

AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA: Instrumento para enfrentar a crise financeira

Maria Lucia Fattorelli

Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida - Brasil

www.divida-auditoriacidada.org.br

INTRODUÇÃO

Os recursos mundiais disponíveis são mais que suficientes para que todos os habitantes do planeta tenham vida digna e abundante. Entretanto, historicamente a injustiça social e a exploração têm sido impostas à maioria dos habitantes do Hemisfério Sul. Há décadas identificamos que um dos principais fenômenos que tem implementado essa situação inaceitável é o processo de endividamento público, resultado de operações meramente financeiras, sem contrapartida em bens ou serviços àqueles que são obrigados a arcar com seu peso, ou seja, àqueles que pagam elevados tributos e não recebem serviços públicos adequados. Desde 2008, países do Hemisfério Norte também passaram a ser vítimas do processo de endividamento público sem contrapartida às nações, pois a maioria delas se endividou pesadamente apenas para transferir recursos ao setor financeiro.

Diante desse quadro, evidencia-se a necessidade de investigar esses processos de endividamento que tem provocado tanta injustiça social em todo o mundo, beneficiando unicamente a uma minoria localizada principalmente no setor financeiro.

O instrumento para se realizar essa investigação é a AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA. Por meio da auditoria da dívida é possível conhecer a natureza da dívida, sua origem, fatores que influenciaram em seu crescimento, quem se beneficiou do processo e onde foram aplicados os recursos, identificando dívidas ilegítimas ou ilegais. A auditoria também serve como processo de investigação acerca do cumprimento de normas administrativas, observância da legislação de regência, bem como da legitimidade das operações.

A recente experiência de auditoria da dívida do Equador revelou a relevância do instrumento da auditoria da dívida. O trabalho foi realizado por uma comissão - *Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (CAIC)* - criada pelo Presidente Rafael Correa mediante decreto, no qual definiu sua composição, atribuições e objetivos. O relatório da CAIC possibilitou ação soberana por parte de Correa, que

resultou em redução de 70% da dívida externa equatoriana em títulos (Global bonds), viabilizando aumento dos investimentos em saúde e educação, dentre outros. Uma das características mais importantes da CAIC foi sua composição aberta à participação da sociedade civil, o que garantiu mobilização social, acompanhamento público e apoio político à atitude soberana do Presidente Correa.

O presente artigo aborda, resumidamente, as experiências de auditoria cidadã no Brasil desde o ano 2000, de auditoria oficial equatoriana (2007-2008), e recente investigação parlamentar da dívida brasileira (2009-2010), focando especialmente a organização dos trabalhos e sua metodologia, de forma a incentivar a organização de uma comissão de auditoria da dívida no Continente Europeu, especialmente nos países mais afetados - Grécia, Portugal, Irlanda - no início da atual crise da dívida pública:

Item I - Experiência de 10 anos de trabalho da Auditoria Cidadã da Dívida no Brasil, destacando-se a metodologia realizada pela sociedade civil, bem como a experiência da Comissão de Auditoria da Dívida do Congresso Nacional, realizada em 1989, que propôs importante metodologia para o trabalho de auditoria da dívida.

Item II - Experiência de auditoria oficial do Equador (2007-2009), que viabilizou grande redução na dívida em bônus com bancos privados internacionais (dívida em títulos públicos emitidos pelo governo). Nesse item, são destacados os aspectos relevantes para a conformação e funcionamento da comissão de auditoria da dívida pública.

Item III - Experiência de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Dívida Pública no Brasil (2009-2010), fruto de empenho de parlamentares e cidadãos ligados à Auditoria Cidadã da Dívida. A CPI possibilitou importante mobilização social e a identificação de diversos indícios de ilegalidades no endividamento.

Item IV - Breve análise de aspectos da dívida pública de países europeus e indicação de possíveis linhas de investigação da necessária auditoria dessa dívida.

É imprescindível que os trabalhos da auditoria da dívida contem com a participação e ampla base de apoio nos movimentos sociais, sindicais e políticos, a fim de garantir que aqueles que foram historicamente beneficiados com o endividamento dos países do Sul e agora do Norte, não venham se apropriar da tarefa que é exclusiva daqueles que estão pagando a conta.

Segundo Marx, "*a emancipação dos oprimidos será obra deles mesmos*".

I - EXPERIÊNCIA DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA NO BRASIL

O movimento pela Auditoria Cidadã da Dívida no Brasil decorreu do resultado do Plebiscito da Dívida Externa realizado no Brasil em setembro de 2000, por centenas de movimentos sociais no Brasil, especialmente pela Campanha Jubileu Sul, no qual 6.030.329 cidadãos, de 3.444 municípios do País se manifestaram, sendo que mais de 95% votaram NÃO à manutenção do Acordo com o FMI, NÃO à continuidade do pagamento da dívida externa sem a realização da auditoria prevista na Constituição Federal e NÃO à destinação de grande parte dos recursos orçamentários aos especuladores.

Em respeito ao voto desses milhões de brasileiros que clamaram pela realização da auditoria da dívida, e ante à omissão dos poderes constituídos - especialmente o Congresso Nacional, que nunca convocou a auditoria oficial determinada na Constituição Federal - um grupo de entidades e cidadãos da sociedade civil se organizaram para iniciar o movimento denominado AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, exatamente pelo fato de estar sendo realizada por cidadãos e para os cidadãos.

O objetivo da auditoria da dívida é dissecar o processo de endividamento do País, conhecer e documentar a verdadeira natureza da dívida, identificar suas ilegalidades e ilegitimidades e, a partir daí, promover ações no sentido de rever esse processo que tem consumido a maior parte dos recursos públicos, a fim de que tais recursos sejam destinados ao atendimento das urgentes necessidades sociais.

DESAFIO: Como livrar-nos do ciclo de opressão do endividamento?

Não se trata de tarefa fácil. Mas também não é impossível. Para atingirmos essa meta, identificamos que seria necessário envolver toda a sociedade na discussão sobre o processo de endividamento público.

Para tanto, buscamos realizar diversas tarefas, destacando-se alguns passos fundamentais:

- Acesso aos documentos e dados que permitiriam o conhecimento da verdade dos fatos geradores do endividamento público;
- Realização de estudos e pesquisas sempre baseados em documentos e dados oficiais, pois o que diferencia um relatório de auditoria de outros textos é justamente a base documental irrefutável;
- Conscientização da sociedade em geral, a partir da confecção de materiais didáticos – cartilhas, panfletos, sitio na internet, eventos – visando a ampla divulgação dos estudos realizados e dos fatos históricos que levaram nossos países a esse endividamento brutal;

- Fortalecimento da cidadania a partir da divulgação dos nossos direitos fundamentais: direito à vida, à saúde, educação, moradia, emprego, saneamento, segurança, assistência, etc;
- Produção de materiais que ilustrem a correlação direta entre o processo de endividamento e a subtração dos direitos dos cidadãos e as dificuldades enfrentadas em seu dia-a-dia;
- Mobilização social, mediante a realização de eventos públicos e publicação de materiais didáticos, nos quais divulgamos os estudos realizados e denunciemos suspeitas de crimes praticados contra a sociedade por meio de contratos lesivos, cláusulas abusivas, desvios, corrupção;
- Contato com parlamentares – deputados e senadores – para elaboração de requerimentos de informações acerca de fatos relacionados com o endividamento público;
- Contato com membros da academia para elaboração de estudos aprofundados sobre o tema da dívida e seus impactos. Exemplo mais recente é o parecer da Dra. Flávia Piovesan sobre os impactos da dívida pública na subtração de recursos que deveriam ser destinados ao atendimento das necessidades sociais;
- Contato com entidades da sociedade civil para a promoção de eventos e ações concretas, a exemplo da ADPF – Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental¹ – apresentada pela OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) junto ao Supremo Tribunal Federal em 2004;
- Envolvimento de todas as forças vivas da sociedade civil: entidades, associações, sindicatos, movimentos sociais, igrejas, etc, a fim de pressionar os poderes legislativo, executivo e judiciário para exigir a realização da auditoria da dívida, a apuração completa dos fatos e indícios de ilegalidades e ilegitimidades, bem como a tomada de providências cabíveis.

O desafio que enfrentamos é imenso, pois a dívida pública não tem servido como um instrumento de financiamento do Estado, mas sim um instrumento de subtração de recursos públicos que são transferidos para o setor financeiro. E o mercado financeiro avança rapidamente na criação de mecanismos que promovem essa transferência.

Dentre os mecanismos que identificamos, cabe ressaltar a MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL NO CONCEITO DE DÍVIDA “INTERNA”.

¹ No Direito Brasileiro, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é um instrumento utilizado para evitar ou reparar violação de preceito constitucional de natureza fundamental, resultante de ato de alguma esfera do Poder Público.

Segundo compendios de Economia, o conceito tradicional de Dívida "Interna" correspondia à parte da dívida pública representada pela soma de empréstimos e financiamentos contraídos por um governo em moeda nacional e junto a residentes no país - entidades financeiras e/ou poupadores em geral.

Tal definição já não se aplica à dívida interna brasileira, pois diante da total liberdade de movimentação de capitais vigente no Brasil, grande parte da dívida "interna" se encontra em mãos de estrangeiros, que aqui buscam a maior taxa de juros do mundo, isenção tributária para os ganhos auferidos (Lei 11.312/2006) e expressivo ganho cambial, face à forte valorização do real frente ao dólar.

Esse conjunto de fatores provocou grande transformação de dívida Externa em dívida "Interna", que na prática é também "externa", pois os títulos emitidos e leiloados internamente se encontram em mãos de estrangeiros e não de residentes no país.

Além desse, outros mecanismos de "garantia" para operações realizadas pelo setor financeiro são criados constantemente, utilizando títulos da dívida como respaldo para tais operações, o que também representa grande desafio para a auditoria cidadã, pois ao final o peso de tais operações recai sobre o conjunto da sociedade.

Organização dos Trabalhos

Desde o nascimento da Auditoria Cidadã da Dívida, venho coordenando os trabalhos da Auditoria Cidadã da Dívida, que tem funcionado há 10 anos graças ao apoio de entidades da sociedade civil e ao trabalho voluntário de colaboradores, especialmente do economista Rodrigo Ávila. Diversos estudos, pesquisas, publicações, eventos e palestras foram produzidos ao longo desse período, conforme divulgado na página www.divida-auditoriacidada.org.br.

O movimento da Auditoria Cidadã da Dívida se organizou inicialmente em comitês locais, construindo metodologia de trabalho e buscando acesso a documentos públicos principalmente junto ao Congresso Nacional.

Os passos inicialmente estabelecidos para orientar os trabalhos constou de Circular No. 1/2001, de 29/03/2001:

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 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 e a 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.

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

2 - QUANTO Á ESTRATÉGIA:

A auditoria cidadã deverá envolver os diversos setores da sociedade.

Deverão ser formadas **equipes, com diversos segmentos sociais**, para ir se construindo uma visão comum, tanto no que se refere ao diagnóstico, quanto às proposições 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. Este 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, composto de forma 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. Estas 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.

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.

Desde 2003 a coordenação da Auditoria Cidadã da Dívida se transferiu para Brasília e passou a contar com um Conselho Político, com o qual compartilha as decisões estratégicas do movimento.

Além da articulação nacional constante, a Auditoria Cidadã da Dívida faz parte, também, de redes internacionais – Jubileu, Latindadd e CADTM – o que possibilita troca de experiências, articulação, enriquecimento dos estudos e compartilhamento para realização de eventos, fortalecendo mutuamente a participação cidadã.

Dentre os trabalhos decorrentes dessa participação em outras redes, cabe destacar a indicação da Latindadd (Rede Latinoamericana sobre Dívida, Desenvolvimento e Direitos) para que fossemos a representante da citada rede nas reuniões do Grupo de Especialistas criado pela UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento), para a elaboração de proposta de documento denominado “Princípios para Endividamento Responsável”.

Esse grupo de especialistas conta com representantes do FMI e demais organismos financeiros totalmente contrários à idéia da auditoria da dívida, razão pela qual as discussões tem sido bastante difíceis, pois a tese defendida em nome da Auditoria Cidadã e Latindadd nessas reuniões é de que não há endividamento responsável se a dívida não for auditada completamente, pois historicamente novas dívidas tem sido contraídas para pagar dívidas anteriores ilegais, corruptas, etc.

A minuta divulgada após a última reunião ocorrida em Nova York em fevereiro/2011 não contemplou as reivindicações defendidas em nome da Auditoria Cidadã da Dívida/Latindadd, principalmente a inclusão da necessidade de realização de auditoria completa das dívidas anteriores; possibilidade de ato soberano de não-pagamento fundamentado em descobertas da auditoria; e repúdio às chamadas “Cláusulas de Ação Coletiva”, que transferem aos credores o direito de decidir como as dívidas serão renegociadas à revelia do país devedor, em completa renúncia à soberania nacional.

Apesar dos enormes esforços envidados durante a participação no referido grupo de especialistas, a minuta dos princípios para endividamento responsável produzida pela UNCTAD não contém as posições que defendemos. Diante disso, foi enviada comunicação ao grupo desautorizando a inclusão do nome de Maria Lucia e de nossa entidade como formuladores do referido documento, já que o mesmo não reflete nossas posições. Dessa forma, nos mantemos coerentes com os princípios que defendemos e prosseguimos com o nosso movimento cidadão pressionando por mudanças efetivas.

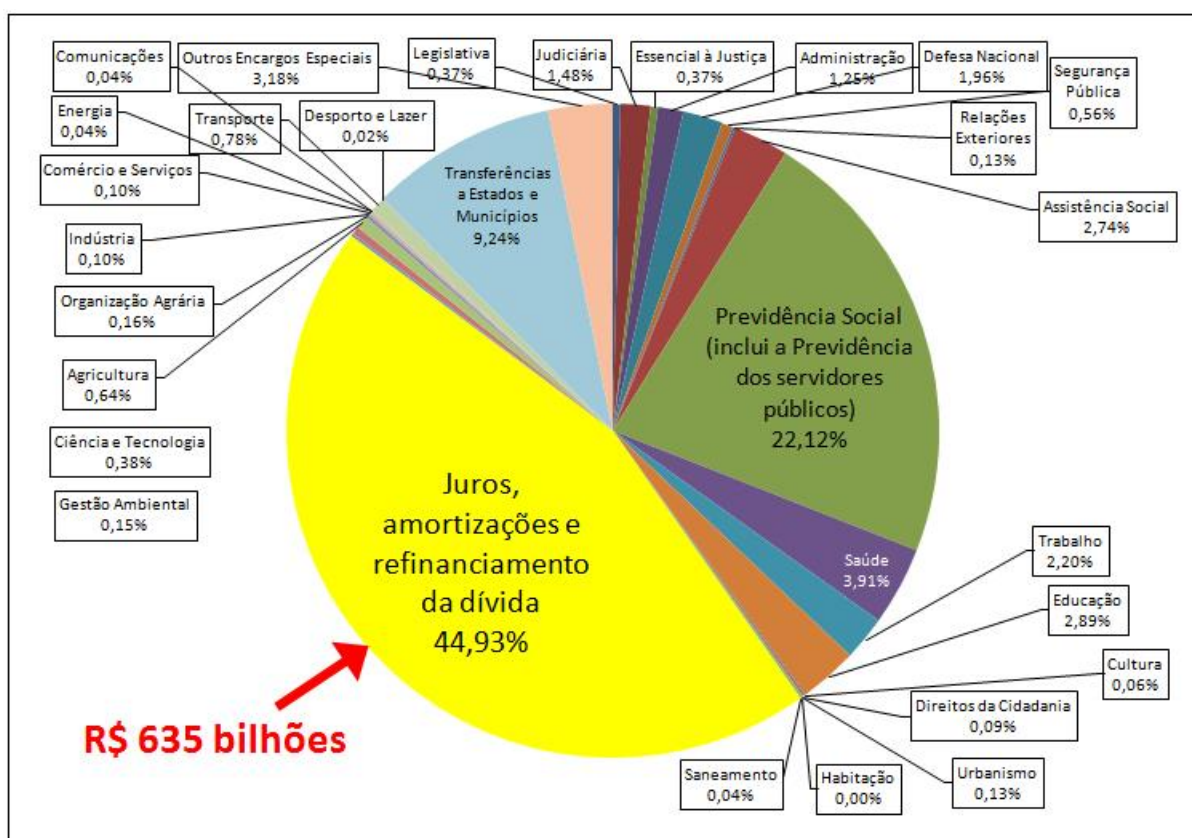
Trabalhos da Auditoria Cidadã

A metodologia antes descrita tem sido seguida pela Auditoria Cidadã desde sua criação.

Relativamente às pesquisas sobre a destinação dos recursos, anualmente é efetuada a tradução gráfica da destinação dos recursos orçamentários da União, com o objetivo de demonstrar como a dívida tem sido o setor que absorve a parcela mais relevante dos recursos.

O gráfico a seguir retrata dados do Orçamento Geral da União de 2010:

Orçamento Geral da União – 2010 – Por função – Total = R\$ 1,414 trilhão



Fonte: SIAFI - Banco de Dados Access p/ download (execução do Orçamento da União) – Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/bd/exe2010mdb.EXE>. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

A participação como assessora da CPI da Dívida na Câmara dos Deputados possibilitou identificar que o Tesouro Nacional não contabiliza todos os juros efetivamente pagos na rubrica correspondente a juros, mas segrega a parcela dos juros referente à

atualização monetária como se fosse “amortização” da dívida. Tal irregularidade se torna ainda mais grave quando constatamos que o governo apresenta os dados do orçamento executado apartando ao montante de recursos arrecadados pela emissão de novos títulos para o pagamento de amortizações da dívida pública, chamando tal parcela de “rolagem” ou “refinanciamento” da dívida. Esse tratamento dá a entender que a rolagem seria mera troca de títulos que estão vencendo por nova remessa de títulos, o que não corresponde à realidade, já que os novos títulos são ofertados ao mercado e é feita operação totalmente distinta e não simplesmente uma troca. A razão para tal disfarce é justamente não evidenciar que os gastos com o endividamento estão consumindo a metade dos recursos do orçamento da União, prejudicando todas as demais áreas: Saúde, Educação, Saneamento, Segurança e todos os demais setores indicados no gráfico.

Isso significa que não é possível enfrentar a questão da justiça social e das desigualdades sem enfrentar o problema do endividamento público, que a cada ano vem exigindo uma parcela cada vez maior dos recursos públicos.

Relativamente à investigação sobre o endividamento, o acesso a documentos oficiais sempre foi um dos principais desafios da Auditoria Cidadã da Dívida. Um dos primeiros documentos obtidos foi uma planilha contendo as Resoluções do Senado Federal que aprovaram operações de crédito externo, ainda no ano 2001. A partir desses dados, expedimos correspondências para diversos órgãos, tais como Tribunais de Contas responsáveis pelo acompanhamento do endividamento público e empresas públicas que seriam as beneficiárias dos créditos. Das poucas respostas obtidas, evidenciou-se forte indício de ilegitimidade do endividamento, devido à ausência de controle sobre tais créditos.

Outros documentos foram obtidos por meio de requerimentos de parlamentares preocupados com o cumprimento do dispositivo constitucional, bem como por meio de pesquisas em documentos históricos em arquivos públicos. Essa garimpagem de documentos permitiu a realização de estudos, publicações e eventos nacionais e internacionais, envolvendo diversos setores da sociedade civil. Os trabalhos realizados tem sido divulgados por meio de publicações didáticas, tais como boletins, cartilhas, vídeo e livro, além do sítio na internet www.divida-auditoriacidada.org.br.

Dentre os relevantes documentos recuperados pela Auditoria Cidadã, destaca-se o relatório da Comissão Mista do Congresso Nacional formada em 1989, que apesar de nunca ter sido votado²,

² O relevante Relatório Parcial do Senador Severo Gomes, que fez importante análise jurídica de convenio realizado pelo Banco Central com bancos privados internacionais

devido à omissão de diversos políticos que não garantiram o quorum na Comissão, deixou importantes registros históricos. Considerando o foco do presente texto, transcrevemos a seguir o “Roteiro de Auditoria” elaborado pela referida comissão, pois o mesmo pode servir de inspiração para organização de comissões de auditoria da dívida:

ROTEIRO DE AUDITORIA

A – ASPECTOS GERAIS

Nesta parte serão verificados e apurados os seguintes aspectos:

I – Evolução das Normas e Regulamentos das Autoridades Monetárias:

Levantamento e interpretação sucinta das Normas e Regulamentos baixados pelas Autoridades Monetárias sobre endividamento externo. Correlação entre dispositivos de tais Normas com o ritmo de crescimento da dívida e com o seu perfil de liquidação. Exame de compromissos assumidos com o FMI, a partir de 1982 (Cartas de Intenção).

II - Evolução da dívida Líquida:

Levantamento detalhado do saldo da dívida, sob as diversas modalidades, ao final de cada ano. Evolução anual do perfil de liquidação da dívida.

III – Fluxos Financeiros de Entrada e Saída de Recursos:

Verificação, ano a ano e por tipo de empréstimo, das entradas e saídas de recursos externos. Separar, nas saídas, os pagamentos de encargos (juros, comissões, taxas) e as amortizações de principal.

IV – Principais Credores:

Discriminação dos principais credores e respectivos países de origem – Bancos, organismos internacionais, agências governamentais, indicação da evolução do saldo devedor com cada um deles.

V – Principais Agentes Repassadores no Brasil:

Apresentação da atuação do sistema financeiro nacional no repasse dos empréstimos externos. Montantes repassados, ano a ano, e condições dos repasses.

VI – Principais Mutuários Finais:

chegou a ser votado e aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, porém suas conclusões e recomendações jamais foram implementadas. Já o Relatório Final jamais foi votado. Apesar de sua importância, esse relatório parcial não é transcrito no presente texto, considerando que seu foco deste é a organização e a metodologia de funcionamento de uma comissão de auditoria da dívida.

Relação dos beneficiários finais dos empréstimos, com indicação de:

- *Nome, Razão social*
- *CGC*
- *Sede, Endereço*
- *Valores contratados (ano a ano)*
- *Valores utilizados (ano a ano)*
- *Valores remetidos para o exterior (ano a ano)*
- *Valores remetidos para o exterior (ano a ano), separando encargos e amortizações.*

B – AUDITORIA DOS “ATOS”

Para cada um dos contratos examinados serão abordados os aspectos adiante listados:

I – Procedimentos aprobatórios:

Verificação dos trâmites administrativos, das análises e pareceres técnicos realizados sobre o contrato. Comprovação da obtenção das autorizações necessárias e da efetivação dos registros pertinentes.

II – Fluxo de Fundos do Contrato:

Discriminação das entradas dos recursos (data e valor) e dos pagamentos efetivados (data e valor) por conta de encargos e amortizações.

III – Condições Gerais do Contrato:

Exame dos parâmetros contratuais, “vis-a-vis” as condições de mercado á época e as normas estabelecidas. Parâmetros a examinar:

- *Taxas de juros – nível e referências;*
- *Comissões diversas – discriminadamente;*
- *Prazos: de utilização, de carência, de amortização;*
- *Garantias requeridas, e outros aspectos jurídicos relevantes (ex: taxa de juros flexível).*

IV – Condições Especiais do Contrato:

Verificação de condições especiais estabelecidas, tais como:

- *Destino dos recursos;*
- *Obrigações de aquisição de bens e serviços no país de origem do financiamento;*
- *Obrigações de realizar concorrência internacional para aquisição de bens e serviços;*
- *Reciprocidades diversas; Obrigações “casadas”; Operações “Pacote”;*
- *Restrições às atividades da empresa/projeto financiado;*

- Outras condicionalidades diversas, especialmente as referentes às políticas econômicas do governo.

C – AUDITORIA DOS “FATOS”

Sobre os fatos geradores do endividamento externo, para cada contrato examinado, verificar os tópicos listados na seqüência:

I – Quanto ao Destino dos Recursos:

- Características do Projeto: Objetivos, Valor do Investimento, Fontes de Recursos, Prazo de Execução, Rentabilidade (Taxa de retorno).
- Prioridade do Projeto, atribuída por órgãos financeiros/setoriais/regionais. Pareceres técnicos que justificaram a prioridade.
- Situação atual do Projeto/Empresa beneficiária: Produção atual; faturamento; número de empregos gerados; volume de divisas gerado (por exportação e/ou por substituição de importações); volume de impostos gerado (IPI e ICM).

II – Quanto à Origem dos Recursos:

- Verificação da necessidade do empréstimo externo para realizar o projeto (justificativas apresentadas à época).
- Adequação do empréstimo à sua aplicação – pela origem, pelas condições gerais (custos e prazos) por condições especiais (eventualmente).

D – ASPECTOS METODOLÓGICOS

I – Período a Auditar:

De 1967 até 1988 (extremos incluídos). O marco inicial corresponde ao 1º ano de pleno funcionamento do Banco Central do Brasil (BACEN). Para épocas anteriores há dificuldades de obtenção dos dados e não são relevantes os atos e fatos de então, geradores do atual endividamento externo do Brasil.

II – Conjunto a Ser Examinado:

O exame exaustivo – contrato a contrato – levaria a um trabalho de grande vulto, demandando considerável espaço de tempo para ser efetivado. Nessas condições poderia ser selecionada AMOSTRA representativa, a ser então examinada. A representatividade da AMOSTRA seria assegurada por critérios estatísticos e pela inclusão de vários contratos dos diversos financiadores, para os diversos tomadores e em diversas épocas, dentro do período. A construção da AMOSTRA é etapa crucial da auditoria, podendo invalidar todo o trabalho (suas conclusões) se não for bem realizada. Todos os contratos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), com o Banco Mundial e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento seriam examinados, não se adotando, nestes casos, o critério de amostragem.

III – Organização para Realizar o Trabalho/Fontes de Informações:

Para realizar o trabalho será necessário mobilizar equipe de técnicos (estima-se necessário cerca de 50 profissionais) e planejar detalhadamente cada etapa do trabalho. Serão usados recursos para processamento de dados em computador.

As fontes de informações serão os relatórios e os registros do BACEN; as contabilidades dos órgãos públicos e empresas estatais (federais, estaduais e municipais) e privadas, beneficiárias dos empréstimos; os registros e as contas dos bancos e outras entidades que compõem o Sistema Financeiro. Através das representações diplomáticas serão levantadas informações no exterior (condições de mercado; condições praticadas com outros países; relatórios e registros nos organismos internacionais e outras).

Deverá ser verificado junto a outros países endividados se há (e de que natureza é) alguma experiência ou iniciativa nesse campo de auditoria da dívida externa, com vistas a futuro intercâmbio.

A equipe de técnicos deverá ser alocada a uma estrutura organizacional transitória, montada para cumprir a tarefa. Essa estrutura necessariamente "enxuta" terá escalões gerenciais conforme necessário e será dirigida por elemento com perfil de executivo financeiro, com ampla experiência. Reportar-se-á à Comissão Mista do congresso nacional.

IV – Sigilo Bancário:

Os dispositivos legais que asseguram a confidencialidade de determinadas operações não prevalecem sobre as necessidades do cumprimento de determinação constitucional. Deverá ser amplo e irrestrito o acesso às informações pertinentes, devendo a Comissão Mista do Congresso Nacional, soberanamente, classificar o grau de confidencialidade das informações obtidas, orientando a estrutura organizacional (equipe de técnicos) a respeito.

V – Relatórios:

Todo o trabalho realizado será objeto de 4 (quatro) Relatórios, a saber:

- a) Aspectos Gerais (Item II –A)*
- b) Auditoria dos "Atos" (Item II-B)*
- c) Auditoria dos "Fatos" (Item II-C)*
- d) Síntese: que tratará dos pontos relevantes indicados nos três Relatórios anteriores, estabelecerá a respectiva articulação e apresentará as grandes conclusões.*

Serão estes Relatórios os documentos que permitirão, se for o caso, dar cumprimento ao parágrafo 2º do Artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Rio de Janeiro, março de 1989.

Esse roteiro de auditoria constituiu importante contribuição da Comissão Mista de 1989 e consideramos um verdadeiro escândalo o fato de que até hoje ainda não tenha sido cumprido o dispositivo constitucional e realizada a auditoria nele prevista, especialmente diante da relevância na exigência de recursos para o pagamento de juros e a ausência de contrapartida dessa dívida ao povo brasileiro.

É por essa razão que o movimento da Auditoria Cidadã da Dívida segue sua trajetória, contando com voluntários que compartilham indignação diante do inaceitável estado atual de injustiça social no

Brasil e no mundo, decorrente do brutal endividamento público de nossos países.

Entendemos que esse injusto estado de coisas só se reverterá a partir de uma ação conjunta e solidária de vários países, de forma consciente e articulada para que a correlação de forças nos favoreça. E o movimento da auditoria cidadã pode ser uma das bandeiras que venham a contribuir para unificar esse movimento mundial que precisamos construir, a fim de alcançarmos o sonho de “um mundo possível”, no qual todos os seres humanos tenham o direito a uma vida digna e plena.

O Panorama mundial atual encontra se marcado por Crise Financeira, Transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado, Acirramento da Concentração de Renda; aumento da Pobreza e da Miséria; Desemprego; Violência e Fome.

Ao mesmo tempo em que se aprofundam as injustiças, cresce o peso da dívida pública, em decorrência de diversos fatores, tais como:

- Crise de dívida no Norte (EUA e Europa), decorrente de socorro ao sistema financeiro privado;

- Sangria promovida pelos volumosos pagamentos efetuados pelos países do Terceiro Mundo, promovendo Transferências Líquidas positivas para os países ricos;

- Surgimento da dívida “interna” como nova roupagem da dívida externa, na qual os rentistas internacionais ganham juros mais altos, e em moedas que se valorizam frente ao dólar. Os governos dos países do Sul compram os dólares dos investidores internacionais (pagando com títulos da dívida interna) e os aplicam em títulos do Tesouro dos EUA, financiando as políticas dos governos do Norte, como o salvamento de bancos falidos;

- Elevadas taxas de juros praticadas e o risco-país;

- Perda de Soberania diante das imposições de políticas de ajuste fiscal e estrutural, especialmente reformas que retiram direitos dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, a fim de destinar maiores somas ao pagamento de juros;

- Perdas econômicas e sociais decorrentes do comércio injusto, especulação financeira e especulação com preços de matérias primas e alimentos (*commodities*).

Todos esses fatores que afetam diretamente aos cidadãos têm relação direta com o endividamento público, razão pela qual uma das principais tarefas da auditoria cidadã tem sido também a popularização dos debates sobre a dívida, em âmbito nacional e internacional, buscando desenvolver a consciência cidadã e a

demanda pelo acesso à verdade dos fatos mediante a realização da completa auditoria da dívida.

II - EXPERIÊNCIA DE AUDITORIA OFICIAL NO EQUADOR

O Equador liderou nova fase na América Latina, em que um país privilegia sua autonomia, diante do senso comum de que é inexorável se submeter aos ditames do mercado. Ousou erguer a cabeça, e mediante Decreto Executivo nº 472, de julho de 2007, criou uma comissão oficial para realizar a auditoria integral de sua dívida pública interna e externa. Esta pode ser considerada uma das decisões mais importantes da história da América Latina nos últimos tempos, pois significou a retomada da soberania e a busca da verdade sobre o endividamento público, utilizando-se de instrumento técnico, fundamentado em documentação que permite a tomada de decisões de forma consciente.

Assim, a primeira característica da auditoria da dívida equatoriana é relacionada à sua natureza oficial, decorrente de decreto do Presidente da República – Rafael Correa Delgado.

Outra característica importante que merece ser ressaltada foi a participação cidadã. A comissão criada pelo decreto 472/2007 contou com membros de organizações sociais e acadêmicas equatorianas e internacionais que se dedicavam ao tema do endividamento público. Considerando as atividades da Auditoria Cidadã da Dívida no Brasil, tive o privilégio de ser uma das seis pessoas estrangeiras nomeadas para compor a *Comisión para la Auditoria Integral sobre el Crédito Público* (CAIC).

A função principal da *Comisión para la Auditoria Integral sobre el Crédito Público* (CAIC), segundo o decreto, era " *auditar el proceso de contratación de los convenios, contratos y otras formas o modalidades contractuales para la adquisición de créditos, obtenidos por el sector público del Ecuador, provenientes de gobiernos, instituciones del sistema financiero multilateral o de la banca y sector privado, nacional o extranjero, desde 1976 hasta el año 2006.*"

Como se vê, o desafio posto era imenso, por isso foi muito importante o envolvimento político e das organizações sociais nos trabalhos da CAIC, que no Equador foi presidida pelo Ministro Ricardo Patiño – inicialmente Ministro de Finanças e em seguida nomeado Ministro de Coordenação Política.

A comissão oficial teve participação da sociedade civil e respaldo legal para auditar todos os processos relacionados ao endividamento, em todas as instituições do Estado, uma vez que o decreto presidencial obrigou a todas as entidades do Setor Público a proporcionar as informações requeridas pela CAIC, sob pena de aplicação das sanções previstas na Lei de Transparência Fiscal.

Esta auditoria integral, que contou com base legal e respaldo político, e que além dos aspectos financeiros e jurídicos buscou determinar também os impactos econômicos, sociais, de gênero; regionais, ecológicos e sobre nacionalidades e povos, como determina o decreto presidencial, constituiu um precedente histórico inédito para a América Latina e o primeiro passo para outras iniciativas importantes que já se anunciam em outros países.

Organização dos Trabalhos

Considerando que o decreto presidencial determinou o prazo de um ano para a realização da auditoria dos últimos 30 (trinta) anos do processo de endividamento equatoriano, a Comissão de Auditoria se organizou em Subcomissões Específicas:

- Multilateral – Subcomissão que se dedicou à auditoria da dívida externa contratada junto aos organismos multilaterais – FMI, Banco Mundial, CAF e outros
- Bilateral – Subcomissão que se dedicou à auditoria da dívida externa contratada entre o governo equatoriano, ou algum órgão do governo equatoriano – e outros governos estrangeiros ou bancos de fomento ou públicos de outros países
- Comercial – Subcomissão que se dedicou à auditoria da dívida externa com a banca privada internacional
- Interna – Subcomissão dedicada à auditoria da dívida contratada internamente.

Além destas, funcionaram também as seguintes subcomissões:

- Jurídica, que se dedicou aos estudos dos aspectos jurídicos do endividamento público equatoriano e aos recursos jurídicos previstos no direito internacional sobre o tema;
- Social e Ecológica, dedicada aos estudos dos impactos sociais e ecológicos do processo de endividamento

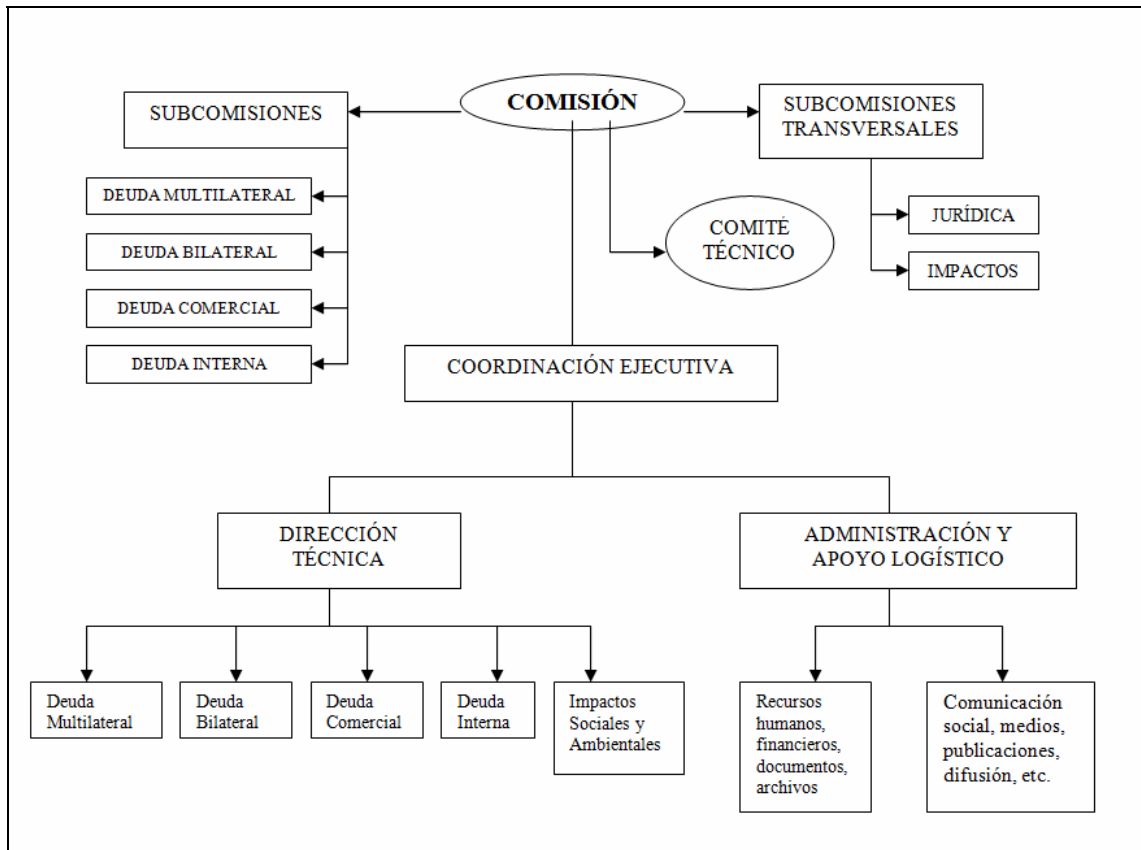
A Comissão de Auditoria criada pelo Presidente Rafael Correa Delgado trabalhou cerca de um ano, realizando árdua busca e análise

de documentos em arquivos de diversos órgãos públicos, investigando aspectos financeiros, contábeis, jurídicos e também impactos sociais e ambientais.

Ao longo dos trabalhos eram apresentados relatórios parciais, quando eram explicadas as irregularidades descobertas e suas respectivas provas e evidências documentais.

Além das equipes técnicas, é importante assinalar que o decreto de criação da CAIC previu uma *Coordinación Ejecutiva*, que ficou responsável por coordenar o funcionamento administrativo da CAIC e suas subcomissões, dando apoio logístico - organização de reuniões, envio de correspondências, organização de arquivos, dentre outras - além de cuidar da comunicação para o público e para as autoridades governamentais.

Considerando o objetivo do presente texto para a organização de futuras comissões de auditoria da dívida, creio ser importante transcrever parte do trabalho executado por uma das comissionadas da CAIC - Piedad Mancero - que detalha a conformação da Comissão equatoriana:



Em seu trabalho de compilação, Piedad Mancero ressaltou a necessidade de um regimento interno para o funcionamento da comissão de auditoria, bem como a importância do detalhamento do plano de auditoria a ser cumprido, transcrito a seguir, dado o objetivo do presente texto:

I. PLAN GENERAL DE AUDITORÍA

*En el **plan general** han de estar claramente definidos: el motivo fundamental de la auditoría, los objetivos generales, el alcance establecido en la base legal y atribuciones expresas, los componentes a ser auditados, los procesos y actividades, el cronograma y los recursos humanos, financieros y materiales que se requieren.*

Un bosquejo de lo que puede contener el mencionado plan se describe a continuación:

Propósito fundamental

A manera de mensaje, perceptible para todo público y en síntesis, se debe enunciar la razón política y las aspiraciones sociales que se busca satisfacer con la auditoría integral. Especialmente, se ha de destacar la oportunidad de ofrecer respuestas ciertas y concluyentes en el grave problema del endeudamiento, de establecer responsabilidades, prevenir equivocaciones y rescatar la soberanía de los pueblos.

Objetivos generales

Con vigencia en todo el proceso de la auditoría y en los exámenes parciales, para orientar la investigación y análisis por tramos y créditos específicos, deben estar señalados objetivos de amplio espectro, como:

- *La verificación de la existencia o no de factores de transparencia, calidad, eficacia, eficiencia, respeto y cuidado de la ecología, en las distintas fases de los procesos de endeudamiento; los condicionamientos, intervenciones e imposiciones contractuales, visibles y ocultos, que atentan contra la dignidad y la vida de los ciudadanos y/o ponen en peligro la convivencia pacífica entre los pueblos; la equidad en los acuerdos y contrataciones y el respeto a la soberanía del país, como sustentos para la calificación de legitimidad o no de las deudas.*
- *La determinación de legalidad o ilegalidad de los eventos crediticios, conforme principios internacionales y normas fundamentales de cada país, y los resultados de análisis económico – financieros en las contrataciones y el uso de los recursos.*
- *Establecer la magnitud de los impactos macroeconómicos, sociales, ambientales y culturales y en la vigencia plena de derechos humanos, circunscritos, al conglomerado país o a grupos poblacionales, según sea el caso.*
- *La entrega de evidencias suficientes y contundentes a las autoridades nacionales y a la sociedad civil para la adopción de acciones correctivas y reparadoras de perjuicios causados por la deuda.*
- *El señalamiento de responsabilidad y corresponsabilidad de actores externos e internos y de instituciones acreedoras y entes locales que intervinieron en los procesos de endeudamiento.*

Alcance de la auditoría integral

El instrumento legal que disponga la realización de la auditoría ha de establecer el ámbito de intervención, la cobertura institucional, el periodo a examinar, los conceptos y contenidos fundamentales de la auditoría integral (que la diferencian de la auditoría convencional – ver enfoques conceptuales de la integralidad) y otros elementos que requieran mandato jurídico.

Adicionalmente, se debe determinar el universo de créditos clasificados por su procedencia y destino, los criterios de selección y las prioridades de la investigación, en función de los principales objetivos.

Líneas de acción básicas

Es preciso crear un escenario de base que facilite el desempeño de los actores que participan en el proceso de la auditoría, mediante:

- *La identificación de fuentes de información, especialmente instituciones que han intervenido en los procesos de endeudamiento y sus responsabilidades específicas. Revisión previa de archivos, informes, investigaciones y exámenes efectuados.*
- *Gestión de autoridades de nivel superior ante las instituciones, a fin de contar con apoyo técnico, apertura y entrega efectiva y transparente de la información.*
- *Capacitación a equipos técnicos en las orientaciones de las doctrinas de la ilegitimidad, en los principios jurídicos del derecho nacional e internacional atinente a los procesos de deuda, en el derecho de los pueblos a buscar su desarrollo obstruido por interferencias internas y externas provenientes del endeudamiento, especialmente inducido; y la aplicación de procedimientos de investigación coherentes con los objetivos que se persiguen.*

Actividades de cumplimiento común (en las diferentes subcomisiones)

- *Determinar el marco legal e institucional que estuvo vigente en el periodo de la auditoría, dentro del cual se contrataron y utilizaron los créditos obtenidos o se celebraron negociaciones, renegociaciones o reestructuraciones de deuda.*
- *Identificar los instrumentos e instancias vigentes del derecho internacional, derivados de convenciones, pactos, acuerdos, protocolos, declaraciones, celebrados y firmados entre Estados y que luego de ser ratificados individualmente, han adquirido carácter obligatorio.*
- *Disponibilidad de programas y estrategias de asistencia al desarrollo formulados por organismos internacionales, para aplicación en regiones y países a través de la concesión de créditos y de la cooperación técnica.*
- *Recopilación, ordenamiento y registro de información específica, estudios previos, investigaciones, denuncias y más indicios de irregularidades o perjuicios detectados.*
- *Recolección de documentación pre-contractual, contratos, convenios, proyectos financiados, informes de avance y de uso de recursos, ampliaciones de plazos, créditos complementarios, informes de cierre.*
- *Construcción de una base de datos sobre la totalidad de créditos, con sus elementos básicos (datos de acreedor, deudor, beneficiario o ejecutor, destino, plazos, tasas de interés, montos, contratados, desembolsados, amortización, intereses y comisiones pagados, saldos por pagar).*

Requerimientos de personal

La planificación del trabajo debe establecer la necesidad del recurso humano y el perfil profesional individual de los investigadores auditores y de otras especializaciones que van a integrar los equipos técnicos así como las demás unidades operativas de la entidad.

Una matriz de requerimientos de personal que contenga los siguientes elementos y responsabilidades a asignar en cada caso (similar a la utilizada en la CAIC), sintetiza los términos de referencia, permite seleccionar al personal profesional y de apoyo logístico, así como, facilita el proceso de las contrataciones correspondientes, ya sean a tiempo parcial o para todo el periodo de la auditoría:

- *Profesión*
- *Requisitos profesionales (especialidad, experiencia, otros)*

- *Cargo a desempeñar*
- *Duración del trabajo*
- *Remuneración*
- *Actividades a desarrollar*
- *Productos esperados*

Por el carácter integral de la auditoría, es conveniente la conformación multidisciplinaria de los equipos, especialmente el grupo de análisis transversal, como es el de los impactos.

Plazo de ejecución y cronograma de actividades

En la organización y en la planificación del trabajo es importante tomar en cuenta la extensión en el tiempo y según el mismo, proceder a la distribución de actividades para alcanzar las metas propuestas. Esa distribución debe ser coherente con las prioridades establecidas, con las limitaciones y obstáculos, a veces imprevistos, que se presentan.

Es preciso elaborar un cronograma general y otros específicos para los tramos de deuda predeterminados y los grupos transversales.

En consideración a las expectativas de autoridades y la ciudadanía que espera resultados, los cronogramas deben incluir informes parciales de avances y versiones apropiadas para difusión al público.

Presupuesto y financiamiento

La ejecución de la auditoría demanda recursos humanos, materiales, movilización y más conceptos que se traducen en costos financieros. Se requiere valorar (siempre conforme la nomenclatura fiscal que se aplica en cada jurisdicción) los diferentes rubros de remuneraciones, dietas por sesiones, contratos por consultorías y servicios profesionales (honorarios), movilización (pasajes y viáticos), alquileres para funcionamiento y para eventos, adquisiciones de equipos y materiales, misceláneos.

El financiamiento del presupuesto para la auditoría surge, generalmente, del compromiso político asumido por autoridades o por disposiciones consagradas en leyes que sustentan la realización de las auditorías, para que sea atendido, total o parcialmente, mediante asignación fiscal. Otros aportes pueden provenir de la cooperación de organizaciones mundiales que trabajan por la transparencia, la equidad y la justicia en la movilización de capitales Norte – Sur. En todo caso, cualquier procedencia de recursos monetarios o de aportes en servicios debe ser certera a fin de asegurar la realización programada de las auditorías y la obtención de resultados.

Atuação Técnica na Subcomissão de Dívida Comercial da CAIC

Como antes mencionado, a CAIC se organizou em subcomissões. Fui designada para trabalhar na subcomissão de dívida externa comercial equatoriana, e enfrentamos árdua tarefa durante os trabalhos, pois além do vasto período de 30 anos a investigar, nos deparamos com sérias deficiências de controle interno em órgãos oficiais responsáveis pelo manejo do endividamento público e grande parte dos documentos localizados se encontrava em idioma estrangeiro, sem tradução oficial e os Convênios de renegociação eram extremamente extensos e em linguagem confusa. Além disso, várias instituições financeiras deixaram de responder a pedidos de informações feitos pela comissão, revelando necessidade de aprofundamento das investigações no exterior.

Dentre os procedimentos de auditoria aplicados, partimos de uma análise estatística geral, baseada em dados publicados pelo Banco Central do Equador e em estatísticas da CEIDEX - comissão de investigação da dívida externa criada em 2006 - que realizou importantes estudos técnicos.

Identificamos os processos mais relevantes a serem investigados e partimos para a análise dos documentos e relatórios que conseguíamos obter, solicitando informações complementares às instituições envolvidas com o processo de endividamento, especialmente Banco Central, Ministério de Finanças, Procuradoria e Controladoria Geral do Estado, Congresso Nacional.

Estudamos as competências legais e operativas dos diversos órgãos públicos em relação ao manejo do endividamento público e realizamos exame de livros e documentos contábeis tanto no Ministério de Finanças como no Banco Central.

Também realizamos busca em fontes de informações alternativas e realizamos pesquisas em outros registros históricos existentes em livros, publicações e páginas web.

Na análise financeira realizamos o que chamamos de auditoria de cifras, confrontando os valores contratados com os valores pagos; comparando o valor renegociado nas diversas operações com o valor da dívida em mercado; levantamos montantes pagos a título de comissões diversas, bem como as taxas de juros pactuadas.

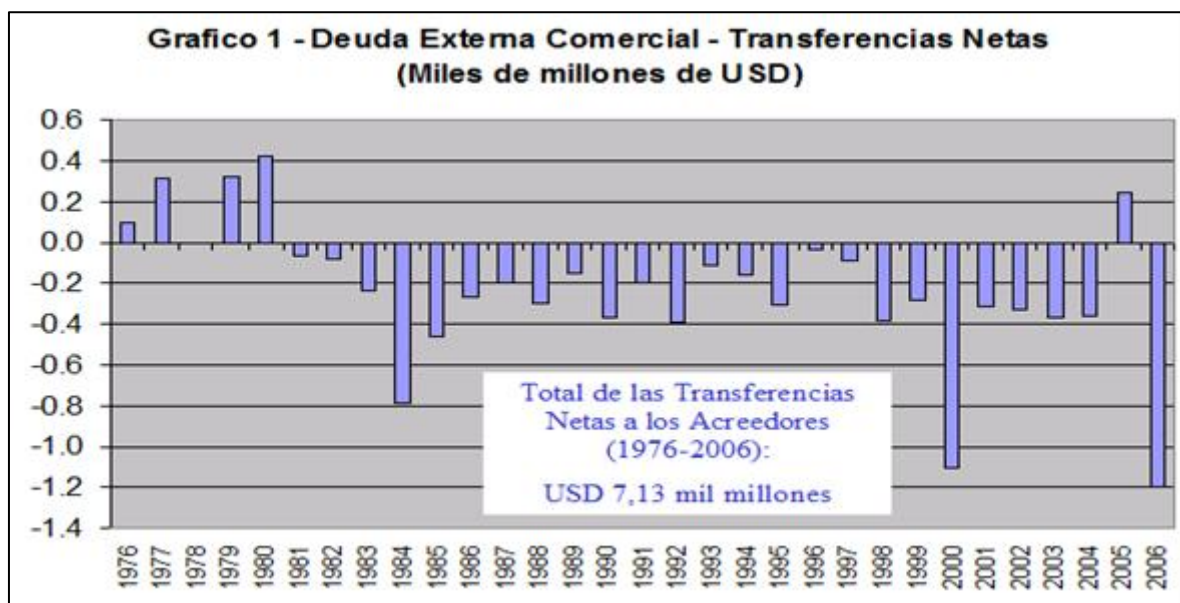
Identificamos os participantes nos diversos processos relevantes, cuja responsabilidade deverá ser determinada no aprofundamento do trabalho que deve ser realizado pelas entidades oficiais do País.

A comissão de auditoria também teve a oportunidade de apresentar sugestões à Assembléia Nacional Constituinte que foram contempladas pela nova Constituição Equatoriana, aprovada em referendo popular em Outubro/2008. No capítulo destinado ao crédito público estão previstas instâncias cidadãos e oficiais para a vigilância e auditoria do

endividamento público, determinando-se ainda a preservação da soberania equatoriana, a proibição expressa de Anatocismo e Usura, além da proibição de estatização de dívidas privadas, uma verdadeira infâmia que ocorreu várias vezes no equador e também no Brasil.

A principal conclusão de nossa subcomissão de dívida comercial foi que o processo de endividamento equatoriano, durante o período compreendido entre 1976 e 2006, beneficiou ao setor financeiro privado e às empresas transnacionais, em detrimento dos interesses da Nação equatoriana.

Os dados oficiais evidenciaram que nos 30 anos de Dívida Comercial investigados, verificou-se uma transferência líquida de recursos ao exterior, em favor dos bancos privados, e não uma fonte de financiamento para o Estado equatoriano. Considerando os dados estatísticos publicados pelo Banco Central, a diferença entre os ingressos registrados e as saídas revelou uma transferência líquida de US\$ 7,13 bilhões em 30 anos, em favor dos bancos privados internacionais, cifra muito significativa para o tamanho da economia equatoriana, 20 vezes menor que a brasileira. Apesar dessa transferência negativa, a dívida equatoriana com estes bancos aumentou de US\$ 115,7 milhões em 1976 para US\$ 4,2 bilhões em 2006.



Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

Elaboración: CAIC/SCDC/ Rodrigo Ávila – Auditoria Ciudadana de la Deuda de Brasil

Durante o processo de auditoria identificamos características e condicionalidades prejudiciais constantes, tais como a ingerência do FMI em assuntos internos do país por meio de recomendações e imposições, com a conseqüente lesão à soberania e a violação aos direitos fundamentais das pessoas bem como aos princípios

internacionais de direito. Constatamos a existência de inúmeras cláusulas abusivas e práticas de taxas de juros elevadas e capitalizadas que caracterizam a usura e o anatocismo, além da flagrante assimetria entre as partes que negociavam, pois em algumas “negociações”, de um lado estava o Equador e de outro toda a banca privada internacional organizada no Comitê de Gestão bancário, apoiado pelo FMI e Clube de Paris.

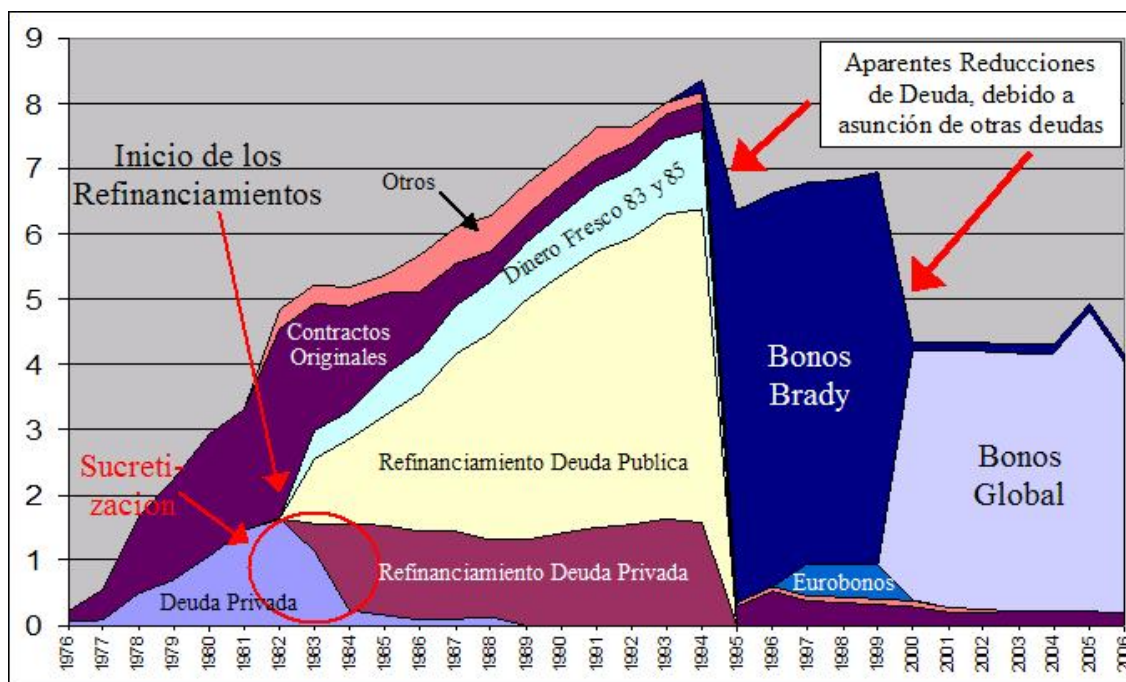
Constatamos que a Banca Privada Internacional, representada por um reduzido grupo de bancos (Shearson Loeb Rhoades, Lloyds Bank, Citybank, JPMorganChase), foram os principais responsáveis pelo endividamento agressivo da década de 70 e pelos sucessivos processos de “reestruturação” não transparentes, que geraram transferência de dívidas privadas ao Estado Equatoriano, trocas e pagamentos antecipados injustificados, custos onerosos e operações diretas no exterior sem ingresso de qualquer recurso no País.

Uma das principais descobertas foram os fatos comuns a outros países, os quais devem ser respaldados por auditorias integrais em cada país, a fim de possibilitar ação conjunta em favor dos direitos humanos da população.

No caso da dívida comercial as investigações e documentos comprovaram que a dívida atual representada por títulos (Bônus Global) era o resultado do endividamento agressivo iniciado no final da década de 70, durante a ditadura militar, majorado pela influência da elevação unilateral das taxas de juros pelo Federal Reserve a partir de 1979, pelas onerosas renegociações ocorridas na década de 80 quando o Estado equatoriano assumiu inclusive dívidas privadas, seguido de renúncia à prescrição dessa dívida em 1992 e sua transformação em títulos negociáveis, denominados Bônus Brady em 1995, emissões de Eurobonos e nova transformação em Bônus Global em 2000. O gráfico a seguir resume essas transformações da mesma dívida:

Grafico 2 - LA PERPETUACIÓN DE UNA MISMA DEUDA ILEGÍTIMA - 1976 AL 2006

Deuda Externa Pública del Ecuador con la Banca Privada (USD MM)



Fuente: Estadísticas del Banco Central del Ecuador.

Elaboración: CAIC/SCDC/ Rodrigo Ávila - Auditoría Ciudadana de la Deuda de Brasil

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

Um dos aspectos relevantes, no caso da dívida equatoriana com os bancos privados internacionais, foi a comprovação de que o país sequer recebeu os recursos, pois as sucessivas renegociações realizadas a partir de 1983 se deram no exterior, em operações realizadas diretamente entre a própria banca privada internacional, sem ingressos de recursos no Equador. Neste processo, dívidas ilegítimas - geradas por altas taxas de juros flutuantes - eram convertidas em novas dívidas. Ou seja, o Equador sofreu um verdadeiro calote durante anos, pagando por uma dívida que nunca recebeu.

Outra infâmia apurada durante os trabalhos de auditoria equatoriana foi a renúncia à prescrição da dívida comercial em 1992. De acordo com as leis de Nova York e Londres, às quais se submetiam os contratos firmados com a banca privada internacional, decorridos seis anos de não pagamento de uma dívida, esta se encontraria prescrita, isto é, anulada. Os bancos privados internacionais não impetraram nenhuma

ação para receber essa dívida no prazo legal, provavelmente porque não possuíam prova da entrega dos recursos ao Equador. Absurdamente, as próprias autoridades equatorianas da época assinaram um ato unilateral denominado "*Tolling Agreement*", abrindo mão de direitos "indisponíveis" – isto é, direitos que as autoridades não poderiam abrir mão – tais como a renúncia ao direito de prescrição da dívida; renúncia ao direito de empreender qualquer ação em qualquer tribunal contra o convenio; renúncia aos direitos de imunidade soberana e renúncia ao foro equatoriano e ao seu domicílio no Equador. Ou seja, um ato nulo, sob todos os aspectos.

Entre outras constatações estarrecedoras está, por exemplo, o fato de, embora todos os contratos da dívida externa comercial estivessem submetidos às leis de Nova York e Londres, os títulos Brady, Global e Eurobonos não haviam sido registrados na SEC – *Securities and Exchange Commission* dos EUA, equivalente à Comissão de Valores Mobiliários no Brasil – tendo sido negociados na Bolsa de Luxemburgo em operações equiparadas a negociações privadas.

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

O trabalho foi árduo - cerca de mil páginas de relatórios respaldados em mais de 20 mil páginas de documentos - mas valeu a pena. Apesar das muitas limitações, os resultados foram extremamente importantes:

Nosso relatório recebeu respaldo jurídico e embasou ato soberano do Presidente da República. Os US\$ 30 milhões que deixaram de ser pagos em novembro/2008, a título de juros de uma dívida fictícia, se destinaram a investimentos em saúde e educação, que cresceram 71% naquele ano. Em 2009, os investimentos nessas áreas sociais foram ainda mais relevantes, prova de que a auditoria deu resultado. A economia ao país foi calculada em US\$ 7,7 bilhões em vinte anos, quando os títulos venceriam. Tal cifra é muito importante para a economia equatoriana e está possibilitando o resgate de direitos sociais.

**Resultados da Auditoria da Dívida Externa Comercial Equatoriana:
Redução de 70% na Dívida Externa em Títulos ou Bônus**

Cabe ressaltar que todas as demais subcomissões – multilateral, bilateral, comercial e interna - apresentaram importantes relatórios, ressaltando evidências de ilegalidades e ilegitimidades do processo de endividamento.

No presente texto, comento somente os resultados das investigações da dívida comercial – dívida contratada com os bancos privados internacionais - por ter sido a auditoria que possibilitou resultados políticos importantes para o país, por ter sido a subcomissão da qual tive a honra de participar, e, especialmente, porque justamente a dívida em títulos públicos com envolvimento da banca privada é o tipo de dívida mais relevante na Europa atualmente.

Em outubro de 2008, logo após a entrega do relatório da CAIC, o qual apontava diversos indícios de ilegitimidade e ilegalidade no processo de endividamento externo comercial, além da comprovação de inexistência de qualquer contrapartida ou qualquer benefício ao Equador resultante dessa dívida com a banca privada, o Presidente da República Rafael Correa determinou a imediata suspensão do pagamento dos juros dos títulos da dívida externa – Bonos Global 2012 e 2030 – que venceriam em novembro daquele ano.

Tal decisão, segundo declarações do próprio Presidente, foi sustentada pelo relatório da auditoria da subcomissão comercial, após ser submetido às autoridades jurídicas do Equador - Secretaria Jurídica da Presidência da República, Controladoria Geral do Estado e Procuradoria Geral do Estado – e também a advogados internacionais, que recomendaram a suspensão do pagamento, face às inúmeras irregularidades apuradas.

O sacrificado povo equatoriano aplaudiu a decisão do Presidente Rafael Correa de suspensão do pagamento dos juros dos bônus da dívida externa (Bonos Global), pois o valor que seria destinado ao pagamento desse cupom de juros foi imediatamente destinado a gastos com saúde e educação, que apresentaram um crescimento de 70% naquele ano, fato ressaltado até mesmo pela ortodoxa revista *The Economist* em 23 de abril de 2009: *“Sr. Correa parece ser incorruptível (...) gasto público cresceu 71% em 2008, resultado de investimentos em escolas e hospitais”*

No início de 2009, Rafael Correa apresentou proposta soberana aos detentores dos títulos, propondo recomprar pelo valor máximo de 30% a dívida dos Bônus 2012 e 2030, que pagavam juros anuais de 10 e 12%, respectivamente. A imensa maioria dos detentores desses títulos – nada menos que 95% - aceitaram prontamente a proposta soberana, sem qualquer questionamento judicial. Na hipótese de que os detentores dos títulos optassem por questionar judicialmente a decisão do governo

equatoriano, este poderia lançar mão das provas obtidas pela auditoria e certamente venceria o litígio.

Dessa forma, a atitude equatoriana frente ao problema do endividamento público – realização de auditoria, acompanhada de decisão soberana – passou a representar importante precedente histórico, pois provou a existência de inúmeras ilegalidades no processo de endividamento, bem como a viabilidade dos governos enfrentarem o mercado financeiro com a ferramenta da auditoria.

III - EXPERIÊNCIA DE INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR NO BRASIL – UM PASSO PARA A REALIZAÇÃO DA AUDITORIA DA DÍVIDA

A experiência equatoriana mostrou que é possível enfrentar o endividamento de forma soberana, e por isso estimulou que outros países também anunciassem a intenção de auditar suas dívidas, a exemplo da Venezuela, Bolívia e Paraguai.

Em novembro de 2008, durante o Seminário Internacional “Auditoria da Dívida na América Latina”, em Brasília, representantes da CAIC do Equador se reuniram com o Presidente da Câmara dos Deputados do Brasil, Arlindo Chinaglia, para expor a experiência equatoriana e reivindicar a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida no Brasil, o que veio a ocorrer algumas semanas depois, em 8 de dezembro de 2008.

Esta CPI foi proposta pelo Deputado Federal Ivan Valente (PSOL/SP), que obteve a adesão de 1/3 dos deputados, e que trabalhou intensamente para a concretização desta Comissão. Depois de mais sete meses de luta para que os líderes dos diversos partidos indicassem os 24 membros titulares, a CPI foi finalmente instalada dia 19 de agosto de 2009. Uma vez mais, tive a honra de ser requisitada para prestar assessoria técnica aos parlamentares da comissão, aí trabalhando por quase oito meses, no exame e investigação de documentos, dados e depoimentos colhidos pela CPI, bem como na articulação das entidades da sociedade civil ligadas à Auditoria Cidadã da Dívida, tendo elaborado oito análises preliminares – cerca de 900 páginas - objetivando subsidiar os trabalhos dos deputados e relatores da CPI.

Diversos requerimentos de informações propostos pela Auditoria Cidadã da Dívida foram acolhidos pelos deputados da Comissão e enviados oficialmente pela CPI aos órgãos oficiais de controle da dívida pública, como o Ministério da Fazenda e o Banco Central.

Após 10 meses de intenso trabalho de análise dos documentos e de contatos com parlamentares pelas entidades da Auditoria Cidadã da

Dívida, conseguiu-se que o Relatório Final acolhesse, em seu diagnóstico, diversas constatações de indícios de ilegalidades e ilegitimidades constantes das análises preliminares, depoimentos de especialistas e denúncias da sociedade civil, especialmente relacionadas à origem desta enorme e questionável dívida pública brasileira.

O Relatório Final, aprovado pela própria base do governo e também por outros partidos de oposição, reconheceu que as altíssimas taxas de juros foram o principal fator que implicou no crescimento acelerado da dívida pública. Ou seja: o Relatório reconheceu, implicitamente, que esta dívida é ilegítima, pois não significou investimentos no país, mas meramente a sua própria multiplicação por meio do mecanismo de “juros sobre juros”, prática julgada ilegal pelo Supremo Tribunal Federal.

O Relatório Final da CPI também reconheceu que a “dívida interna” cresceu nos últimos anos para financiar a compra de dólares das reservas internacionais, com grande custo para as contas públicas, que é transferido para a sociedade. Isto porque a montanha de dólares acumulados no Banco Central é aplicada principalmente em títulos do Tesouro dos EUA, que não rendem quase nada, e o dólar ainda tem se desvalorizado frente ao Real nos últimos anos. Por outro lado, a dívida feita para acumular tais reservas paga os juros mais altos do mundo. Essa diferença de taxas aliada à variação cambial tem provocado prejuízo de bilhões ao Banco Central. Dessa forma, é totalmente improcedente o argumento em voga no país de que o Brasil seria um “país credor”, pois as reservas internacionais acumuladas em dólar têm como contrapartida uma dívida “interna” gigantesca e crescente.

Os dólares acumulados por meio de mais dívida “interna” têm servido também para o pagamento antecipado de parcelas da dívida externa desde 2005, dando margem à conversão de dívida externa em dívida interna, o que também foi acatado pelo Relatório Final da CPI.

O mesmo Relatório ainda reconheceu que o Senado Federal renunciou à sua competência constitucional, na medida em que permitiu emissões de títulos sem especificar suas características. Relatou a falta de informações, documentos e transparência da dívida.

Apesar do grave diagnóstico, contraditoriamente o Relatório Final não admitiu ter encontrado irregularidades no endividamento, não recomendou a auditoria da dívida - prevista na Constituição brasileira - e também não recomendou acionar o Ministério Público para o aprofundamento das investigações. Porém, a pressão de entidades da sociedade civil que acompanharam os trabalhos da CPI, fez com que somente 1/3 dos 24 membros da CPI votassem a favor deste “Relatório-Pizza”, que foi aprovado pelo apertado placar de 8 a 5.

O Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) apresentou “Voto em Separado”, ou seja, um Relatório Alternativo, ao qual incorporou todas as oito análises preliminares que produzimos, bem como contribuições da sociedade civil ligadas à Auditoria Cidadã da Dívida. A pressão dessas entidades também fez com que 8 deputados da CPI assinassem o “Voto em Separado”. Dessa forma, os dois relatórios tiveram o mesmo peso político.

O Voto em Separado elencou todos os indícios de ilegalidades e ilegitimidades e requereu o aprofundamento das investigações e a realização da auditoria da dívida, mediante o encaminhamento ao Ministério Público dos diversos indícios de ilegalidades apontados pela CPI, dentre eles, resumidamente:

- Prática de Juros sobre Juros (Anatocismo), considerada ilegal pelo STF, e prática de juros elevados (Usura) sem justificativa;
- Emissão de títulos da dívida externa por meio de decretos secretos durante a ditadura militar;
- Ilegalidade da elevação unilateral dos juros internacionais (Prime e Libor) na dívida externa a partir de 1979, segundo a Convenção de Viena;
- Ausência de contratos e documentos fundamentais; ausência de conciliação de cifras nas diversas negociações da dívida externa; cláusulas ilegítimas, ilegais e até inconstitucionais; ignorância ao baixo valor de mercado da dívida;
- Evidência de nulidade da negociação da dívida externa em valor superior a US\$ 80 bilhões em 1988, tendo em vista que tal negociação se efetivou após a promulgação da Constituição Federal, diferentemente do divulgado anteriormente;
- Fortes indícios de ilegalidade na transferência de dívidas do setor público e, escandalosamente, do setor privado para o Banco Central a partir de 1983, bem como na conversão da dívida em bônus Brady em 1994;
- Ilegalidade do livre fluxo de capitais, que resultou no crescimento exponencial da dívida interna a partir do Plano Real;
- Inclusão da Cláusula CAC – Cláusula de Ação Coletiva – nos títulos da dívida externa brasileira a partir de 2003, com grave lesão à soberania e interesses nacionais e sem a devida aprovação pelo Senado Federal;
- Resgates antecipados da dívida externa brasileira com pagamento de ágio aos detentores dos títulos;

- Conflito de interesses, comprovado por realizações de reuniões entre o Banco Central e representantes de bancos e outros rentistas para definir as previsões de inflação, que definem as taxas de juros;
- Burla à chamada “regra de ouro” incluída na Constituição Federal, devido à contabilização irregular de parte dos juros como se fosse amortização;
- Prejuízo aos estados e municípios devido ao equívoco do índice utilizado nas renegociações promovidas pela União a partir de 1997;
- Sucessivos danos ao patrimônio público em operações de mercado aberto realizadas pelo Banco Central, representado pelo prejuízo operacional do BC (R\$ 147 bilhões em 2009, R\$ 50 bilhões em 2010 e R\$ 33 bilhões nos quatro primeiros meses de 2011!), além de burla à Lei de Responsabilidade Fiscal, que proibiu o BC de emitir títulos da dívida;
- Violação aos direitos humanos e sociais face à destinação privilegiada dos recursos orçamentários para o pagamento de uma dívida financeira nunca auditada, provocando prejuízo a todas as demais rubricas orçamentárias.

O mencionado Voto em Separado já foi entregue ao Ministério Público, para que sejam aprofundadas as investigações e elaboradas as ações judiciais cabíveis.

Todos os detalhes da CPI da Dívida se encontram documentados na página www.divida-auditoriacidada.org.br, pois a equipe da Auditoria Cidadã preparou boletins semanais para divulgar cada sessão da CPI. Na mesma página web estão disponíveis documentos acessados pela CPI, além da lista dos deputados que votaram a favor do Relatório Final e do Voto em Separado.

Nada melhor para comemorar os 10 anos da Campanha Auditoria Cidadã da Dívida do que difundir amplamente os importantes resultados da CPI, que coroou uma década de lutas, estudos, pesquisas e trabalhos voluntários, visando à realização da auditoria oficial da dívida, passo necessário para a verdadeira soberania e independência do Brasil.

IV - NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AUDITORIA DA DÍVIDA DOS PAÍSES EUROPEUS

Na América Latina, a interferência do FMI se intensificou no ano de 1983 em quase todos os países. A conjuntura era de crise financeira provocada pela elevação unilateral das taxas de juros internacionais (Prime e Libor) pelos principais bancos internacionais que controlavam as instituições que ditavam tais taxas – FED nos Estados Unidos e Associação de Bancos em Londres.

O FMI impôs austeros planos de ajuste econômico: cortes de gastos sociais; redução de salários e investimentos; privatizações; elevação dos juros internos; abertura comercial e financeira garantindo liberdade para movimentação de capitais; reformas tributárias que aliviaram a tributação dos ricos e penalizaram os pobres; sucessivas reformas da previdência que significaram cortes de direitos e adiaram a aposentadoria, além de encolher benefícios; modificações legais que garantiram privilégios ao setor financeiro e ao pagamento do serviço da dívida.

Apesar de tudo isso, a dívida pública nunca parou de crescer e o setor que mais se beneficiou desse processo de endividamento tem sido o setor bancário.

O resultado das políticas impostas pelo FMI se expressa em décadas de exploração: o Brasil se transformou em exportador de capitais e um dos países mais injustos do planeta. Ao mesmo tempo em que somos a 7ª economia do mundo, ocupamos a 73ª posição em atendimento aos direitos humanos, segundo o IDH medido pela ONU. Vivemos um tremendo paradoxo no Brasil: temos 30 bilionários, mas cerca de 60% dos brasileiros sequer tem acesso a saneamento básico; são milhões de pobres e miseráveis que passam fome no celeiro do mundo. Faltam serviços de saúde, educação, segurança, assistência, MAS DESTINAMOS QUASE A METADE DO ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA A DÍVIDA PÚBLICA.

Não queremos que essa mesma história se repita com nossos irmãos europeus. Esperamos que a reação dos europeus seja rápida e eficaz. Aqui demorou muito, pois estávamos sob fortes ditaduras militares, o que impedia acesso a informações e ações coordenadas sobre esse tema.

Assistimos atordoados à aplicação, em diversos países da Europa, dos mesmos planos de ajuste econômico que foram aplicados à América Latina nos anos 80. Os resultados lesivos nossa história pode provar: tremendo sacrifício social, desarranjo econômico e agravamento do problema de endividamento.

É necessário retornar ao ponto de partida e responder algumas perguntas:

- Que dívida é essa que afeta brutalmente tantos países europeus?
- Como ela surgiu?
- Os países efetivamente receberam tais recursos? Onde os mesmos foram aplicados? Quem se beneficiou desse processo?
- Qual o objetivo ou a finalidade de cada operação de endividamento?
- Qual a responsabilidade dos bancos?
- Qual parcela da dívida decorre simplesmente de manobras especulativas que renderam bilhões de euros aos bancos? Qual o papel dos " *Credit Default Swaps*" neste processo?
- Qual a verdadeira causa do déficit público, apontado pelos jornais como o grande causador do endividamento?
- Qual a repercussão, para o aumento do déficit público, das operações de salvamento de bancos privados?
- Qual a influência da redução dos tributos sobre os mais ricos no aumento do déficit público e no aumento do endividamento? Um Relatório da Comissão Europeia³ aponta que, de 1995 a 2010, a alíquota máxima de tributação dos lucros das empresas gregas caiu fortemente, de 40% para 24%; foram levantados os valores correspondentes a essa desoneração fiscal dos mais ricos?
- Qual o conteúdo dos documentos secretos mencionados pela mídia, conforme matéria abaixo? O povo não pode ser convocado a pagar uma conta que sequer conhece.

³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EU-10-001/EN/KS-EU-10-001-EN.PDF , pág 31

Financial Crisis

European bank bail-out could push EU into crisis

A bail-out of the toxic assets held by European banks' could plunge the European Union into crisis, according to a confidential Brussels document.

By Bruno Waterfield in Brussels 11:59AM GMT 11 Feb 2009

 Comment

"Estimates of total expected asset write-downs suggest that the budgetary costs – actual and contingent - of asset relief could be very large both in absolute terms and relative to GDP in member states," the EC document, seen by The Daily Telegraph, cautioned.

"It is essential that government support through asset relief should not be on a scale that raises concern about over-indebtedness or financing problems."

The secret 17-page paper was discussed by finance ministers, including the Chancellor Alistair Darling on Tuesday.

Somente uma auditoria será capaz de responder a estas perguntas e a muitas outras que o povo europeu, que está pagando elevada conta em decorrência da crise financeira tem o direito de saber.

Para tanto, é necessário o acesso a documentos oficiais que possam trazer, por exemplo, os seguintes dados:

- Levantamento de dados estatísticos, a fim de traçar uma radiografia da situação atual e evolução histórica do processo de endividamento público de cada país;

- Documentação correspondente às operações de emissão de bônus – contratos acompanhados de seus anexos, normas legais, justificativas das operações, características financeiras das operações, dentre outras;

- Informações financeiras e contábeis sobre a destinação dos recursos obtidos com a venda de bônus ou outro tipo de endividamento público;

- Dados estatísticos e contábeis relacionados ao montante de dívida oculto pelas manobras dos bancos, bem como a justificativa para esse endividamento obscuro;

- Séries históricas das taxas de juros cobrados pelos “mercados” em cada emissão de bônus;

- Dados e séries históricas sobre a evolução das taxas nos mercados dos " *Credit Defaults Swaps*" relacionados à dívida pública de cada país;

- Evolução dos gastos públicos e da receita pública nos últimos anos, de forma a identificar o que gerou o déficit, segregando-se os gastos com o endividamento de cada tipo;

- Identificação de todas as operações de salvamento de bancos, detalhando datas, valores e beneficiários;

- Levantamento de todas as alterações na legislação tributária nos últimos anos, especialmente as desonerações ao capital financeiro e aos mais ricos, e seus impactos na arrecadação tributária.

A partir de documentos oficiais, é possível iniciar a investigação e verificar a existência de ilegalidades ou ilegitimidades no processo de endividamento de cada país europeu, as quais poderão fundamentar ações soberanas para enfrentar a situação.

Dentre as possíveis hipóteses, a partir de notícias veiculadas na mídia se pode presumir a destinação incorreta dos recursos financiados, a maquiagem da dívida, a manipulação das taxas de juros pelo "mercado", o salvamento de bancos falidos, etc.

Tal como no caso equatoriano, a partir de um relatório de auditoria devidamente fundamentado em investigações e baseado em documentos e provas dos delitos, será possível aos diversos países europeus tomar atitudes soberanas de anulação da dívida. Também podem ser formuladas ações jurídicas para anular partes da dívida, responsabilizar os culpados e obter a devolução dos recursos pagos indevidamente.

A partir do estudo da situação da dívida de cada país, uma comissão de auditoria poderá se organizar em subcomissões adequadas a cada caso, por exemplo, dedicando-se respectivamente à investigação da dívida contratada com o sistema bancário; ao estudo do funcionamento dos mercados financeiros; ao comportamento do orçamento e déficit público; etc.

Enfim, a tarefa não é fácil, mas é perfeitamente viável, como já demonstrou o Equador. Depende de pressão social organizada, muito trabalho dedicado de investigação e elaboração de relatórios de auditoria e, essencialmente, de vontade política para encaminhar os resultados a uma atitude favorável ao povo e em defesa de seus direitos sociais.

Enfim, é imprescindível que os trabalhos da auditoria da dívida contem com a participação e ampla base de apoio nos movimentos sociais, sindicais e políticos, a fim de garantir que aqueles que foram historicamente beneficiados com o endividamento dos países do Sul e

agora do Norte, não venham se apropriar da tarefa que é exclusiva daqueles que estão pagando a conta.

Segundo Marx, "*a emancipação dos oprimidos será obra deles mesmos*".

Avante, amigos da Europa, e contem com nosso apoio incondicional.