFi):

- Ao mesmo tempo em que tal atualização (representada em amarelo no Gráfico 2) “somada ao Principal” (em azul) infla o estoque da DPMFi (Coluna 1), provoca uma redução, em igual medida, no montante dos juros nominais incidentes sobre essa dívida (Coluna 2).

GRÁFICO 2
DPMFI – COMPARATIVO DO IMPACTO DO CÁLCULO PARALELO DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA NO PRINCIPAL E JUROS NOMINAIS ESTIMADOS – 2012



Elaboração própria. Legenda: **Coluna 1** (azul claro) Principal da DPMFi em 31/12/2012 e (amarelo) Impacto do Cálculo Paralelo da Atualização Monetária com base no IGP-M em 2012. **Coluna 2** (vermelho) Juros e Encargos da Dívida calculados pela STN e (amarelo) Cálculo Paralelo da Atualização Monetária com base no IGP-M em 2012.

Como demonstrado, o estoque da dívida fica majorado, enquanto o dado revelado a título de juros da dívida aparenta ser bem inferior ao que

20 Fonte: Sistema de Contabilidade Governamental – SIAFI – que alimenta o sistema SIGA Brasil, compilado pelo Senado Federal. <http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=1007801> (Doc7, anexo). Cabe ressaltar que o valor de R\$ 134 bilhões informado pelo governo inclui juros e encargos de toda a dívida (interna e externa), o que revela o conservadorismo da estimativa de cálculo demonstrada.

efetivamente tem sido gasto com tal rubrica, iludindo diversos analistas e tomadores de decisões governamentais.

É importante registrar que o rendimento nominal vinculado a cada título é conhecido e certamente possui registros próprios, pois esses rendimentos são pagos a cada detentor dos respectivos títulos. Assim, não haveria razão para não fornecer esses dados à CPI ou à sociedade em geral, que arca com o peso dessa dívida.

Em vez de proceder à contabilização do rendimento nominal vinculado a cada título, tal como pago aos rentistas, tem sido feito um cálculo paralelo, não autorizado em lei, referente à atualização de todo o estoque da dívida com base no IGP-M.

É preciso frisar a ocorrência de dois procedimentos distintos:

- Procedimento que seria o correto: Cômputo da remuneração nominal devida a cada título da dívida, tal como pago aos detentores dos respectivos títulos. Tal cálculo **não é revelado** nas estatísticas divulgadas e nem mesmo contabilizado devidamente, conforme antes relatado.
- Procedimento paralelo: Cálculo distorcido, não autorizado em lei, que atualiza todo o estoque da dívida com base no IGP-M e, indevidamente, soma essa atualização ao principal (e não aos rendimentos nominais). Simultaneamente, o valor informado a título de juros da dívida fica restrito à parcela que ultrapassa tal atualização. Esse procedimento tem sido **parcialmente revelado**, pois nem mesmo essa atualização tem sido explicitada nas estatísticas de forma destacada e transparente²¹.

O efeito desse cálculo paralelo tem sido a “anulação” de parte relevante dos juros nominais (despesa corrente), que passa a figurar como amortização (despesa de capital).

Esse arranjo contábil tem distorcido, ano a ano, o registro dos fatos relacionados ao efetivo gasto com juros da dívida pública.

21 Embora o Manual de Demonstrativos Fiscais (Volume II) da Secretaria do Tesouro Nacional (fl. 24), que define como deve ser preenchido o “Relatório Resumido da Execução Orçamentária”, nos itens relativos à amortização e ao refinanciamento mencionem tal atualização, a mesma não é informada de forma destacada. Considerando que não existe previsão legal para a atualização monetária automática da dívida pública, é importante que os valores que têm sido anualmente computados dessa forma sejam revelados, para que possa ser revista essa situação que tem provocado tantos danos patrimoniais, financeiros e sociais ao país.

O Gráfico 2 mostra o efeito do mencionado cálculo paralelo em um ano apenas (2012), mas desde o Plano Real esse procedimento vem sendo adotado.

Além de impedir a visualização do efetivo montante de recursos destinados ao pagamento dos juros nominais incidentes sobre a DPMFi a cada ano, tal arranjo tem provocado o crescimento acelerado dessa dívida, pois está permitindo a emissão de títulos para o pagamento de juros (despesa corrente), em total desacordo ao que dispõe o art. 167 da Constituição Federal.

É óbvio que se fossem divulgados os valores dos juros nominais incidentes sobre a DPMFi bruta essa constatação seria facilmente detectada. Por essa razão tais dados não são informados nas estatísticas oficiais e nem mesmo a CPI da Dívida Pública conseguiu obtê-los.

Essa ausência de transparência é inaceitável, e fere os princípios constitucionais elencados no art. 37 da Carta Magna vigente.

A fim de demonstrar o efeito do mencionado cálculo paralelo de atualização monetária de toda a dívida com base no IGP-DI, buscamos o montante da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) no início de cada exercício e a taxa média de juros praticada em cada ano, desde 1995, por ser este o ano a partir do qual se verificou o crescimento acelerado da DPMFi.

Considerando que a taxa média de juros desde 1995 não está disponível para consulta, foi feita a solicitação da referida informação via processo 16853000460201360 (DOC 8, anexo). Cabe ressaltar a evidência de limitado controle interno por parte dos órgãos que manejam a DPMFi, tendo em vista a informação contida na resposta, no sentido de que não possuem o custo médio da DPMFi no período de 1995 a 2005, nem estatística da parcela da dívida em poder do BC:

Referidas informações são calculadas e disponibilizadas mensalmente, desde 2005, ano em que iniciamos a série histórica. Os dados dos anos anteriores não estão disponíveis por não terem sido calculados à época. No que diz respeito à Dívida Pública Mobiliária Federal Interna em poder no Banco Central, não há estatística disponível, posto que o cálculo não é efetuado pelo Tesouro Nacional, sendo oportuno informar que todos os títulos emitidos para a carteira do Banco Central tomam como referência o preço de venda dos leilões de títulos públicos realizados pelo Tesouro Nacional.

Apesar dessa limitação, utilizando-se tão somente os dados disponíveis a partir de 2006, foi construída a Tabela 3 a seguir, que demonstra o valor estimado dos Juros Nominais em cada ano, de 2006 a 2012, calculados com base na taxa de juros média informada pelo Tesouro Nacional correspondente a cada ano (Custo Médio), aplicada sobre o saldo da dívida no início do ano:

Tabela 3 Valor Estimado dos Juros Nominais sobre a DPMFi calculados com base no custo médio da dívida interna divulgado pelo Tesouro Nacional					
Ano	Estoque da dívida interna no início do ano (R\$ milhões)	Custo médio da dívida interna (%)	Juros Nominais Estimado (%)	Juros Reais (constantes no Relatório Resumido de Execução Orçamentária)	Diferença não computada como juros em cada ano
	(a)	(b)	c = (a x b)	(d)	e = (c-d)
2006	1.252.509,94	14,82	185.621,97	151.151,88	34.470,09
2007	1.390.693,79	12,88	179.121,36	140.078,87	39.042,49
2008	1.583.871,44	13,56	214.772,97	110.168,28	104.604,69
2009	1.759.134,19	10,69	188.051,44	124.180,42	63.871,02
2010	2.036.230,54	11,83	240.886,07	122.018,86	118.867,22
2011	2.307.143,00	12,54	289.315,73	131.036,56	158.279,17
2012	2.534.897,81	11,3	286.443,45	134.079,86	152.363,60

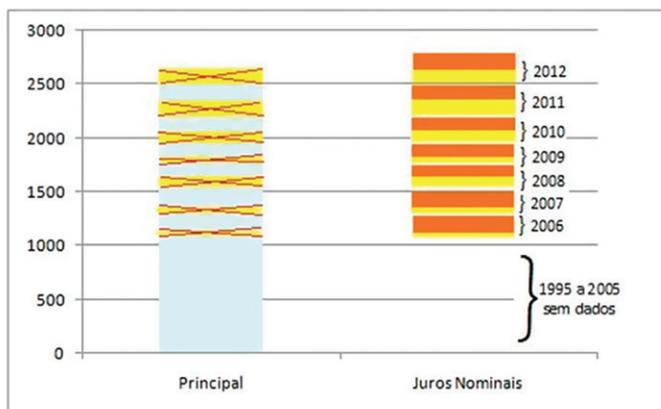
Fontes: **Estoque da dívida no início do ano:** <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201301p-fp.zip> - Quadro 36. | **Custo Médio da Dívida Interna:** <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/divida-publica-federal/relatorio-mensal-da-divida>. | **Relatório Resumido da Execução Orçamentária:** http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/relatorio_resumido.asp e https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contabilidade-publica/principais-publicacoes/index.php?option=com_content&view=article&id=603&Itemid=641&lang=pt.

Os dados da Tabela 3 foram retratados no Gráfico 3 a seguir, que evidencia o impressionante impacto no crescimento artificial da dívida pública mobiliária federal interna: todos os pedaços indicados na cor amarelo claro (hachurada com um “x”) na coluna “Principal” da dívida correspondem à nova dívida emitida para pagar a parcela dos juros nominais correspondente ao cálculo paralelo da atualização monetária, que tem sido indevidamente considerada como se fosse “amortização”.

A figura evidencia claramente a emissão de nova dívida para o pagamento de grande parte dos juros nominais, que são despesas correntes, violando-se o objetivo do art. 167, III, da Constituição Federal, conforme ampla doutrina acadêmica sobre o tema²².

22 Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária. Rio de Janeiro: CAMPUS, Set/2009.

GRÁFICO 3



Elaboração própria. Legenda: **Coluna 1** (azul claro) Principal da DPMFiaté 31/12/2012 e (amarelo hachurado) Impacto do Cálculo Paralelo da Atualização Monetária com base no IGP-M no período de 2006 a 2012. **Coluna 2** (vermelho) Juros Nominais Estimados com base no percentual de taxa juros média divulgada pela STN e (amarelo) Cálculo Paralelo da Atualização Monetária com base no IGP-M no período de 2006 a 2012.

O procedimento demonstrado provoca reflexos no crescimento acelerado do estoque da dívida e no volume de recursos exigido para o pagamento dos respectivos encargos.

IV.6 – METODOLOGIA DE CONTABILIZAÇÃO DOS JUROS DA DÍVIDA

Durante os trabalhos da CPI da Dívida Pública foi possível comprovar que desde a edição do Plano Real vem sendo aplicada a metodologia indicada no Manual de Despesa Orçamentária²³, referente à contabilização dos juros da dívida:

“JUROS DA DÍVIDA MOBILIÁRIA: *Despesas orçamentárias com a remuneração real devida pela aplicação de capital de terceiros em títulos públicos.*” (Grifamos)

23 MANUAL TÉCNICO DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO – Volume II – Manual de Despesa Orçamentária. Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Válido para o exercício de 2009 (Portaria Conjunta STN/SOF nº 3, de 2008) – Pág. 45.

Ocorre que o investidor não recebe somente a remuneração “real”, mas sim os juros nominais (atualização monetária de acordo com o tipo de título e juros também vinculado a cada título, conforme Tabela 1).

Conforme trabalhos técnicos da CPI relatados na Análise Preliminar No. 6:

“(...) a metodologia para a divulgação do valor dos juros constou explicitamente do Relatório denominado “Resultado do Tesouro” e tabelas anexas, que a Secretaria do Tesouro Nacional passou a divulgar em sua página na internet, a partir de agosto de 1995.

Relativamente à Dívida Pública, o referido relatório explicou o caráter metodológico utilizado para a mensuração dos juros reais divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que considera apenas os pagamentos excedentes sobre o IGP-M, conforme trecho a seguir transcrito²⁴:

*‘Os encargos com a dívida interna ascenderam a R\$ 867 milhões dos quais R\$ 841 milhões relativos à dívida mobiliária. O crescimento observado sobre agosto de 1994 explica-se por dois fatores. O primeiro, de caráter metodológico, deriva do fato de que **a mensuração dos juros reais considera apenas os pagamentos excedentes sobre o IGP-M**. Nos meses de julho e agosto do ano passado, esses pagamentos foram influenciados pelos efeitos estatísticos, sobre esse índice, da transição URV - Real. O segundo fator, associado à base de comparação, é a redução no estoque da dívida mobiliária em mercado, derivada da forte monetização verificada nos primeiros meses do Real.’”*

Constata-se, assim, que desde o Plano Real o governo tem divulgado somente a parte dos juros que supera a atualização monetária calculada com base na variação do IGP-M, pois segrega a outra parte (correspondente a essa variação monetária) e a contabiliza como se fosse “amortização”.

Tal prática constou de uma das respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação – Processo n. 16853006369201277 (DOC 4, anexo):

“(...) de acordo com o art. 13 da Lei n. 4.320/64, os valores das correções sobre títulos do Tesouro (...) são contabilizados como despesa de capital”.

24 Resultado do Tesouro em agosto/95 – Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/1995/ago1995.zip>.

Ocorre que o art. 13 da referida Lei não faz qualquer referência nesse sentido. O artigo 13, pelo contrário, é explícito ao classificar os “Juros da Dívida Pública” como Despesas Correntes, por ser correspondente ao custeio da dívida pública. Conforme fundamentado em itens precedentes deste relatório, os “Juros da Dívida Pública” correspondem à remuneração efetivamente paga aos detentores dos títulos – que engloba os juros reais mais a correção monetária incidente sobre os respectivos títulos públicos.

Essa metodologia de contabilização apenas dos juros reais **excedentes sobre o IGP-M** também constitui procedimento que fere princípios fundamentais da Contabilidade do Setor Público e afronta o art. 37 da Constituição Federal, pois não corresponde ao registro dos fatos econômicos efetivamente verificados na prática. Trata-se de arranjo contábil que deve ser reparado.

Segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público, constantes da Resolução CFC no. 1.128/2008, com as alterações introduzidas pela Resolução CFC no. 1.268/2009²⁵, a contabilidade deve refletir com fidedignidade os fatos:

“NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE

NBC-T-16 - NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO

NBC-T-16.1 – CONCEITUAÇÃO, OBJETO E CAMPO DE APLICAÇÃO

(...)

6. A função social da Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social.”

Diante disso, a contabilidade pública deve, obrigatoriamente, refletir os fatos reais em relação ao pagamento dos juros nominais aos detentores dos títulos públicos, o que não vem ocorrendo, como já demonstrado.

25 <http://www.cfc.org.br>

IV.7 - AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL PARA A ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DE TODA A DÍVIDA

Durante a CPI da Dívida Pública restou comprovado que **toda** a DPMFi está sendo atualizada monetariamente, conforme documentos²⁶ apresentados pela STN à CPI, analisados no trecho da Análise Preliminar No. 6 transcrito a seguir:

*Porém, no Memorando 1241/2009/CODIV/SECAD-III/STN/MF-DF, enviado a esta CPI, a Secretaria do Tesouro Nacional, em sua Tabela 1 (que apresenta os fatores de variação da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna), atualiza monetariamente **toda** a dívida pelo IGP-M, reduzindo os juros apenas à parcela que supera tal índice.*

Trata-se de procedimento paralelo – não previsto em lei - que incha o principal da dívida (em montante equivalente à variação do IGP-M) e tem possibilitado esconder o verdadeiro custeio da dívida pública, pois reduz, na mesma medida, o valor divulgado a título de juros da dívida, conforme Gráficos 1, 2 e 3 antes retratados.

Não existe norma legal que autorize a correção monetária de toda a dívida. Estamos, portanto, diante de uma ilegalidade expressa, pois todo ato da administração pública deve ser expressamente autorizado em lei, conforme dispõe o art. 37 da Constituição Federal.

A prática de proceder à atualização monetária de toda a dívida corresponde a mero arranjo contábil - sem amparo legal – e está possibilitando (além de esconder o custeio efetivo da dívida) uma afronta ao disposto no art. 167 da Constituição Federal, pois aumenta artificialmente o volume das amortizações e, na mesma medida, aumenta o limite para emissão de títulos.

A CPI investigou as justificativas apresentadas pelos órgãos governamentais para essa prática ilegal, conforme trecho da Análise Preliminar No. 6:

26 Memorando 1241/2009/CODIV/SECAD-III/STN/MF-DF, de 24 de setembro de 2009, enviado à CPI por meio do Aviso 324/MF, de 28 de setembro de 2009, assinado pelo Ministro da Fazenda Guido Mantega, ao qual foi anexado o documento que analisa os Fatores de Variação da Dívida Pública Federal (DOC 9, anexo).

Questionada pela CPI acerca da justificativa para esta utilização do IGP-M para a atualização monetária da dívida pública na Tabela 1 do citado Memorando²⁷, a Secretaria do Tesouro Nacional respondeu o seguinte²⁸:

‘Quanto ao IGP-M informamos que ele é utilizado para cumprir o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, decretada pelo Congresso Nacional, que menciona que a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada da União não poderá superar, no exercício, a variação do Índice Geral de Preços – Mercado – IGP-M da Fundação Getúlio Vargas.’”

Entretanto, cabe ressaltar que não consta da LDO e nem da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁹ qualquer determinação ou sequer autorização para que se proceda à atualização total da dívida, conforme trechos transcritos a seguir.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trata de “atualização monetária” nos seguintes artigos:

Art. 50. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

*§ 3o. A atualização monetária do principal da dívida mobiliária **refinanciada** não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.*

(...)

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...)

*V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de **títulos para pagamento do principal** acrescido da atualização monetária.*

(...)

*§ 4o. O refinanciamento **do principal** da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do*

27 Ofício 148/09-P, de 29/12/2009, assinado pelo Presidente da CPI da Dívida Pública, Dep. Virgílio Guimarães(DOC 10, anexo).

28 Nota STN/CODIV/Nº. 55/2010, enviada à CPI com Aviso Nº 29, de 22/01/2010 (DOC 11, anexo).

29 Lei Complementar 101/2000.

exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária. (Grifamos)

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO** – editada a cada ano³⁰ tem incluído artigo contendo indicação de limite para a atualização monetária. A título exemplificativo, da Lei 12.708/2012 (LDO-2013) constou:

Art. 66. A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada da União não poderá superar, no exercício de 2013, a variação do Índice Geral de Preços - Mercado - IGP-M da Fundação Getúlio Vargas.

Depreende-se que nenhuma das duas leis – LRF e LDO – determinou ou sequer autorizou que se realizasse a atualização monetária da dívida pública brasileira.

Cumpre ressaltar, inicialmente, que o procedimento paralelo que vem sendo adotado não tem correspondido a “pagamento do principal”, pelo contrário, tem inflado o principal e tem servido para “anular” a visualização de grande parte dos juros nominais pagos aos detentores dos títulos, conforme Gráficos 1, 2 e 3 antes retratados. Dessa forma, os mencionados dispositivos da LRF e LDO não servem de respaldo legal para o distorcido procedimento que vem sendo adotado.

Os dispositivos antes transcritos citam um limite para a *atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada*. Entretanto, cabe perguntar: Qual é o ato legal que determina que toda a dívida pública interna seja atualizada monetariamente? **Não existe esse ato.**

A menção a um limite (correspondente à variação do IGP-M) não pode ser interpretada como determinação para que a dívida pública total seja automaticamente atualizada monetariamente e, ainda, que tal

30 Dispositivo da LDO de cada ano, que trata do LIMITE para atualização da Dívida Mobiliária refinanciada da União: LDO 2002: Lei nº 10.266, de 24.07.2001, Art. 49; LDO 2003: Lei nº 10.524, de 25.07.2002, Art. 68; LDO 2004: Lei nº 10.707, de 30.07.2003, Art. 73; LDO 2005: Lei nº 10.934, de 11.08.2004, Art. 76; LDO 2006: Lei nº 11.178, de 20.09.2005, Art. 80; LDO 2007: Lei nº 11.439, de 29.12.2006, Art. 80; LDO 2008: Lei nº 11.514, de 13.08.2007, Art. 76; LDO 2009: Lei nº 11.768, de 14.08.2008, Art. 73; LDO 2010: Lei nº 12.017, de 12 de Agosto de 2009, Art. 72; LDO 2011: Lei nº 12.309, de 9 de Agosto de 2010, Art. 72; LDO 2012: Lei nº 12.465, de 12 de Agosto de 2011, Art. 69; LDO 2013: Lei nº 12.708, de 17 de Agosto de 2012, Art. 66.

atualização seja deduzida do montante dos juros nominais efetivamente pagos sobre a dívida bruta. Tal interpretação levaria à distorção dos fatos concretos, à realização de procedimento paralelo que impede a retratação do efetivo custeio da dívida pública e, adicionalmente, possibilita uma afronta à Constituição Federal – art. 167.

Assim, considerando que não existe lei que autorize a atualização monetária total da dívida pública, os dispositivos na LRF e na LDO não podem ser interpretados como autorização legal para a prática que vem sendo adotada de atualizar monetariamente e automaticamente **toda a dívida** e excluir esta atualização do montante dos juros nominais, classificando tal atualização como se fosse amortização.

As justificativas equivocadas para esse procedimento se baseiam em interpretação elástica do conteúdo dos referidos dispositivos da LRF e da LDO, que não pode ser admitida, tendo em vista o significativo dano que tal procedimento vem provocando ao patrimônio público e à sociedade brasileira.

IV.8 - CONSEQUENCIAS RESULTANTES DO ARRANJO CONTÁBIL DECORRENTE DA ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA DPMFi:

IV.8.1 - CRESCIMENTO EXPONENCIAL

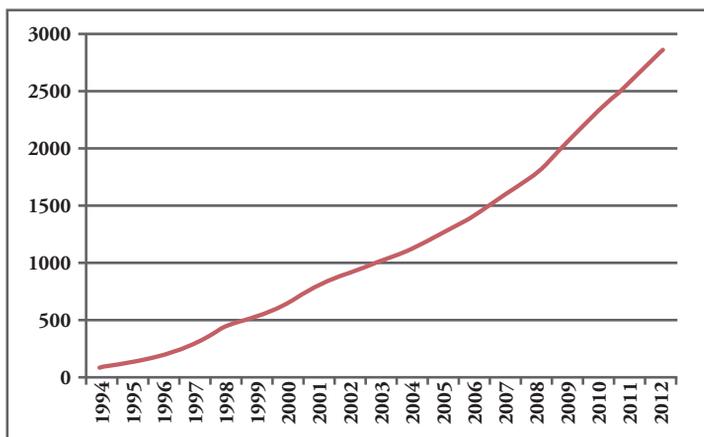
Embora os Relatórios de Execução Orçamentária publicados anualmente pelo governo informem elevado volume a título de “amortizações” da dívida pública, a análise da evolução do estoque da DPMFi evidencia o seu contínuo e acelerado crescimento. Isso ocorre devido à emissão de novos títulos para o pagamento de grande parte³¹ dos juros nominais.

Esta prática tem sido o principal fator de crescimento do estoque da DPMFi, que já **ultrapassou R\$ 2,8 TRILHÕES de reais em dezembro/2012**³², conforme Gráfico 4 a seguir:

31 Representada pela parte em destaque (hachurada com x) no Gráfico 3.

32 Fonte: <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201302pfp.zip> - Quadro 36.

GRÁFICO 4
ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL
INTERNA –DPMFI – R\$ BILHÕES
ATUALIZADO ATÉ 31/12/2012 - R\$ 2,823 TRILHÕES³³



Fonte: Banco Central -<http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201302pfp.zip> - Quadro 36.

O gráfico retrata o contínuo e acelerado crescimento do estoque da dívida pública mobiliária federal interna. Caso estivessem de fato ocorrendo amortizações dessa dívida, o seu estoque estaria caindo e não aumentando, como evidenciado no Gráfico 4 acima. Para não revelar o arranjo contábil que tem privilegiado a destinação de recursos para o pagamento de juros, não têm sido devidamente publicadas as estatísticas relativas ao valor dos juros nominais incidentes sobre a DPMFi bruta.

A maioria das estatísticas disponibilizadas tanto pelo BC como pela STN apresentam dados referentes à dívida “líquida”³⁴, que apresentam figuras ilusórias quanto ao efetivo comportamento da evolução da dívida mobiliária interna brasileira.

IV.8.2 - ANATOCISMO

A emissão de títulos para pagar parte relevante dos juros tem provocado o crescimento acelerado da dívida de forma contínua, pois sobre a

33 Fonte: <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201302pfp.zip> - Quadro 36.

34 Cálculo estatístico, mediante o qual são deduzidas diversas parcelas da dívida efetiva bruta.

parcela dos juros incorporados ao principal passam a incidir novos juros, fazendo com que a dívida cresça de forma exponencial, sem qualquer contrapartida real em bens ou serviços, mas decorrente apenas da incidência de juros sobre juros, o que configura Anatocismo.

Esse método tem transformado, de forma explícita, juros em capital, sobre o qual incidirão novos juros, isto é juros sobre juros.

Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal proíbe a incorporação de juros sobre juros, conforme Súmula 121, de 1963, que assim se pronunciou:

“É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada.”

Esta súmula tem como base a Lei da Usura (Decreto nº 22.626/1933), vigente, que em seu art. 4º, estabeleceu:

“Art. 4º - É proibido contar juros dos juros; esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta-corrente de ano a ano”.

Dessa forma, juros vencidos e não pagos deveriam ser computados à parte, mas sobre estes não poderiam incidir novos juros, em obediência à Súmula 121 do STF.

O texto do Decreto 22.626/33 aponta para mais uma questão relevante: os juros somente poderiam ser acumulados em conta-corrente ao final de cada ano e não mensalmente, como se está procedendo em relação à dívida pública brasileira.

Algumas tentativas de respaldar a “legalidade” da prática do anatocismo se baseiam na Súmula 596³⁵ do STF, sendo que esta refere-se unicamente ao disposto no artigo 1º do Decreto n. 22.626/1933, ou seja, restringe-se à limitação das taxas de juros ou à sua dimensão, não afetando o disposto no art. 4º. do mesmo ato legal.

Outros tentam respaldar a prática de anatocismo na Medida Provisória 1.963-17, editada pelo governo federal em 2001, cujo artigo 5º assim dispõe:

35 <http://perciafinanceira.blogspot.com.br/2010/02/desatando-os-nos-sobre-sumula-596-stf.html>.

“Nas operações realizadas pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, é admissível a capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano.”

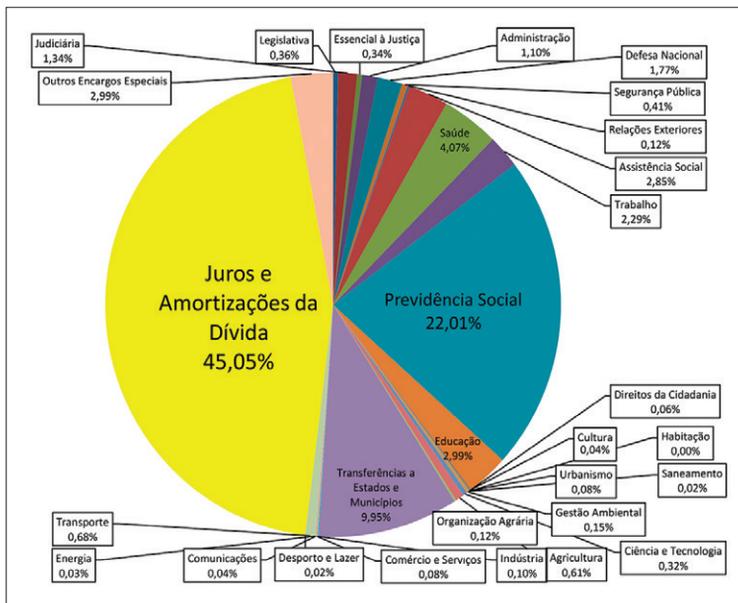
Essa MP é direcionada a operações realizadas por instituições financeiras e não respalda atos da administração pública. Ademais, sua legalidade está sendo questionada junto ao STF.

IV.8.3 - EXIGÊNCIA DE ELEVADO VOLUME DE RECURSOS PARA A DÍVIDA, PREJUDICANDO TODAS AS ÁREAS SOCIAIS

O explosivo crescimento da DPMFi, principalmente em decorrência da emissão de títulos para pagar os elevados juros, tem exigido volume de recursos cada vez mais elevado para o pagamento de seus encargos, em montante muito superior ao valor destinado a todas as demais despesas públicas.

Em 2011, R\$ 708 bilhões (45,05%) foram destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida, conforme dados da Execução Orçamentária representados no Gráfico 5 a seguir, enquanto a saúde recebeu apenas 4,07% dos recursos; a educação apenas 2,99%, etc.

GRÁFICO 5
ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO – EXECUTADO
EM 2011 – TOTAL = R\$ 1,571 TRILHÃO



Fonte: SIAFI / Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

Fontes:

<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=2620216> – Gastos por Função

<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=1007801> - Gastos com a Dívida

<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=1007782> – Transferências a Estados e Municípios (Programa “Operações Especiais – Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica”).

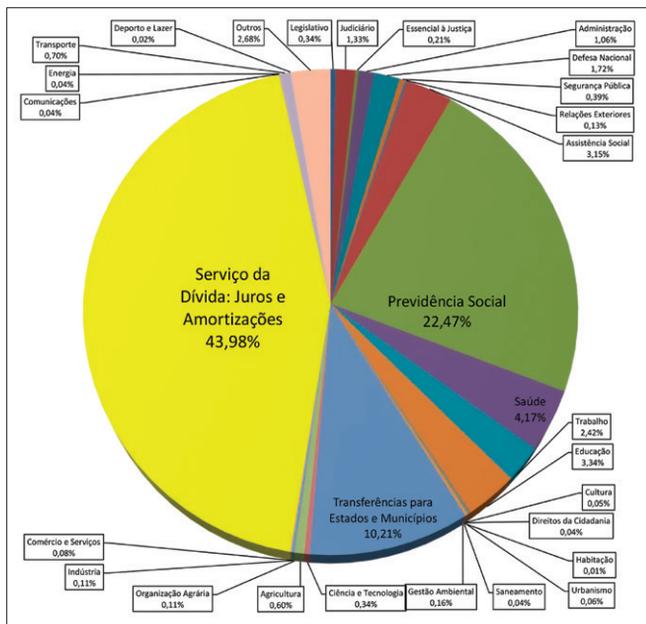
Nota 1: As despesas com a dívida e as transferências a estados e municípios se incluem dentro da função “Encargos Especiais”.

Nota 2: O gráfico não considera os restos a pagar de 2011, executados em 2012.

Nota 3: Inclui o “refinanciamento” ou “rolagem”, pois a CPI da Dívida constatou que boa parte dos juros são contabilizados como tal, em obediência ao **Princípio da Unidade Orçamentária**.

Em **2012**, o volume de recursos destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida alcançou a cifra de **R\$ 753 bilhões** (43,98%), conforme dados da Execução Orçamentária representados no Gráfico 6 a seguir:

GRÁFICO 6
ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO – EXECUTADO
EM 2012 – TOTAL = R\$ 1,712 TRILHÃO



Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Fontes:

<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=2620216> – Gastos por Função

<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=1007801> - Gastos com a Dívida

<http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=1007782> – Transferências a Estados e Municípios (Programa “Operações Especiais – Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica”)

Nota 1: As despesas com a dívida e as transferências a estados e municípios se incluem dentro da função “Encargos Especiais”.

Nota 2: O gráfico não considera os restos a pagar de 2012, executados em 2013.

Nota 3: Observado o princípio da unicidade orçamentária.

Para **2013**, a previsão constante da peça orçamentária enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional³⁶ indica que os gastos com a dívida atingirão **R\$ 900 bilhões**.

A tendência é a exigência de volume de recursos cada vez mais elevado, devido à contínua capitalização de grande parte dos juros, e a emissão de títulos para pagar juros, em decorrência do procedimento paralelo antes explicado.

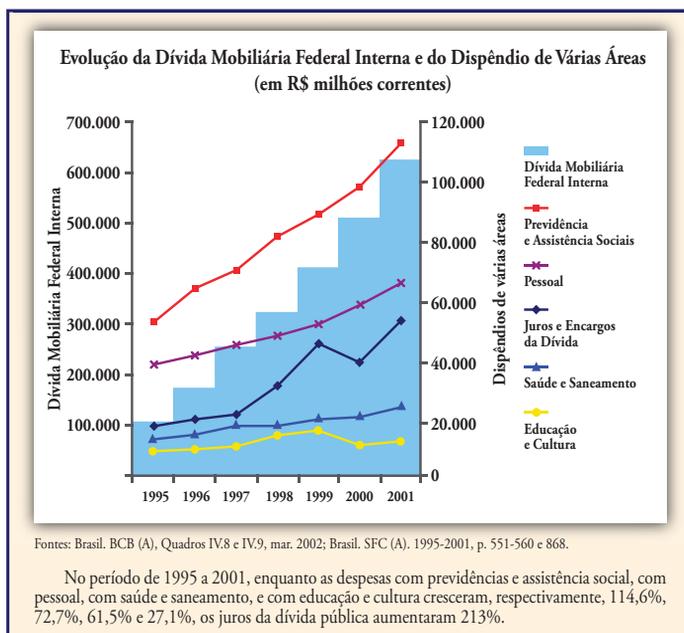
36 http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2013/rel_final/vol1/02_rel_e_voto.pdf- Pág 4.

Os Gráficos 5 e 6 permitem visualizar o sacrifício imposto a todas as áreas sociais, devido à exagerada destinação de recursos para o pagamento de gastos com essa questionável dívida. Essa situação é responsável pelo inaceitável paradoxo verificado em nosso país, pois o Brasil é a 7ª economia mundial e, ao mesmo tempo, é classificado em 84o. lugar no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano medido pela ONU.

IV.8.4 - CONTÍNUA E CRESCENTE SUBTRAÇÃO DE RECURSOS PARA OS GASTOS COM A DÍVIDA, PREJUDICANDO TODAS AS ÁREAS SOCIAIS

O crescimento acelerado da destinação de recursos para pagamento da dívida, verificado especialmente a partir do Plano Real, foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União, conforme Relatório Anual correspondente ao ano de 2002³⁷, que consolidou os gastos nominais com juros e amortizações da dívida por meio do Gráfico 7 retratado a seguir:

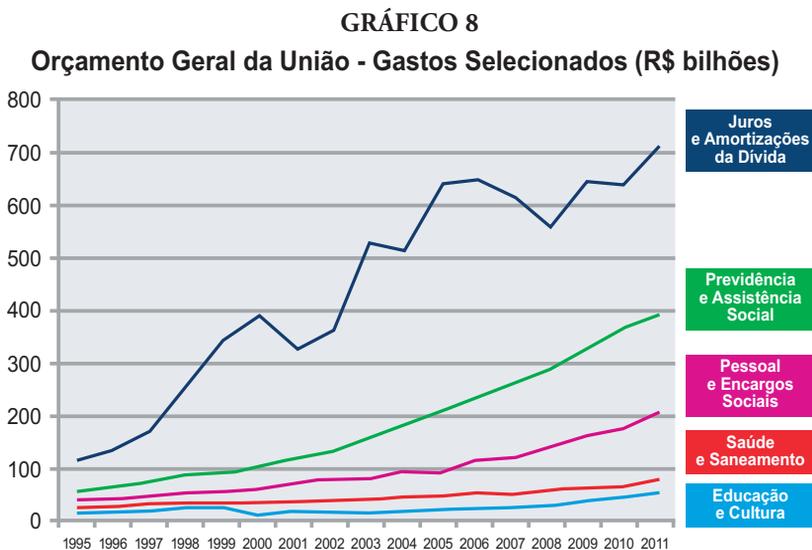
GRÁFICO 7



37 Dados divulgados segundo a metodologia adotada no Balanço Orçamentário da União, que exclui dos juros a parcela do IGP-M - Item 2.8.2 do Relatório do TCU de 2002.

Cumprе ressaltar que o Gráfico 7, reproduzido a partir de gráfico elaborado pelo TCU, considerou apenas os gastos com juros reais, ou seja, apenas a parcela dos juros que supera a inflação medida pelo IGP-M.

Para demonstrarmos os custos efetivos com a dívida, elaboramos o Gráfico 8, na página seguinte, que reflete a expansão exorbitante dos gastos com a dívida, em detrimento de todas as demais áreas sociais comparadas:



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - SIAFI / Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

Nota: Inclui o “refinanciamento” ou “rolagem”, pois a CPI da Dívida constatou que boa parte dos juros são contabilizados como tal, em obediência ao **Princípio da Unicidade Orçamentária**.

O Gráfico 8 evidencia o contínuo e exacerbado dano social, devido aos poucos recursos destinados às áreas essenciais de educação e saúde, o que compromete tanto a geração atual como as gerações futuras.

Quando o governo apresenta apenas os gastos com os juros “reais” da dívida, a comparação entre estes e os demais gastos sociais fica completamente distorcida.

Qualquer eventual reajuste de valor – seja por mera atualização de valores, ou decorrente de novos dispêndios –havido em qualquer outra rubrica orçamentária (saúde, educação, pessoal, previdência, etc.), é,

invariavelmente, computado como gasto correspondente àquela rubrica. O computo dos gastos com a dívida não poderia ser diferente.

IV.8.5 - FALTA DE TRANSPARÊNCIA

A ausência de dados – estatísticos e contábeis – referentes ao valor dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública é um escândalo.

A sociedade que arca com o peso dessa dívida tem o direito de saber o valor da remuneração integral que tem sido paga aos detentores dos títulos da dívida brasileira.

Os arranjos contábeis detalhados em itens precedentes do presente relatório têm disfarçado o extorsivo montante de juros nominais que está sendo pago anualmente pelo governo federal aos detentores dos títulos da dívida, tanto com recursos provenientes da arrecadação de tributos como provenientes de fontes patrimoniais e financeiras, especialmente advindos da emissão de nova dívida, em flagrante desrespeito à Constituição Federal (arts. 37 e 167, III), e à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 12, parágrafo 2º).

Nem mesmo a CPI da Dívida Pública conseguiu obter informações estatísticas ou contábeis sobre o valor de juros nominais incidentes sobre a DPMFi.

V - CONCLUSÃO/RESPOSTAS AOS QUESITOS

Face ao exposto, passamos a responder objetivamente aos quesitos formulados:

- a) **Os valores dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) estão sendo devidamente informados à sociedade?**

Não.

Conforme argumentação e fundamentos mencionados no desenvolvimento do item IV-Exames e Perícias do presente relatório, especialmente no item IV-5, as estatísticas divulgadas - tanto pelo BC como pela STN - **não** informam o valor dos juros nominais pagos aos detentores dos títulos da DPMFi.

Nem mesmo a CPI da Dívida Pública conseguiu obter esse dado.

Evidentemente, tal registro existe, pois os juros nominais correspondem à remuneração que tem sido paga, na prática, aos detentores dos títulos da dívida brasileira. Entretanto, tal registro não é informado.

O BC tem divulgado tabela – “NFSP-Juros Nominais por indexador”³⁸ (DOC 1, anexo). Se somarmos todos os valores calculados pelo BC, inclusive os que aparecem com sinal negativo (títulos vinculados à TJLP e cambiais em 2012), o valor dos juros nominais informado foi de **R\$ 236 bilhões**.

Dois fatores impedem que tal valor seja assumido como o valor dos juros nominais:

- Em primeiro lugar, o fato de a metodologia indicada pelo BC para a elaboração da referida tabela ser a da “Necessidade de Financiamento do Setor Público-NFSP”, que trabalha com a dívida líquida, e não bruta. Cumpre mencionar que a remuneração nominal paga, na prática, aos detentores dos títulos da dívida, é calculada sobre a dívida bruta e não líquida. O parâmetro “dívida líquida” é meramente estatístico e exclui grande parte da dívida sobre a qual, na realidade, são calculados e pagos juros nominais.
- O fato deste valor ser calculado por metodologia que compensa eventuais créditos, apurando valores negativos (para títulos remunerados pela TJLP e cambiais, por exemplo para o ano examinado), deixando de refletir o valor da remuneração positiva que está de fato sendo paga pelos títulos da DPMFi e que deveriam compor o cálculo dos juros nominais.

Por sua vez, a STN tem divulgado, a título de juros da dívida (através do sistema SIAFI, que alimenta o SIGA-Brasil do Senado Federal), apenas a parcela dos juros que supera o cálculo paralelo com base na variação do IGP-M, tendo apresentado, para o ano de 2012, a cifra de **R\$ 134 bilhões**.

Estimativa conservadora do montante dos juros nominais, calculada com base no estoque de títulos da DPMFi existente no início de 2012 e taxa de juros média praticada durante o referido ano, demonstrada na Tabela 3, aponta para o valor de **R\$ 286 bilhões**.

38 Quadro XVI – NFSP – Juros nominais por indexador disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI2012122pfp.zip>.

Constata-se portanto, a ausência de informação clara e precisa acerca do valor dos juros nominais sobre a DPMFi bruta.

b) Qual a razão para a imensa disparidade entre os dados referentes aos juros da dívida pública apresentados pelo BC e a STN?

O BC tem informado parcialmente o valor dos juros nominais incidentes sobre os títulos da DPMFi. Apesar de discriminar os juros pelos respectivos indexadores dos títulos da dívida (“NFSP-Juros Nominais por indexador” – DOC 1, anexo), há que ressaltar que a metodologia utilizada é a da NFSP, que trabalha com a **dívida** líquida e não bruta, gerando a indicação de valor negativo para os juros nominais que distorcem os resultados apresentados.

Já o valor que tem sido informado a título de juros da dívida pela STN (R\$ 134 bilhões em 2012), que alimenta o sistema de contabilidade pública – SIAFI –, é o resultante de cálculo paralelo, conforme explicado no item IV-5 do presente relatório. Tal cálculo computa uma atualização global de toda a dívida com base no IGP-M (sendo que a remuneração de cada tipo de título da dívida é distinta, conforme Tabela 1 do presente relatório), e, simultaneamente, deduz essa atualização do valor dos juros nominais, e a considera como se fosse “amortização” do principal da dívida.

Cumprе ressaltar que sequer é explicitado o cálculo da referida atualização monetária com base no IGP-M. Não existem dados estatísticos ou contábeis disponíveis sobre o valor destacado da parcela de atualização monetária da dívida que tem sido classificada como rolagem. Embora o Manual de Demonstrativos Fiscais (Volume II) da Secretaria do Tesouro Nacional³⁹ (fl. 24), que define como deve ser preenchido o “Relatório Resumido da Execução Orçamentária”, nos itens relativos à amortização e ao refinanciamento mencionem tal atualização⁴⁰, a mesma

39 Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF_VolumeII_3edicao.pdf.

40 Recorde-se que tal manual fundamentou-se em Resolução do CFC 750/93 anterior ao Plano Real, que já se encontrava superada: “AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA – Nessa linha, registrar as despesas com

não é informada de forma destacada, o que fere o princípio da transparência.

Conforme demonstrado nos itens IV.3 e IV.4 do presente relatório, a atualização monetária é parte da remuneração que tem sido oferecida pelos títulos da dívida brasileira.

O efeito desse cálculo paralelo tem sido a “anulação” de parte relevante dos juros nominais (despesa corrente), que passa a figurar como amortização (despesa de capital), como retratado nos Gráficos 1 a 3.

c) Quais são as consequências da metodologia de cálculo dos juros da dívida que vem sendo empregada pela STN?

Conforme argumentação e fundamentos mencionados no desenvolvimento do item IV-5 do presente relatório, a metodologia empregada pela STN tem distorcido completamente a contabilização do efetivo custeio da dívida pública, provocando grande repercussão no crescimento de seu estoque.

Restou comprovado que a STN tem efetuado um cálculo paralelo, que consiste na atualização global da DPMFi, deduzindo tal atualização da remuneração dos títulos (despesa corrente), contabilizando-a como se fosse “amortização” da dívida (despesa de capital).

Além de distorcer a contabilização dos fatos concretos, impedindo a fidedigna retratação do efetivo custeio da dívida pública, tal procedimento tem possibilitado uma afronta ao disposto no art. 167 da Constituição Federal.

Este dispositivo constitucional limita a emissão de títulos da dívida ao montante das despesas de capital, conforme detalhado nos itens IV-1 e IV-2 do presente relatório.

o pagamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária. O refinanciamento da dívida pública não poderá ser informado nessa linha, pois deverá ser registrado destacadamente na linha AMORTIZAÇÃO DA DÍV. / REFINANCIAMENTO (XI). “AMORTIZAÇÃO DA DÍV. / REFINANCIAMENTO (XI) – Nessa linha, registrar as despesas com o pagamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa custeadas com recursos oriundos de operações de crédito contratadas com essa finalidade.” (grifos nossos).

Na medida em que a STN infla o valor das despesas de capital, dá margem à emissão de nova dívida no montante correspondente a essa parcela indevidamente adicionada às amortizações.

Esse fato tem sido um dos principais responsáveis pelo preocupante crescimento acelerado do estoque da DPMFi, que atingiu, em dezembro/2012, o montante de R\$ 2,823 trilhões, conforme tabela divulgada pelo BC⁴¹. Caso a média de juros sobre a dívida praticada em 2013 seja equivalente à de 2012 (12,54% a.a.), essa despesa exigirá pelo menos R\$ 354 bilhões este ano, causando grande impacto no atendimento às urgentes necessidades sociais.

d) Há previsão legal para o procedimento que vem sendo adotado pela STN em relação à contabilização dos juros da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi)?

Não.

Conforme argumentação e fundamentos mencionados no desenvolvimento do item IV do presente relatório, o procedimento que vem sendo adotado pela STN fere dispositivos constitucionais, legais e normativos (normas contábeis).

A contabilidade deve, obrigatoriamente, ser fidedigna aos fatos efetivamente ocorridos.

No caso, o procedimento adotado pela STN informa um valor a título de juros que não retrata a remuneração que vem sendo paga aos detentores dos títulos da DPMFi.

O valor informado pela STN é subtraído de cálculo global de atualização monetária que sequer tem amparo legal.

Inexiste ato legal que autorize ou determine a atualização global de toda a dívida. Ademais, não há previsão legal para deduzir tal atualização do montante da remuneração paga aos rentistas, resumindo o valor dos juros à parcela que ultrapassa tal atualização.

⁴¹ Dado extraído de tabela publicada pelo Banco Central (Doc 5, anexo), incluída em um dos anexos à “Nota para a Imprensa” – Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI2012122pfp.zip>, Quadro 36.

Trata-se de tratamento contábil mediante um cálculo paralelo, sem previsão legal, que tem disfarçado o verdadeiro peso dos juros nominais que está sendo pago sobre a DPMFi, além de viabilizar a geração de nova dívida também sem previsão legal. Este arranjo contábil tem viabilizado a emissão de dívida para pagar grande parte dos juros nominais, o que significa uma burla à Constituição Federal (art. 167, III).

A STN informou que desde o Plano Real vem efetuando tal procedimento desde a edição do Plano Real, citando a Lei 4.320, LRF e LDO para justificar sua prática. Entretanto, ao contrário do alegado, nenhum desses atos legais determina ou sequer autoriza tal procedimento paralelo, conforme detalhado no item IV do presente relatório.

A recente resposta do Ministério da Fazenda⁴² a pedido de informações por meio do Sistema de Acesso a Informação atestou que “***A contabilidade da dívida pública não contempla o registro isolado da atualização monetária dos títulos públicos***”. Tal resposta confirma que trata-se de cálculo paralelo, que sequer tem sido contabilizado.

Interpretação divergente dessa seria absurda, pois estaríamos admitindo a adoção de procedimento que conflita com a Lei 4.320/64 (art. 13), com normas do Conselho Federal de Contabilidade, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 12, parágrafo 2o.), e com a Constituição Federal.

e) Essa prática configura dano patrimonial e social?

Sim.

O procedimento paralelo adotado pela STN, atualizando toda a dívida e deduzindo tal atualização dos juros nominais, classificando-a como amortização, tem significado não somente a burla à denominada Regra de Ouro (art. 167 da CF) e demais dispositivos infraconstitucionais citados, como também tem provocado graves consequências que representam dano patrimonial às finanças do país, danos sociais e ofensa ao princípio constitucional da transparência na medida em que:

42 Respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação – Processo n. 16853006369201277 (Doc 4, anexo).

- Disfarça o extorsivo montante de juros nominais incidentes sobre a dívida interna bruta que está sendo efetivamente pago anualmente, pois classifica como amortização grande parte desses juros nominais. Esse disfarce fica evidente quando se analisa o Gráfico 4, que retrata a evolução da dívida interna bruta, em franca ascensão, o que denuncia que na realidade não estão ocorrendo amortizações. Caso a dívida estivesse sendo de fato amortizada, o estoque da dívida bruta estaria caindo e não aumentando;
- Provoca o crescimento exponencial da dívida, na medida em que viabiliza a emissão de títulos para pagar juros, que passarão a integrar o estoque da dívida, e sobre esse estoque novos juros incidirão, sucessivamente, em cascata. Por essa razão, a dívida interna federal já **ultrapassou a casa dos 2,8 TRILHÕES de reais em dezembro/2012**⁴³.
- Tem viabilizado a transformação de juros em capital, exacerbando a incidência de juros sobre juros, que caracteriza o anatocismo, considerado ilegal pelo Supremo Tribunal Federal – Súmula 121;
- Tem provocado a destinação de grande volume de recursos para o pagamento do serviço da dívida, inclusive mediante a emissão de novos títulos, como demonstram os Gráficos 5 e 6, que retratam o Orçamento Geral da União executado em 2011 e 2012, respectivamente, quando a dívida absorveu quase a metade dos recursos, enquanto a saúde ficou com cerca de 4%, a educação com cerca de 3%, sacrificando todas as demais rubricas orçamentárias com evidentes danos sociais;
- Desde que essa prática passou a ser adotada (em 1995), a destinação de recursos para o pagamento do serviço da dívida passou a crescer de forma acelerada, em detrimento das demais despesas públicas, como demonstrado em série histórica retratada pelo Tribunal de Contas da União (2002), retratada no Gráfico 7. Prosseguindo-se com os cálculos até 2011, foi construído o Gráfico 8, que demonstra a preocupante tendência de crescimento exponencial do valor dos gastos nominais com a dívida, que têm sido financiados em grande parte com a emissão de nova dívida (burlando-se o art. 167, III da CF),

43 Nota para a Imprensa – Banco Central – Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni-201212pfp.zip>. (Quadro 36).

mas também com recursos contingenciados das áreas sociais; recursos provenientes de lucros das estatais, do pagamento das dívidas dos entes federados, eventuais lucros do Banco Central, dentre outros;

- Tem significado a privilégio para a dívida por aplicar metodologia distinta em relação aos demais gastos sociais : enquanto gastos com pessoal e demais áreas sociais computam os valores nominais correntes efetivamente pagos (embutidos os eventuais reajustes salariais e de benefícios ao longo dos anos, decorrentes da inflação), os gastos com juros da dívida pública são descontados da inflação (calculada pela aplicação de índice – IGP_M – sobre o estoque da dívida), que tem sido informada equivocadamente como se fosse amortização, inflando o limite para emissão de novos títulos;
- Tem impedido a demonstração transparente dos juros nominais efetivamente pagos sobre a dívida pública – DPMFi – de tal forma que não se sabe o seu efetivo custo, que teve que ser objeto de estimativas no presente relatório.

f) Qual o impacto provocado por essa prática adotada pela STN sobre o crescimento acelerado da destinação de recursos para pagamento da dívida?

Conforme argumentação e fundamentos mencionados no item IV-5, retratadas nos Gráficos 1 a 4, o procedimento adotado pela STN tem provocado o crescimento exponencial da dívida, na medida em que viabiliza a emissão de títulos para pagar juros, que passarão a integrar o estoque da dívida, e sobre esse estoque novos juros incidirão, sucessivamente, em cascata. Por essa razão, a dívida interna federal já **ultrapassou a casa dos 2,8 TRILHÕES de reais em dezembro/2012**⁴⁴.

Consequentemente, o estoque majorado da dívida passa a exigir montante cada vez mais elevados de juros e amortizações.

O mecanismo de atualizar toda a dívida com base no IGP-M, e deduzindo tal atualização da remuneração dos títulos para classificá-la como amortização tem se repetido todos os anos, repetindo-se também a prática de emissão de novas dívidas para o pagamento dessa parte dos juros nominais, transformando juros em capital de forma sequencial.

44 Nota para a Imprensa – Banco Central – Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni-201212pfp.zip>. Quadro 36.

Considerando que não existe previsão legal para a atualização monetária automática da dívida pública, é importante que os valores que têm sido anualmente computados dessa forma sejam revelados, para que possa ser revista essa situação que tem provocado tantos danos patrimoniais, financeiros e sociais ao país.

Entendemos que, por sua enorme relevância em todos os sentidos, caberia ao Ministério Público requerer a informação detalhada sobre o valor da parcela da atualização monetária (calculada com base no IGP-M) que tem sido classificada como “rolagem” da dívida, a cada ano, desde 1995 até a presente data.

O resultado dessa prática continuada tem feito a dívida se multiplicar por ela mesma, sem qualquer contrapartida em recursos, bens ou serviços à nação, exigindo cada vez um volume maior de recursos como comprova o gráfico 7, elaborado pelo TCU (de 1995 a 2002), e o gráfico 8, que prossegue com os cálculos até 2011, cuja trajetória indica situação insustentável face à preocupante tendência de crescimento exponencial do valor dos gastos nominais com a dívida, que têm sido financiados em grande parte com a emissão de nova dívida, mas também com o sacrifício a todos os gastos e investimentos sociais.

O impacto dessa prática recai sobre a sociedade brasileira que arca com pesada carga tributária e não recebe o retorno em bens e serviços públicos a que tem direito; que vive em um dos países mais injustos do mundo: 3º pior índice de Gini e 85o. IDH, segundo a ONU, apesar de ser a 7ª potência mundial.

g) A contabilização dos gastos com a dívida assume metodologia distinta dos demais gastos públicos?

Sim. Conforme argumentação e fundamentos mencionados no item IV do presente relatório, enquanto todos os demais gastos e investimentos são contabilizados pelos valores nominais efetivamente pagos (embutindo-se eventuais reajustes salariais e de benefícios ao longo dos anos, decorrentes da inflação), os gastos com os juros da dívida pública são descontados da inflação (calculada pela aplicação de índice – IGP-M – sobre o estoque da dívida), que tem sido informada equivocadamente como se fosse amortização.

E não se trata apenas de mera classificação da parcela da atualização monetária como juros ou como amortização.

Tal classificação tem efeitos de largo alcance devido à limitação estabelecida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal para a contratação de nova dívida: na medida em que a parcela da atualização monetária (que integra os juros nominais) é deslocada da categoria de Despesas Correntes e passa a ser computada como Despesas de Capital (amortização), o limite para emissão de nova dívida fica ampliado nesse montante.

Trata-se de método que está provocando crescimento exponencial do estoque da dívida, ao mesmo tempo em que assegura tratamento privilegiado ao pagamento dos juros (despesa corrente) mediante a emissão de nova dívida, enquanto todos os demais gastos públicos sofrem as restrições orçamentárias.

h) A contabilização da parcela dos juros nominais (correspondente ao cálculo da atualização com base no IGP-M) como se fosse amortização infla o limite das Despesas de Capital para fins de emissão de novos títulos, burlando a ‘Regra de Ouro’ do art. 167, III, da CF e no art. 12, parágrafo 2o. da LRF”?

Sim.

Conforme toda a argumentação e fundamentos constantes do item IV do presente relatório, bem como nas respostas resumidas a todos os quesitos anteriores, a ofensa à Constituição Federal (art. 167, III) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 12, parágrafo 2o) é flagrante, devendo ser repudiado o artifício que vem sendo utilizado para segregar parte dos juros nominais para inchar o montante das amortizações, que tem provocado graves consequências legais e impactos patrimoniais, financeiros e sociais, como antes demonstrado.

O Gráfico 3 dá uma noção do inconstitucional crescimento do principal da dívida, sobre o qual incidirão novos juros sucessivamente.

Ante o exposto, concluímos, em resumo, que:

- os valores dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) não estão sendo devidamente informados à sociedade, o que fere o princípio da transparência. O BC apresenta valores de juros nominais calculados sob o crité-

rio da NFSP (Necessidade de Financiamento do Setor Público) que utiliza a dívida líquida como parâmetro, resultando em dados distorcidos da realidade. A STN apresenta o valor dos juros que superam a variação do IGP-M. Nenhum dos dois correspondem aos juros nominais que estão sendo efetivamente pagos pela sociedade, ou seja, não se conhece o efetivo custo da DPMFi;

- a razão para a imensa disparidade entre os dados referentes aos juros da dívida pública apresentados pelo BC e a STN se deve ao fato de a STN realizar cálculo paralelo de atualização monetária de toda a dívida com base no IGP-M e deduzir tal valor dos montante dos juros nominais efetivamente incidentes sobre a DPMFi;
- a metodologia de cálculo dos juros da dívida que vem sendo empregada pela STN tem provocado crescimento exponencial do estoque da dívida, devido à emissão de títulos para o pagamento de grande parte dos juros nominais, em flagrante afronta ao disposto no art. 167, II, da CF,
- não existe previsão legal para o procedimento que vem sendo adotado pela STN em relação à contabilização de parte dos juros da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) como se fossem amortização, e referido procedimento fere dispositivos constitucionais, legais e normativos (normas contábeis).
- essa equivocada prática tem configurado elevado dano patrimonial e social ao país e à sociedade, principalmente devido ao impacto no crescimento acelerado do estoque da dívida e consequente aumento do volume de recursos para o pagamento de seus respectivos encargos. Essa prática tem possibilitado a emissão de novos títulos para o pagamento de grande parte dos juros de forma continuada e em escala crescente, de tal forma que o estoque atual de quase 3 trilhões de reais não tem contrapartida real em bens e serviços, mas se trata de dívida resultante do acúmulo de juros sobre juros;
- ao reduzir o efetivo montante dos juros nominais devido à dedução da parcela correspondente à atualização (calculada pelo IGP-M), os gastos com a dívida aparentam ser bem menores do que

efetivamente são, provocando distorção quando são comparados com demais gastos públicos que são considerados sempre pelo valor bruto do gasto;

- a contabilização da parcela dos juros nominais (correspondente ao cálculo da atualização com base no IGP-M) como se fosse amortização infla o limite das Despesas de Capital para fins de emissão de novos títulos, burlando a ‘Regra de Ouro’ do art. 167, III, da CF e no art. 12, parágrafo 2o da LRF.

Diante disso, esperamos que o Ministério Público Federal aprofunde as investigações a fim de que a danosa prática de que trata o presente relatório seja interrompida, a fim de evitar novos danos. Adicionalmente, que sejam revistas as irregularidades cometidas e apuradas as devidas responsabilidades de agentes públicos e privados.

Finalmente, colocamo-nos à disposição para complementar o presente relatório em face de dúvidas suscitadas ou diante da divulgação de novas informações.

Rodrigo Vieira de Ávila
Economista da Auditoria
Cidadã da Dívida

Maria Lucia Fattorelli Carneiro
Coordenadora Nacional
da Auditoria Cidadã da Dívida

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que los recursos provenientes del crédito externo e interno constituyen una de las fuentes para financiar los proyectos de desarrollo económico y social del Estado ecuatoriano;

Que en las últimas décadas, este importante instrumento de la política económica y financiera del Estado ha sido distorsionado por el sometimiento a un modelo en el que prevalecen las condicionalidades e intereses de los prestamistas y un manejo carente de transparencia, hasta el punto de convertir al endeudamiento externo en un sistema de concertaje financiero internacional;

Que por esa razón, los gobiernos han estado obligados a destinar porcentajes muy altos del presupuesto nacional para el servicio de dicha deuda, requiriendo nuevos créditos para su financiamiento y generando al Estado ecuatoriano una dependencia cada vez más rígida de gobiernos extranjeros e instituciones financieras internacionales, lo que ha derivado en una permanente amenaza a la soberanía nacional, a la vigencia real de los derechos humanos, y un obstáculo al crecimiento sustentable y la erradicación de la pobreza;

Que según el informe de la Comisión Especial de Investigación de la deuda Externa hay indicios de que, tanto los procesos de negociación, como los de renegociación de los créditos referidos, se han dado en el marco de gestiones irregulares;

Que es deber del Estado vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley y regularlas y controlarlas en defensa del bien común, y que está prohibido el anatocismo en el sistema crediticio, según se establece en el artículo 244 numeral 4, de la Constitución Política de la República;

Que el artículo 3 de la Constitución Política de la República establece como deberes primordiales del Estado, entre otros, asegurar la vigencia de los derechos humanos, preservar el crecimiento sustentable de la economía y erradicar la pobreza y promover el progreso económico;

Que el artículo 1 de la Constitución Política de la República señala, entre las características del gobierno ecuatoriano, el de ser participativo, por lo que es conveniente la intervención de organizaciones sociales e instituciones de investigación y desarrollo en la vigilancia de la gestión del endeudamiento público; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 171 numeral 9 de la Constitución Política de la República y 11 letra g) del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Art. 1.- Créase la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC), adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía administrativa y plazo definido.

Art. 2.- Se define como Auditoría Integral a la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el proceso de contratación y/o renegociación del endeudamiento público, el origen y destino de los recursos y la ejecución de los programas y proyectos que se financien con deuda interna y externa, con el fin de determinar su legitimidad, legalidad, transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, considerando los aspectos legales y financieros, los impactos económicos, sociales, de género; regionales, ecológicos y sobre nacionalidades y pueblos.

Art. 3.- Son funciones primordiales de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, CAIC:

- a) Definir una metodología para realizar la Auditoría Integral de cada uno de los créditos; las renegociaciones y otras formas de reestructuración que se hubieren realizado; los montos pagados por capital e intereses; las inversiones realizadas en el proyecto correspondiente; los impactos en los aspectos señalados en el artículo 2, y aplicar dicha metodología en la auditoría de todos los convenios vigentes;
- b) Auditar los convenios, contratos y otras formas o modalidades para la adquisición de créditos por parte del sector público del Ecuador, provenientes de gobiernos, instituciones del sistema financiero multilateral o de la banca y el sector privado, nacionales o extranjeros, desde 1976 hasta el año 2006; y establecer en cada uno de los casos:
 1. Los antecedentes, estudios, la calificación de viabilidad técnica, económica, financiera, social y otros documentos que sirvieron de soporte para justificar la solicitud del crédito.
 2. El monto del crédito y la unidad monetaria en la que se obtuvo, así como las sumas de incrementos o ampliaciones posteriores.

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

3. Las condiciones económicas, financieras y comerciales que se pactaron y las que se aplicaron efectivamente.
 4. Los condicionamientos.
 5. El destino programado de los recursos y la utilización real de los mismos.
 6. Los impactos integrales del proyecto.
 7. Las personas que, a nombre de las partes, tramitaron y/o suscribieron el compromiso contractual.
 8. Cualquier otra circunstancia o información que se considere pertinente.
- c) Conformar, con la información obtenida, una base de datos que permita realizar toda clase de análisis en torno al proceso de endeudamiento;
- d) Establecer un sistema de transparencia de la información, tanto sobre el proceso investigativo y auditado, como para los futuros procesos de endeudamiento. Para ello se deberá recopilar toda la información sobre deuda pública y privada, interna y externa, que reposa en las entidades públicas, y contratar los sistemas informáticos necesarios a tal fin.

Art. 4.- La CAIC, está autorizada para auditar y transparentar todos los procesos de endeudamiento de las instituciones del Estado.

Art. 5.- La CAIC, tendrá una duración de un año calendario, que puede ser renovable por el tiempo que considere necesario para el cumplimiento de sus objetivos, a criterio del Ministro de Economía y Finanzas. La Comisión deberá entregar informes cada seis meses, durante el período que duren sus funciones.

Art. 6.- La Comisión de Auditoría Integral sobre el Crédito Público (CAIC), estará integrada por:

- a) Cuatro representantes de instituciones del Estado relacionadas con el endeudamiento, y con las funciones de control y de defensa de los intereses del Estado.
1. El Ministro de Economía y Finanzas, o su delegado.

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

2. El Contralor General del Estado, o su delegado.
 3. El Procurador General del Estado, o su delegado.
 4. El Presidente de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, o su delegado.
- b) Seis representantes, con sus respectivos suplentes, de organizaciones sociales y ciudadanos nacionales que hayan trabajado sobre el endeudamiento ecuatoriano:
1. Hugo Arias Palacios, principal; María Rosa Anchundia, suplente.
 2. Aurora Donoso, principal; Angel Bonilla, suplente.
 3. Ricardo Ulcuango, principal; Blanca Chancoso, suplente.
 4. Franklin Canelos, principal; Piedad Mancero, suplente.
 5. Karina Sáenz, principal; Juan Montaña, suplente.
 6. César Sacoto Guzmán, principal; Nancy García Intriago, suplente.
- c) Tres representantes, con sus respectivos suplentes, de entidades internacionales de la sociedad, de reconocido prestigio, vinculadas al tema:
1. Gail Hurley, principal; Jürgen Kaiser, suplente.
 2. María Lucía Fatorelli, principal; Alejandro Olmos, suplente.
 3. Osar Ugarteche, principal; Eric Toussaint, suplente.

Estas designaciones serán realizadas por el Presidente de la República.

Los miembros de la Comisión, una vez designados y posesionados por el Presidente de la República, elegirán, de su seno, las dignidades de presidencia y vicepresidencia de la misma.

La Comisión podrá constituir equipos de trabajo con sus miembros suplentes y con integrantes de sociedad civil o de instituciones del Estado que, por su experiencia, tengan la disposición de aportar al proceso de investigación sobre deuda.

Art. 7.- Para el cumplimiento de sus funciones, la CAIC tendrá las siguientes atribuciones, deberes y obligaciones:

- a) Designar y establecer las responsabilidades de la Coordinación Ejecutiva y aquellas de los colaboradores de la Comisión;
- b) Expedir los reglamentos internos que considere pertinentes para su adecuado

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos;

- c) Definir y proponer al Ministro de Economía y Finanzas, la contratación de auditorías técnicas nacionales e internacionales, de acuerdo con las normas y procedimientos administrativos que, para tales fines, están establecidos en la constitución de la República del Ecuador y en las leyes pertinentes;
- d) Designar y contratar al personal de planta; que será el mínimo imprescindible para cumplir las funciones y objetivos de la Comisión;
- e) Conocer los informes relacionados con los procesos de investigación, auditoría y otros estudios que hayan sido encomendados a las comisiones y unidades técnicas, a través de la Coordinación Ejecutiva;
- f) Aprobar el presupuesto anual y planes operativos de la Comisión en base a los preparados por la Coordinación Ejecutiva, y gestionar el financiamiento correspondiente cuando fuere necesario;
- g) Solicitar a las instituciones del sector público el apoyo técnico y, cuando sea del caso, la transferencia, en comisión de servicio, del personal técnico que requiera para programas concretos, señalando el tiempo que durará dicha comisión de servicios;
- h) Sesionar, de forma ordinaria, dos veces al mes y de forma extraordinaria cuando lo soliciten por lo menos tres de sus miembros;
- i) Acceder a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones;
- j) Presentar periódicamente al Ministro de Economía y Finanzas informes en los que consten los avances logrados, con las recomendaciones y sugerencias que considere pertinentes, y un informe final con conclusiones. En éste se establecerán las responsabilidades pertinentes, las que deberán ser canalizadas a las instituciones de control y judiciales para que se inicien las acciones administrativas, civiles y/o penales que correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales; y,
- k) Proponer normas y políticas públicas orientadas a fortalecer la auditoría sobre el crédito público, como función permanente del Estado.

Art. 8.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la Comisión:

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

- a) Convocar y presidir las sesiones;
- b) Representar legalmente a la Comisión.

Art. 9.- Todas las entidades del sector público están en la obligación de proporcionar la información que solicite la Comisión, en los términos y con las sanciones establecidas en la Ley de Transparencia Fiscal.

Art. 10.- El Presupuesto de la Comisión se hará constar en el Presupuesto General del Estado con cargo a las partidas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Art. 11.- Deróganse los Decretos Ejecutivos Nos. 1272 y 2063, publicados en los Registros Oficiales Nos. 248 y 404, de 11 de abril y 24 de noviembre de 2006, respectivamente.

Art. 12.- Este Decreto entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, y de su ejecución encárgase al Ministro de Economía y Finanzas.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 9 de julio de 2007


RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA


RICARDO PATIÑO AROCA
MINISTRO DE ECONOMIA Y FINANZAS

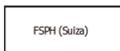
Um guia elaborado com a participação de colaboradores de diferentes partes do mundo, destinado a inspirar a mobilização social voltada para a realização da AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA com transparência e participação da sociedade, a fim de revelar a verdade sobre o “Sistema da Dívida” que submete a maioria dos países e povos.

Realizado por:



www.auditoriacidada.org.br

Apoiadores internacionais:



Apoiadores nacionais:

