

Coleção O Que Saber

**Os estranhos caminhos
do nosso dinheiro**

LADISLAU DOWBOR

São Paulo, 2013

SUMÁRIO

Apresentação	05
O dinheiro	06
O recurso público	12
O Estado	17
A representação política	21
A manipulação do orçamento: emendas parlamentares	27
A dívida pública	33
A manipulação dos juros comerciais	37
Os paraísos fiscais	45
Caminhos	58
Notas e comentários bibliográficos	64

Apresentação

A Fundação Perseu Abramo cumpre a eminente tarefa de contribuir com a formação política e intelectual da sociedade brasileira. Nossos livros tem a humilde pretensão de levar ao público leitor questões pouco versadas pelas tradicionais linhas editoriais.

O primeiro livro da coleção é de autoria

do professor Ladislav Dowbor e traz um

interessante título: “Os estranhos

caminhos do dinheiro”.

Neste ano, optamos por constituir publicações que atendam demandas de conhecimento aprofundado sobre a realidade brasileira, com apontamentos e perspectivas de avanços. Assim, estão em curso a produção de três coleções: “Projeto para o Brasil”, “Estudos sobre os Estados” e “O que saber”.

“O que saber” está imbuída do espírito de seu tempo. Inspirada em publicações de fácil leitura, visa editar pequenos livros que dão conta de temas atuais, que tenham a ver com os novos entraves sociais do mundo moderno, ou de outros assuntos que nunca saem da atualidade e merecem revisitação.

Entre os assuntos dos primeiros números da coleção, nós traremos subsídios sobre o ativismo digital, a regulamentação dos meios de comunicação, os movimentos em torno do passe livre, as ações afirmativas, o Estado laico, os novos conceitos de família, o socialismo, entre outros.

O primeiro livro é de autoria do professor Ladislav Dowbor e traz um interessante título: “Os estranhos caminhos do nosso dinheiro”. Convidamos você a essa instigante leitura, pois nela encontrará luzes que desvelam os caminhos do vil metal e, como não poderia deixar de ser, das torpes relações contraídas a partir dele.

Boa leitura!

A Diretoria

O dinheiro

O dinheiro tem um papel essencial nas nossas vidas, no embate político, na organização econômica, na geração de empregos – enfim, permeia de uma maneira ou outra a maior parte das nossas atividades. É estranho, neste contexto, que o desconhecimento dos mecanismos do dinheiro seja tão generalizado. Mais estranho ainda, é o fato de que as pessoas possam ter cursado o ciclo escolar completo sem nunca ter tido uma aula sobre o dinheiro. E mesmo na universidade, a não ser que tenha cursado economia ou ciências contábeis, o futuro profissional da nossa sociedade não terá tido uma só aula sobre este objeto de desejo, o dinheiro. Objeto de desejo, mas sobretudo um estruturador poderoso da sociedade, densamente articulado com os mecanismos de poder político, econômico e cultural.

No entanto, é apenas papel. Ou menos ainda, hoje é um simples sinal magnético no nosso cartão, no computador do banco. Ou seja, pode ser criado nas quantidades que se queira, pois o custo da sua produção é negligenciável. Claro, se o governo sair criando moeda sem controle, ela perderá o seu valor, e teremos uma inflação descontrolada. Por isso, inclusive, é proibido a um particular imprimir moeda. Mas o essencial, aqui, é entender que o dinheiro não vale pelo que é, mas pelo que permite adquirir. Um país sem produção em ampla escala pode emitir quanto dinheiro quiser, não ficará mais rico. O dinheiro, ao fim e ao cabo, constitui um vale que nos permite adquirir bens e serviços. É um direito sobre bens econômicos. O ticket refeição que recebo numa empresa é também um vale, mas o dinheiro em circulação oficial me permite ter acesso a qualquer bem ou serviço disponível no mercado.

Quem tem mais dinheiro é porque merece? Do ponto de vista dele, provavelmente sim. Mas é saudável ter dúvidas. E isto nos leva à questão central deste pequeno estudo: como as pessoas chegam às

suas fortunas? Através de que misteriosos mecanismos de levitação o dinheiro tende a ir sempre para cima? Por que razão quem tem mais dinheiro tende a juntar mais dinheiro, ainda que a sua contribuição para a economia seja medíocre ou negativa? *Pecunia pecuniam parit*, o dinheiro gera dinheiro, já diziam os antigos. Francamente, o problema não é de hoje. Mas entender os mecanismos ajuda, principalmente porque o *parit* é cada vez maior, e vai cada vez mais para os mesmos.

A lógica básica, que nos orienta como sociedade, é que seja remunerado o esforço que aumenta a riqueza da sociedade, o seu bem-estar e a sua qualidade de vida. O que queremos é viver melhor, e isto não significa necessariamente mais bonecas Barbie nos shoppings. A lógica aqui é importante: nas sociedades que funcionam, o acesso a uma remuneração maior vai para quem contribui mais para a sociedade. De certa forma, constitui uma compensação justa pelo esforço. Remunerar melhor as atividades que geram os resultados mais positivos para a sociedade tende a melhorar a vida de todos, porque é o volume de riqueza real que aumenta. É sobre esta base que se criaram as regras do jogo, o chamado mercado, e em função das limitações naturais do mercado, se criaram os mecanismos de alocação através do Estado.

O nó da questão está hoje no fato de que há cada vez menos relação entre o quanto a pessoa, a empresa, um setor da economia ou um conjunto de atividades contribuem para a sociedade, e a quantidade de “direitos” sobre a produção dos outros, por meio dos “vales” chamados dinheiro, os diversos grupos conseguem. Será que o esforço do professor vale tão pouco assim, visto pelo prisma da sua remuneração? E o do especulador financeiro ou imobiliário vale tanto assim, visto pelo prisma da desorganização econômica que gera? O que nos desafia é o fato de as regras do jogo herdadas funcionarem cada vez menos, e levarem a deformações crescentes.

Numa economia monetária moderna, o essencial é assegurar que o dinheiro, ou seja, o direito sobre bens e serviços de produção ou

de consumo, vá para as mãos dos que melhor o saberão utilizar. Neste ponto reside o objetivo central da economia: na linguagem de economistas, trata-se de otimizar a alocação de recursos escassos. Dependendo de seu destino, o nosso dinheiro vai se transformar no financiamento de melhores tecnologias para a agricultura familiar, o que levará mais comida para nossa mesa e melhores preços; ou poderá se transformar em compras em Miami, o que pode ser agradável para alguns, mas a partir de certo limite realmente não ajuda a economia, e vai gerar empregos em outro lugar. Olhar o dinheiro deste ponto de vista, nos leva a compreender melhor a sua utilidade. Para os que querem entender a economia, portanto, um bom conselho é *follow the money*, siga o dinheiro.

Um bom ponto de partida é distinguir ganhos de transferência e ganhos produtivos. Tomemos o exemplo de uma pessoa que comprou uma casa a preço baixo, prevendo que a área em que esta se situa irá sofrer valorização geral. Depois de um ano a mesma pessoa revende a casa, digamos, pelo dobro do preço. É indiscutível que esta pessoa enriqueceu. Mas do ponto de vista do país, da economia como um todo, houve alguma modificação? É óbvio que não, pois o interessado não construiu nada, não aumentou o patrimônio de riqueza da sociedade. O que um ganhou em valor, o outro perdeu, pois com o que recebeu poderia agora comprar apenas meia casa. São ganhos de transferência. Inversamente, podemos conceber uma pessoa que empatou o seu dinheiro na construção de um prédio, e o revendeu com lucro. São ganhos produtivos, o prédio está aí, e várias famílias poderão viver nos apartamentos construídos. O empresário que tomou a iniciativa ganhou dinheiro, mas gerou a riqueza correspondente. São ganhos produtivos. Inclusive, se por alguma razão perdeu dinheiro na obra, o prédio aí está. A sociedade ganha.

Isto por sua vez nos faz entender melhor que para a sociedade como um todo, em termos do que chamamos macroeconômicos, o dinheiro, os tickets ou qualquer tipo de vale constituem apenas papel.

Uma sociedade pobre que imprime mais papéis continuará pobre. Mas do ponto de vista do indivíduo, da unidade produtiva, do que chamamos de nível microeconômico, este papel representa riqueza simplesmente porque outras pessoas aceitarão este papel para entregar bens e serviços concretos, riqueza real.

O acesso à riqueza não se dá apenas através do dinheiro, da troca comercial, da compra. Quando viajamos pela Europa, ficamos impressionados com a riqueza social acumulada. São cidades com boas infraestruturas, sistemas públicos de saúde, de educação, de pesquisa, de lazer, e semelhantes que estão disponíveis gratuitamente para todos. O seu uso é gratuito, mas não a sua construção e manutenção. Na realidade, a renda individual que por alguma razão nos cabe – salário, lucro, aluguéis, renda de aplicações financeiras – tem uma dimensão direta, a renda líquida que recebemos e que entra na nossa conta bancária, e uma dimensão indireta, via impostos. O imposto que pagamos se transforma em escolas, ruas pavimentadas, parques e outros bens de consumo coletivo. O que se constata, é que quanto mais evoluída a sociedade, mais elevada é a dimensão pública da nossa renda.

A proporção da renda que se transforma em bens públicos, e a que é gasta diretamente pelas pessoas, é muito importante. A cidade de Paris investiu muito no metrô. O resultado é que se está sempre a uma distância a pé de uma estação, chega-se rapidamente a qualquer parte da cidade, gastando muito pouco, pois o custo do transporte é diluído entre milhões de usuários. Sai mais barato para todos. No caso de se optar pelo transporte individual como acontece em São Paulo, gasta-se a energia necessária para mover um carro de duas toneladas para transportar uma pessoa tipicamente de 70 quilos. E como o espaço ocupado – área nobre da superfície urbana – é limitado, perdemos uma média de duas horas e quarenta minutos no trânsito. Assim, São Paulo se torna uma cidade de altos custos, enquanto uma cidade rica como Paris optou por custos mais baixos.

Toronto, por exemplo, tem numerosas piscinas públicas. Os seus custos de manutenção são diluídos entre muitos usuários, o que permite que haja controle da qualidade da água, segurança e outros serviços. Inclusive as piscinas escolares são abertas ao público, em horários apropriados. Esta opção pode ser comparada com cidades que por ausência de infraestruturas públicas de lazer, pessoas de renda elevada constroem as próprias piscinas, enquanto a maioria da população simplesmente não tem acesso a esse tipo de lazer. Quando se chega de avião, passando por cima dos bairros mais ricos, vê-se muitos espelhos azuis de piscinas particulares. O custo individual fica muito elevado, tanto em termos de construção como de manutenção. E o curioso é que são pouquíssimo utilizadas, pois ficar sentado sozinho numa piscina não é muito interessante. Depois que se mostrou para os amigos, ficam os custos, incomparavelmente maiores. E afinal, queremos ter a piscina, ou ter o seu uso? E poder brincar na água, sobretudo quando se é criança, é muito importante, seja ela rica ou pobre e, é muito bom fazê-lo numa piscina pública com outras crianças.

Um terceiro exemplo é o da saúde. Nos Estados Unidos, onde a saúde é em grande parte privada e paga “*out-of-pocket*”, ou seja o cliente paga diretamente do seu bolso a cada acesso ao serviço, os gastos anuais por pessoa são da ordem de 7.300 dólares, enquanto no Canadá, onde a saúde é predominantemente pública, e a qualidade dos serviços muito superior, os gastos são da ordem de 3.200 dólares. Isto tem lógica, pois serviços públicos de saúde investem muito na prevenção, em não deixar as pessoas ficarem doentes, enquanto a clínica privada se interessa justamente pelo doente, pelo tratamento. Isto não significa que a gestão será sempre mais racional quando nas mãos do setor público, mas significa sim que há um conjunto de áreas da economia que funcionam muito melhor por meio dos serviços públicos, como por exemplo as políticas sociais.

Aqui as pessoas se dividem muito em termos ideológicos, entre os que dão maior valor ao público e os que querem que tudo seja privado. Mas do ponto de vista econômico, trata-se essencialmente de bom senso, de entender o que nos faz viver melhor gastando menos recursos. A roupa, o automóvel, a refeição no restaurante ou a boneca Barbie funcionam melhor no circuito da renda individual, enquanto as infraestruturas, as políticas sociais e semelhantes funcionam melhor no quadro do sistema público. E tem mais: uma densidade maior de sistemas públicos e gratuitos, ao ampliar os espaços de acesso para todos, gera sociedades mais democráticas. Nada como um sistema público universal de educação para equilibrar uma sociedade. O que se busca é uma produtividade sistêmica maior do conjunto. A alocação inteligente dos recursos é essencial. É a política do bom senso.

E há evidentemente o pior dos mundos, em que os grupos mais ricos se apropriam das políticas públicas, de certa forma é o público a serviço do privado. O resultado são bairros ricos com ampla infraestrutura pública, enquanto bairros pobres, além de terem uma população com renda individual baixa, têm pouco acesso ao consumo coletivo, ainda que paguem muitos impostos. É ruim também para os que têm mais renda, pois além de pagarem impostos pagam planos de saúde ou escolas privados. Neste caso o setor público, ao invés de equilibrar a sociedade, aprofunda os desequilíbrios. Isto resulta em perda de qualidade de vida para todos e nos leva ao ponto chave: assegurar que o sistema público se torne um instrumento de desenvolvimento de uma sociedade equilibrada. Para isto, a forma de captação, gestão e destino final dos recursos públicos é essencial. ♦

O recurso público

A alocação de recursos é feita por intermediários, sejam eles governo, bancos, seguradoras, fundos de pensão, ou os gigantes planetários que chamamos de investidores institucionais. Todas essas instituições recolhem recursos com diversas justificativas. Mas são intermediários, ou seja, trabalham com dinheiro que é do público, e deveriam destinar os recursos para atividades afins. Não se justificam em si, por sobreviverem ou enriquecerem, e sim se as suas atividades contribuem para uma economia que funcione melhor. Não há razão para que cobremos produtividade dos recursos que confiamos ao governo, e que não cobremos a produtividade do dinheiro que confiamos ao banco.

O governo, principal intermediário, aloca os recursos segundo um orçamento discutido no parlamento e aprovado em lei. Fato importante: o governo tem de assegurar a captação dos recursos que vai investir. A política fiscal (fazenda) e a aplicação (planejamento) têm de estar casados na peça orçamentária. No conjunto do planeta, os governos são os maiores gestores de recursos, e quanto mais rico o país, maior é a participação do governo nesta mediação. Isto tem lógica, pois quanto mais desenvolvido o país, maior é a proporção de consumo coletivo relativamente ao “*out-of-pocket*” individual.

A tabela abaixo é interessante, pois mostra esta correlação rigorosa entre o nível de desenvolvimento e a participação do setor público. Nos países de renda baixa, a parte do PIB que cabe ao governo central é de 17,7%, elevando-se numa progressão regular à medida que chegamos aos países de alta renda. Falar mal dos governos parece ser um consenso planetário, mas precisamos cada vez mais deles, inclusive nos países desenvolvidos que hoje pagam o preço do vale-tudo financeiro desregulamentado e das privatizações irresponsáveis.

Tabela 1 - Nível de desenvolvimento e participação do setor público

Países de	Governo central, porcentagem do PIB, início anos 2000
Baixa renda	17,7
Renda média baixa	21,4
Renda média alta	26,9
Renda alta	31,9

Fonte: Financial Development, IMF, Dez. 2007.

Veja que na tabela acima trata-se apenas dos gastos do governo central, os gastos públicos totais são bem mais amplos. “Há uma década os gastos do governo americano eram de 34,3% do PIB, comparados com 48,2% na zona europeia, uma distância de 14 pontos; em 2010, o gasto americano esperado é de 39,9% do PIB comparado com 47,1%, uma distância de menos de oito pontos percentuais”. Lembremos que a cifra equivalente no Brasil é de 35%. Na Suécia, que ninguém vai acusar de ser mal gerida, é da ordem de 60%. E são cifras anteriores à intervenção do Estado para salvar os bancos.

Portanto, seja qual for a política adotada, é essencial assegurar a qualidade da alocação de recursos por parte do maior ator, o governo. Essa correlação entre o nível de prosperidade do país e a participação do setor público não é misteriosa: simplesmente, o mundo está mudando. Antigamente, éramos populações rurais dispersas e as famílias resolviam muitos dos seus problemas individualmente, com a água no poço e o lixo na valeta. Na era urbana generalizam-se os investimentos sociais, pois precisamos de redes de água e esgoto, de guias e sarjetas, de redes escolares, de sistemas de segurança, sistemas de transporte, destino final de resíduos sólidos e assim por diante, evidentemente assegurados com forte presença do setor público. São serviços de consumo coletivo. A urbanização expande naturalmente a dimensão pública das nossas atividades.

Deve-se levar em conta igualmente, nesta presença crescente do setor público em todo o mundo, a mudança da composição das nossas atividades. Há poucas décadas, o que chamávamos de atividades produtivas eram essencialmente atividades industriais, agrícolas e comerciais. Hoje, as políticas sociais passam a ocupar a linha de frente. Vale lembrar que o maior setor econômico dos Estados Unidos não é a indústria bélica, nem a automobilística, mas a saúde, com 18,1% do PIB, e continua crescendo. No Brasil, somando a população estudantil, os professores e gestores da área educacional, estamos falando de mais de 50 milhões de pessoas, um quarto da população do país. As políticas sociais estão se tornando um fator poderoso de reestruturação social, pelo seu caráter capilar (a saúde tem de chegar a cada pessoa) e a sua intensidade em mão de obra, além de sua função essencial de aumento da produtividade sistêmica do país. São setores de atividade onde, com a exceção dos nichos de alta renda, o setor público tem prioridade evidente, frequentemente articulado com organizações da sociedade civil, outra área em expansão, caracterizando um setor público não governamental. A economia social e suas variantes ocupam um lugar crescente no conjunto das atividades econômicas, e com isto se expande a parte pública no conjunto.

Um terceiro eixo de transformação social é a evolução para a sociedade do conhecimento. Hoje quase todas as atividades envolvem uma forte incorporação de tecnologia, de conhecimentos dos mais variados tipos, do conjunto do que temos chamado de “intangível”, ou de “imaterial”. Quando o essencial do valor de um produto está no conhecimento incorporado, mudam as formas de organização correspondentes. Na base está um amplo processo social que envolve as pesquisas dos mais diferentes setores, a generalização do acesso à educação, e os sistemas de difusão de informações que elevam a densidade de conhecimento no conjunto da sociedade, com fortíssima participação de recursos públicos em todos os níveis. A tendência natural é de que

os conhecimentos tornem-se bem público (*creative commons*), pela facilidade de disseminação que as tecnologias modernas permitem, e pela compreensão que gradualmente penetra na sociedade de que o conhecimento se multiplica melhor quando se compartilha. O conhecimento é um fator de produção cujo consumo não reduz o estoque, pelo contrário.

Quando o MIT, principal centro de pesquisa dos Estados Unidos, cria o *Open Course Ware* (OCW) passando a tornar disponível de forma aberta e gratuita as suas pesquisas, é porque funciona melhor: do lado do financiamento, porque permite pesquisa fundamental sem a obrigação de geração de lucro imediato; do lado da produtividade das pesquisas, porque a colaboração faz com que todos trabalhem na ponta, evitando travamentos e duplicações; e também do lado do aproveitamento, pois o conhecimento se multiplica com a divulgação aberta. A China utiliza o sistema CORE (*China Open Resources for Education*). A Inglaterra contratou em 2012 Jimmy Wales, criador da Wikipedia, para montar o sistema de acesso aberto e gratuito a toda pesquisa britânica que envolva recursos públicos. O livre acesso ao conhecimento gera enriquecimento para todos, é uma forma inteligente de multiplicarmos os nossos recursos.

A urbanização, a expansão do peso relativo das políticas sociais e a evolução para a economia do conhecimento constituem *megatrends*, macrotendências que transformam a sociedade, e que exigem de nós sistemas de gestão muito mais diversificados, descentralizados e flexíveis, regras do jogo renovadas, não bastando apenas o mercado, hoje dominado por estruturas cada vez mais oligopolizadas e burocratizadas por gigantes de intermediação.

Estamos assim, pensando o médio e longo prazos, evoluindo para uma sociedade em rede, para sistemas densamente interativos e colaborativos. A urbanização leva a uma ampliação acelerada das dinâmicas da gestão local, em que as comunidades se apropriam do seu

desenvolvimento. As políticas sociais geram processos mais descentralizados e participativos. A sociedade do conhecimento nos leva para processos colaborativos em rede. As políticas públicas têm um papel chave a desempenhar nesta transição para uma sociedade moderna, e com isto aumenta a importância dos recursos públicos no funcionamento da sociedade em geral, e em consequência também a necessidade de democratizar as decisões e de assegurar a transparência dos fluxos. Temos de repensar o Estado. ♦

O Estado

As críticas ao tamanho do setor público refletem frequentemente uma visão ideológica e um conhecimento fragmentado da realidade. Quando o Estado nos diversos países administra entre um terço e metade do PIB, melhorar a produtividade do setor público constitui a melhor maneira de melhorar a produtividade sistêmica de toda a sociedade. O Relatório Mundial sobre o Setor Público, elaborado pelas Nações Unidas em 2005, mostra a evolução que houve a partir da visão tradicional da “Administração Pública” baseada em obediência, controles rígidos e conceito de “autoridades”, transitando por uma fase em que se buscou uma gestão mais empresarial, na linha do *public management* que nos deu, por exemplo, o conceito de “gestor da cidade” no lugar do prefeito, e desembocando agora na visão mais moderna que o relatório chama de governança participativa ou *responsive governance*.

Esta última forma de organização implica que no espaço público a boa gestão se consegue por meio da articulação inteligente e equilibrada do conjunto dos atores interessados, ou *stakeholders*, no desenvolvimento. É uma gestão que busca “responder”, ou “corresponder” aos interesses que diferentes grupos manifestam, e supõe sistemas amplamente participativos, e em todo caso mais democráticos, na linha da “governança participativa”, o que por sua vez exige a ampliação da transparência de todos os processos.

A evolução da Administração Pública tradicional para a Nova Gestão Pública se baseou numa visão privatista da gestão, buscando chefias mais eficientes. A evolução mais recente para a Governança Participativa está baseada numa proposta mais pública, onde as chefias escutam melhor o cidadão, e onde é a participação cidadã, através de processos mais democráticos, que assegura que os administradores serão mais eficientes, pois mais afinados com o que deles se deseja. É

a diferença entre a eficiência autoritária por cima e a eficiência democrática pela base. A eficiência é medida não só no resultado, mas no processo.

O quadro abaixo ajuda a visualizar esta evolução:

Quadro 1 - Evolução do conceito de governo

	Administração Pública	Novo Gestão Pública	Governança Participativa
Relação cidadão-estado	Cidadania	Empoderamento	Empoderamento
Resposta e ilicitude	Políticas	Clientes	Clientes ativos
Administração superior			
Princípios orientadores	Cumprimento das leis e regras	Eficiência e resultados	Responsabilidade, transparência e participação
Critério para sucesso	Objetivos quantitativos	Objetivos qualitativos	Processos
Articulação chave	Imparcialidade	Profissionalismo	Participação

Fonte: UN, *World Public Sector Report 2005*, p. 7.

“O modelo de governança (...) enfatiza um governo aberto e que se relaciona com a sociedade civil, mais responsabilizada e melhor regulada por controles externos e a lei. Propõe-se que a sociedade tenha voz através de organizações não governamentais e participação comunitária. Portanto o modelo de governança tende a se concentrar mais na incorporação e inclusão dos cidadãos em todos os seus papéis de atores interessados (*stakeholders*), não se limitando a satisfazer clientes, numa linha mais afinada com a noção de ‘criação de valor público’ (...) “A teoria da governança olha para além da reforma da gestão e dos serviços, apontando para novos tipos de articulação Estado-sociedade, bem como para formas de governo com níveis mais diferenciados e descentrados”. (...) “A abertura (*openness*) e transparência constituem portanto parte deste modelo emergente” (UN, *World Public Sector Report 2005*, p.13).

O novo modelo que emerge está essencialmente centrado numa visão mais democrática, com participação direta dos atores interessados, maior transparência, com forte abertura para as novas tec-

nologias da informação e comunicação, e soluções organizacionais para assegurar a interatividade entre governo e cidadania. A visão envolve “sistemas de gestão do conhecimento mais sofisticados”, com um papel importante do aproveitamento das novas tecnologias de informação e comunicação.

Para a discussão no Brasil e na América Latina, esses pontos são muito importantes. Têm a virtude de ultrapassar visões saudosistas autoritárias, e também a pseudo-modernização que colocava um gestor (*manager*) onde antes tínhamos um político, resultando numa mudança cosmética por cima. É uma evolução que busca a construção de uma capacidade real de resolução de problemas através dos pactos necessários com a sociedade. Esta sistematização de tendências mundiais vem dar maior credibilidade aos que lutam pela apropriação das políticas pela cidadania, na base da sociedade, em vez da troca de uma solução autoritária por outra.

A visão e as soluções existem. A acelerada informatização de todo o sistema administrativo, a aprovação de leis como a Lei da Transparência de maio de 2012, o resgate de instrumentos de planejamento, e sobretudo a eleição de governos comprometidos com a redução das desigualdades, geraram mudanças profundas. Numa década foram tiradas da miséria 40 milhões de pessoas, foram gerados quase 20 milhões de empregos formais, generalizou-se o acesso à luz elétrica, mais de um milhão de alunos da escola pública passaram a frequentar universidades, o salário-mínimo passou a ter um valor minimamente decente, o apoio à micro e pequena empresa, bem como à agricultura familiar, deu um salto imenso. A alocação sistemática e sustentada dos recursos onde são mais necessários, ou seja, na base da sociedade, está transformando o país.

Mas temos pela frente o imenso esforço de melhoria do processo decisório, de racionalização da máquina pública. A máquina que herdamos, apesar do impacto modernizador da Constituição Federal

de 1988, continua sendo, na sua estrutura e, principalmente na sua cultura, uma máquina mais voltada para a administração de privilégios do que propriamente para a prestação de serviços. Continua a ser extremamente difícil, no quadro das instituições existentes, promover o uso racional dos recursos públicos. Na linha de frente do travamento da modernização necessária, está o problema da deformação do processo eleitoral. ♦

A representação política

Podemos partir de um exemplo prático. A empresa Friboi é da JBS, o maior grupo mundial na área de carne. O pesquisador Alceu Castilho constata: “Existe uma bancada da Friboi no Congresso, com 41 deputados federais eleitos e 7 senadores. Desses 41 deputados financiados pela empresa, apenas um, o gaúcho Vieira da Cunha, votou contra as modificações no Código Florestal. O próprio relator do código, Paulo Piau, recebeu 1,25 milhão de reais de empresas agropecuárias, sendo que o total de doações para a sua campanha foi de 2,3 milhões de reais. Então temos algumas questões. Por que a Friboi patrocinou essas campanhas? Para que eles votassem contra os interesses da empresa? É evidente que a Friboi é a favor das mudanças no Código Florestal. A plantação de soja empurra os rebanhos de gado para o Norte, para a Amazônia, e a Friboi tem muito interesse nisso. Será que é mera coincidência que somente um entre 41 deputados financiados pela empresa votou contra o novo código?”².

No Brasil este sistema foi legalizado por meio da lei de 1997 que libera o financiamento das campanhas por interesses privados³. Podem contribuir com até 2% do patrimônio, o que representa muito dinheiro. Os professores Wagner Pralon Mancuso e Bruno Speck, respectivamente da USP e da Unicamp, estudaram os impactos. “Os recursos empresariais ocupam o primeiro lugar entre as fontes de financiamento de campanhas eleitorais brasileiras. Em 2010, por exemplo, corresponderam a 74,4%, mais de R\$ 2 bilhões, de todo o dinheiro aplicado nas eleições (dados do Tribunal Superior Eleitoral)”⁴.

A empresa que financia um candidato – um assento de deputado federal tipicamente custa 2,5 milhões de reais – tem interesses. Estes se manifestam do lado das políticas que serão aprovadas, por exemplo contratos de construção de viadutos e de pistas para mais

carros, ainda que se saiba que as cidades estão ficando paralisadas. Ou maior facilidade para o desmatamento, como no exemplo acima. Do lado do candidato, apenas assentado, já lhe aparece a preocupação com a dívida de campanha que ficou pendurada, e a necessidade de pensar na reeleição. Quatro anos passam rápido. Entre representar interesses legítimos do povo – por exemplo, mais transporte de massa e mais saúde preventiva – e assegurar a próxima eleição, o político fica preso na armadilha. É o próprio processo de decisão sobre o uso dos recursos públicos que é de certa maneira privatizado. Neste sentido o resgate da dimensão pública do Estado torna-se essencial.

O Brasil não está sozinho neste processo de deformação da política. O próprio custo das campanhas, quando estas viram uma indústria de marketing político, é cada vez mais descontrolado. Segundo o jornal *The Economist*, no caso dos EUA, os gastos com a eleição de 2004 foram de 2,5 bilhões de dólares, em 2010 foram de 4,5 bilhões, e em 2012 ultrapassaram 5 bilhões. Isto está “baseado na decisão da Corte Suprema em 2010 que permite que empresas e sindicatos gastem somas ilimitadas em marketing eleitoral”. Quanto mais cara a campanha, mais o processo é dominado por grandes contribuintes, e mais a política se vê colonizada. E resultam custos muito mais elevados para todos, já que são repassados para o público através dos preços⁵.

Comentando os dados dos gastos corporativos na campanha eleitoral americana de 2010, Robert Chesney e John Nichols, da Universidade de Illinois, escrevem que os financiamentos corporativos “se traduziram numa virada espetacular para a direita: a captura da vida política por uma casta financeira e midiática mais poderosa do que qualquer partido ou candidato. Não se trata apenas de um novo capítulo no interminável romance entre o dinheiro e o poder, mas de uma redefinição da própria política pela conjunção de dois fatores: o fim dos limites nas doações eleitorais por parte das empresas e a renúncia por parte da imprensa ao exame dos conteúdos das campanhas. Resulta um sistema

no qual um pequeno círculo de conselheiros mobiliza montantes surrealistas para orientar o voto para os seus clientes. Este “complexo eleitoral dinheiro-mídia” constitui presentemente uma força temível, subtraída a qualquer forma de regulação, liberada de qualquer obrigação de prudência por uma imprensa que capitulou. Esta máquina é permanentemente mediada por cadeias comerciais de televisão que faturaram, em 2010, 3 bilhões de dólares graças à publicidade política”⁶.

E a deformação é sistêmica: além de amarrar os futuros eleitos, quando uma empresa “contribui” e portanto prepara o seu acesso privilegiado aos contratos públicos, outras empresas se vêm obrigadas a seguir o mesmo caminho, para não se verem alijadas. E o candidato que não tiver acesso aos recursos, simplesmente não será eleito. E como este dinheiro gira em grande parte na mídia, que veicula as campanhas, o processo não é denunciado. Todos ficam amarrados. Começa a girar a grande roda do dinheiro, partindo do sistema eleitoral. Ficam deformados tanto os sistemas de captação, como de alocação final dos recursos.

A captação dos recursos públicos se dá através do sistema tributário. Não é o espaço aqui de se entrar no detalhe do sistema tributário do país e da sua necessária reforma. A dimensão que aqui nos interessa, é que a apropriação da política permitiu a instalação de um sistema tributário profundamente injusto e desequilibrado, e que os interesses assim encastelados impedem qualquer reforma significativa. Fazer este tipo de máquina política aprovar um sistema tributário mais justo equivale um pouco à batalha de [Abraham] Lincoln para fazer o congresso americano, composto essencialmente de proprietários de escravos, aprovar o fim da escravidão.

O resultado básico, é que no Brasil os impostos indiretos (que todos pagam no mesmo montante ao comprar um produto) predominam sobre o imposto de renda, que pode ser mais progressivo; que não existe imposto sobre as grandes fortunas; que o imposto territorial rural

é simbólico; que os grandes intermediários financeiros pagam pouquíssimo imposto, enquanto o único imposto a que eram submetidos, a CPMF, foi abolido, em nome, naturalmente, de proteger “os pequenos”. Acrescente-se a isto a evasão fiscal e terminamos tendo um sistema onde os pobres pagam proporcionalmente mais que os ricos, invertendo-se o papel de redistribuição que o Estado deveria ter. No Brasil, o problema não é de impostos elevados, e sim da estrutura profundamente injusta da carga tributária.

Mas custos econômicos maiores ainda resultam do impacto indireto, pela deformação do processo decisório na máquina pública, apropriada por corporações. O resultado, no caso de São Paulo, por exemplo, de eleições municipais apropriadas por empreiteiras e montadoras, são duas horas e quarenta minutos que o cidadão médio perde no trânsito por dia. Só o tempo perdido, multiplicando as horas pelo PIB do cidadão paulistano e pelos 6,5 milhões que vão trabalhar diariamente, totalizam 50 milhões de reais perdidos por dia. Se reduzirmos em uma hora o tempo perdido pelo trabalhador a cada dia, instalando, por exemplo, corredores de ônibus e mais linhas de metrô, serão 20 milhões economizados por dia, e 6 bilhões por ano se contarmos os dias úteis. Tudo isso sem falar da gasolina, do seguro do carro, das multas, das doenças respiratórias e cardíacas e assim por diante. E estamos falando de São Paulo, mas temos Porto Alegre, Rio de Janeiro e tantos outros centros. É muito dinheiro. Significa perda de produtividade sistêmica, aumento do custo-Brasil e má alocação de recursos públicos.

Este tipo de apropriação da política leva a que se deformem radicalmente as prioridades do país, que se construam elefantes brancos. A deformação das prioridades causadas pelo desvio dos recursos públicos - que deixam de ser investidos naquilo que é útil em termos de qualidade de vida para ser direcionado ao que é mais interessante em termos de contratos empresariais-, gera um círculo vicioso, pois financia a sua reprodução. É preciso corrigir o sistema.

Uma dimensão importante deste círculo vicioso, e que resulta diretamente do processo, é o sobre-faturamento. Quanto mais se eleva o custo financeiro das campanhas, conforme vimos acima com os exemplos americano e brasileiro, mais a pressão empresarial sobre os políticos se concentra em grandes empresas. Quando são poucas, e poderosas, e com muitos laços políticos, a tendência é a distribuição organizada dos contratos, o que por sua vez reduz a concorrência pública a um arremedo, e permite elevar radicalmente o custo dos grandes contratos. Os lucros assim adquiridos permitirão financiar a campanha seguinte, além de engordarem contas em paraísos fiscais.

Se juntarmos o crescimento do custo das campanhas, os custos do sobre-faturamento das obras, e, em particular, o custo da deformação do uso dos recursos públicos, estamos falando no vazamento de imensos recursos para onde não deveriam ir. Estes “gatos” que sugam os recursos públicos são muito mais poderosos do que os que encontramos nos postes de iluminação das nossas cidades. Pior: o processo corrói a gestão pública e deforma a democracia ao gerar uma perda de confiança popular nas dinâmicas públicas em geral.

Não que não devam ser veiculados os interesses de diversos agentes econômicos na área pública. Mas para isto existem as associações de classe e diversas formas de articulação. A FIESP, por exemplo, articula os interesses da classe industrial do estado de São Paulo; e é poderosa. É a forma correta de exercer a sua função, de canalizar interesses privados. O voto deve representar cidadãos. Quando se deforma o processo eleitoral através de grandes somas de dinheiro, é o processo decisório sobre o uso dos recursos que é deformado.

O absurdo não é inevitável. Na França, a totalidade dos gastos pelo conjunto dos 10 candidatos à presidência em 2012 foi de 74,2 milhões de euros, dez vezes menos do que a eleição municipal no Brasil⁷. Na Polônia, é vedado o financiamento corporativo das campanhas, e a contribuição da pessoa física é limitada a cerca de 4 mil dólares. No

Canadá há um teto para gastos com cada nível de candidatura. A proposta de Lawrence Lessig, jurista de Harvard que já trabalhou na Corte Suprema dos EUA para o país, é de que apenas a pessoa física possa contribuir, e com um montante muito limitado, por exemplo, de algumas centenas de dólares. A contribuição pública seria proporcional ao que o candidato conseguiu junto aos cidadãos. O candidato receberia apoio de recursos públicos proporcionalmente à sua capacidade de convencer cidadãos comuns. A representatividade voltaria a dominar.

As soluções existem. O dilema está no fato de que a deformação financeira gera a sua própria legalidade. Já escrevia Rousseau, no seu Contrato Social, em 1762, texto que em 2012 cumpriu 250 anos: “O mais forte nunca é suficientemente forte para ser sempre o senhor, se não transformar sua força em direito e a obediência em dever”⁸. Em 1997, transformou-se o poder financeiro em direito político. O direito de influenciar as leis, às quais seremos todos submetidos. Em resumo, é preciso reformular o sistema, e acompanhar os países que evoluíram para regras do jogo mais inteligentes, e limitaram drasticamente o financiamento corporativo das campanhas. Trata-se aqui de tampar uma das principais frestas de onde se origina o vazamento dos nossos recursos. ♦

A manipulação do orçamento: emendas parlamentares

O fígado não é bom conselheiro, ainda que, tanto em política como em religião (quando mal compreendidos), tenda a ser mais utilizado do que o cérebro. As ideologias, em particular, nos permitem ter certezas sem que precisemos nos dar ao trabalho de entender. Temos de resgatar o bom-senso, e isto inclui aceitar as nossas dimensões frequentemente pouco racionais.

O problema, quando se permite a apropriação privada de espaços públicos, em particular dos legislativos, é que atividades que não são legítimas ou que possam ser perniciosas para a sociedade passam a ser legais. Vimos isto ocorrer com a lei que permite a compra corporativa das eleições, as transferências baseadas na taxa Selic, a adoção de juros comerciais surrealistas, a agiotagem legalizada, o travamento da reforma tributária. As emendas parlamentares constituem outro bom exemplo desta deformação da política.

É natural que a nossa Constituição permita que o Legislativo introduza alterações no orçamento proposto pelo Executivo. A lei do orçamento, afinal, é uma das principais peças do governo, indica onde serão alocados os recursos, materializa as grandes opções. O processo de aprovação da peça orçamentária, no entanto, sofre duas grandes deformações.

A principal, como vimos acima, é a pressão para que sejam alocados recursos prioritariamente para determinadas grandes obras propostas pelas empreiteiras, que sejam priorizadas as estradas rodoviárias em vez do transporte ferroviário ou aquático, o agronegócio em vez da agricultura familiar, a grande empresa em vez da pequena e assim por diante. São deformações embasadas, conforme vimos, no: em virtude do financiamento corporativo das campanhas, temos uma bancada ruralista, das empreiteiras, das montadoras, dos grandes bancos,

da grande mídia, e ao fim e ao cabo muito pouca bancada do cidadão, das pequenas e médias empresas, dos pequenos municípios, dos pequenos meios de comunicação, em resumo, daqueles que não têm como adquirir os “seus” políticos. As deformações geram o essencial do chamado “custo Brasil”, que onera toda a sociedade, em proveito de alguns grupos. A culpa não é da política, e sim da apropriação privada da política pública.

Um exemplo ajuda: de norte a sul do país, os nossos centros econômicos são quase todos portuários, inclusive no sistema São Paulo-Santos. Transportar carga por água, em grandes distâncias e para grandes volumes, é, como ordem de grandeza, seis vezes mais barato por tonelada-quilômetro do que transportar por caminhão. As construtoras de estradas, as montadoras de caminhões, as redes de combustível e tantos outros, com fortíssima representação no Congresso, forçaram a opção rodoviária. Isto gera boa parte do “custo Brasil”. Para os setores produtivos em geral, são custos adicionais que reduzem a sua competitividade, e para os consumidores, são preços mais elevados na loja.

Mas outra deformação que queremos focar aqui, surge não quando se pressiona no Legislativo por orientações econômicas deformadas, e sim por pequenas vantagens. Um legislador calcula, por exemplo, que se conseguir aquela ponte para a sua cidade, não precisará nem gastar com a campanha para se tornar prefeito no próximo ciclo eleitoral. Poderá espalhar aos quatro ventos que “troux” determinada obra. E, em geral, é obra mesmo, pois é visível, tem localização bem determinada.

Como funciona? “Em 1993, veio à tona o escândalo que ficou conhecido como *anões do orçamento*. Naquela ocasião, os parlamentares indicavam emendas que propunham a alocação de recursos que deveriam ser destinados para entidades filantrópicas ligadas a parentes ou laranjas. Além disso, verificou-se a inclusão de grandes obras no or-

çamento em face de acerto com as empreiteiras beneficiadas”⁹. A política não é uma ilha, a empreiteira agradece.

No caso da emenda, não se dá dinheiro ao legislador, gera-se um favor que lhe dispensará gastos com a próxima eleição. Com 25 emendas por parlamentar, os volumes se tornam muito significativos. No caso das emendas por bancadas, os deputados as apresentam coletivamente e depois repartem, são as chamadas “rachadinhas”. A criatividade reina.

Marcos Mognatti apresenta os números de 8.807 emendas, valendo 15,2 bilhões de reais no orçamento da União em 2007. Ao aceitar (ou não) a emenda proposta, o Executivo tem na mão o poder de assegurar ou não o futuro político do legislador. Cômoda, mas escandalosa ruptura da divisão de poderes, fonte de uma deformação sistêmica permanente¹⁰.

Tabela 2 - Emendas Totais e Emendas Puras - 2004 a 2007

Tipo Emenda	2006						2007					
	Quantidade	Total	Puras	%	Valor (R\$ mil/ano)	%	Quantidade	Total	Puras	%	Valor (R\$ mil/ano)	%
Individual	7.069	4.247	55%	2.904,4	1.073,4	36%	8.143	4.087	63%	3.523,4	1.621,3	48%
Bancadas	678	328	48%	6.815,2	3.197,1	46%	517	584	88%	6.808,8	8.154,4	71%
Comissões	149	28	20%	1.977,3	368,0	20%	100	35	17%	2.025,0	400,9	17%
Total	8.896	4.713	54%	10.812,0	6.293,8	45%	8.807	8.238	63%	16.168,8	8.284,9	64%

Fonte: FICLAS 2004 a 2007

O papel do Legislativo está na nossa Constituição. No artigo 74^o, reza a missão de “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União”, bem como de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária” etc. Não há nenhuma base legal para o Legislativo atuar como o Ministério dos Transportes, e substituir a necessária coerência da peça orçamentária por uma colcha de retalho de interesses fragmentados. Escolher qual

ponte será construída, planejar uma visão integrada de transportes, fazer os estudos que permitam definir as prioridades técnicas, é papel do Executivo¹¹.

Há razões, compreensíveis, que obrigam municípios pequenos a recorrer a legisladores para obter determinadas obras. “A baixa capacidade fiscal dos municípios brasileiros, e a visão de que os parlamentares têm por dever de ofício levar recursos – entenda-se obras – para suas bases eleitorais, dificulta uma discussão mais ampla dentro do Congresso para que se modifique o foco das emendas parlamentares, para que não mais sejam classificadas como paroquiais”. O mesmo Mognatti apresenta em tabela o quanto os pequenos municípios dependem das transferências “de cima”. Levar recursos a estes municípios é bom, mas o objetivo legítimo é evidentemente de se reforçar as transferências formais, e não fragmentar o orçamento por demandas picadas¹².

Tabela 3 – Participação da Receita Própria na Receita Total dos Municípios

% da Receita Bruta	2004	2005	2006	2007	Média
Total	36,2	34,8	34,3	35,5	35,2
Pop > 1.000.000	53,9	54,9	54,4	55,7	54,7
1.000.000 > Pop > 300.000	41,5	40,1	39,1	40,5	40,3
300.000 > Pop > 50.000	33,7	30,7	30,3	31,4	31,5
Pop < 50.000	15,8	14,7	14,7	15,5	15,2

Fonte: STN/MP

O fato é que, a partir dos anos 1990, a prática se generalizou, e hoje grande parte do debate sobre a peça orçamentária proposta não versa sobre as prioridades dos transportes ou da educação, mas sobre as demandas picadas que representam muito mais a estratégia de sobrevivência de determinado representante público e o eventual vínculo com quem financiou a sua campanha, do que uma estratégia de desenvolvimento que o país ou uma região necessitam. Imensos recursos são assim desviados dos seus fins sistemicamente mais adequados e,

ponto importante, todo o processo de cooptação de numerosos representantes, generalizado nos anos 1990, tornou-se prática “aceita”. Ou pelo menos, “legalizada” pela prática cotidiana dos diversos níveis legislativos do país. De certa forma, o “comprovar a legalidade e avaliar os resultados” virou um mercado persa.

É essencial fazer esta distinção com clareza. Quando determinadas práticas são generalizadas, não se trata de um problema de pessoas, e sim de gestão, de marco legal, de problemas institucionais. Um deputado que leva, dentro da prática generalizada, uma obra muito necessária para um município distante que não é ouvido por ninguém, está fazendo a sua parte. Mas outros o farão simplesmente por acordos com empreiteiras e a tendência será a de se generalizar desvios. Aqui, claramente, apresenta-se como necessária a descentralização efetiva das políticas, inclusive para que os prefeitos dos quase cinco mil pequenos municípios não fiquem sujeitos a eternas negociações com donos de fragmentos do orçamento. O prefeito deve negociar a aplicação dos seus recursos com as comunidades interessadas no seu município. Há prefeitos que acabam passando mais tempo em Brasília do que em seu município.

Os custos maiores vêm do fato de os políticos passarem a tratar de interesses paroquiais, mencionados acima, prejudicando a visão dos interesses da nação. Para muitos, na nossa cultura política, ainda soa como legítimo um deputado defender interesses de quem o elegeu, ou de quem financiou a sua campanha. Mas a deformação da política torna-se inevitável. Para Jorge Hage, controlador-geral da União, as emendas orçamentárias individuais “pulverizam o dinheiro público em pequenas obras de interesse público menor”. E ainda esvaziam a discussão sobre temas de interesse nacional, pois o parlamentar federal passa a exercer o papel de vereador; e representam o principal caminho para os desvios de dinheiro público verificado pela Controladoria-Geral da União (CGU)¹³.

No nosso caso, é vital reduzir – e voltamos aqui ao nó górdio do financiamento corporativo das campanhas – o número de representantes que apenas empurram interesses pelos quais são pagos, e cujo interesse principal, portanto, não é o público. A lei que entrou em vigor em maio 2012, Lei da Transparência, que obriga todos os segmentos da administração pública, em todos os níveis de governo, a fornecer as informações sobre as suas transações, faz parte deste gradual e penoso saneamento político. Mas chegará a hora em que deveremos enfrentar a racionalização e atualização do nosso processo decisório, o que envolve tanto a dimensão da área política como da área privada que dela se apropria.

No conjunto, seguimos aqui as visões do jurista Lawrence Lessig: quando tantos praticam ilegalidades, é preciso olhar o sistema, gerar transparência, mudar o sistema de financiamento, introduzir sistemas mais eficientes de gestão, resgatar a dimensão pública do Estado. Os grandes desvios são suficientemente grandes para serem legais, ainda que ilegítimos. Apesar das imensas resistências nos diversos níveis de legislativos e das grandes corporações, a reforma política está amadurecendo¹⁴. ♦

A dívida pública

Estamos aqui elencando alguns dos principais mecanismos da apropriação privada do dinheiro público. A compra das eleições, que vimos acima, permite colocar em postos de comando da máquina pública pessoas cujos interesses estão diretamente vinculados a grupos corporativos. Uma imagem clara pode ser vista na ação da bancada ruralista sobre o direito de desmatar. Mas constituiu-se igualmente a bancada das empreiteiras, das montadoras, da grande mídia, dos bancos e assim por diante. Reduz-se drasticamente o que poderíamos chamar de bancada do cidadão. No Congresso, instala-se o clima de “negócios”.

Em termos gerais, isto leva a mudanças das regras do jogo em função de interesses privados, em detrimento dos interesses públicos. Os interesses privados deixam, em parte, de estar submetidos às leis do mercado – concorrência, e que o melhor vença – e passam a navegar, legalmente, nos canais de acesso privilegiado aos recursos públicos. Em termos econômicos, ao somarmos os custos para a sociedade dos gastos com as próprias campanhas eleitorais, da deformação tributária, do sobre-faturamento de obras e da deformação das prioridades nos investimentos – veja-se em particular os imensos custos da prioridade dada ao automóvel nas cidades e da opção rodoviária para cargas – chegamos a somas extremamente elevadas, que resultam da corrupção da própria legalidade. Em termos políticos, os custos podem ser ainda maiores, pois a apropriação da coisa pública por interesses privados deforma o processo democrático e gera o clima de cinismo. O *Tax Justice Network* resume bem o dilema: “Os corruptores e os corrompidos encontrarão frequentemente formas de legalizar o que fazem, e estão frequentemente em posições de poder que lhes permitem fazê-lo”¹⁵.

A maior apropriação privada de recursos públicos no Brasil, além de legal, criou a sua justificação ética, a de estar combatendo a inflação:

trata-se da taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). Como muitos sabem, e a imensa maioria não sabe, a Selic é a taxa de juros que o governo paga aos que aplicam dinheiro em títulos do governo, gerando a dívida pública. A invenção da taxa Selic elevada também é uma iniciativa dos governos nos anos 1990. Tipicamente, passou-se a pagar, a partir de 1996, já com inflação baixa, entre 25 e 30% sobre a dívida pública. Os intermediários financeiros passaram a dispor de um sistema formal e oficial de acesso aos nossos impostos. Com isto o governo comprava, com os nossos impostos, o apoio da poderosa classe de rentistas e dos grandes bancos situados no país, inclusive dos grupos financeiros transnacionais. Assim os governantes organizaram a transferência massiva de recursos públicos para grupos financeiros privados.

Amir Khair explicita a origem do mecanismo: “O Comitê de Política Monetária (Copom) é que estabelece a Selic. Foi fixada pela primeira vez em 1º de julho de 1996 em 25,3% ao ano e permaneceu em nível elevado, passando pelo máximo de 45% em março de 1999, para iniciar o regime de metas de inflação. Só foi ficar abaixo de 15% a partir de julho de 2006, mas sempre em dois dígitos até junho de 2009, quando, em razão da crise, foi mantida entre 8,75% e 10,0% durante um ano. A partir de junho de 2010, com a forte elevação dos preços internacionais das *commodities*, passa novamente a subir até atingir 12,5% em julho de 2011 e, a partir de um ano atrás, passou a cair até os 7,5% atuais”¹⁶.

Como funciona? Primeiro, eleva-se drasticamente a taxa Selic, em nome de se proteger a população da inflação. O argumento é tecnicamente errado, mas numa população traumatizada pela hiperinflação, há até um sentimento de alívio. Um bom brasileiro poupador coloca a sua poupança no banco, aplica em algum produto financeiro que vai lhe render, por exemplo, 10% ao ano. O banco aplica esse dinheiro em títulos do governo que pagam, por exemplo, 25%. A diferença é embolsada pelo banco, pois o governo lhe paga estes 25% com o dinheiro do contribuinte. A fase da Selic elevada gerou enormes transferências de centenas de bilhões de reais.

De onde o governo consegue tirar este dinheiro? Naturalmente, dos impostos pagos por este mesmo depositante. Este, portanto, de um bolso tira o dinheiro e o coloca no banco, e de outro bolso tira mais dinheiro para pagar os impostos que o banco receberá pelo prazer de ter a sua poupança. Não há complicações, o cliente do banco recebe 10%, mas paga 25%. Uma monumental transferência de recursos públicos para rentistas, que além de nos custar muito dinheiro, desobriga os bancos de fazerem investimentos produtivos que gerariam produto e emprego. É tão mais simples aplicar nos títulos, liquidez total, risco zero. Por outro lado, a realização de investimentos produtivos, financiando por exemplo uma fábrica de sapatos, envolve análise de projetos, seguimento, enfim, envolve atividades que vão além de aplicações financeiras. É, na realidade, o que os intermediários deveriam fazer: fomento, irrigação das atividades econômicas, sobretudo porque estão trabalhando com o dinheiro dos outros. Tecnicamente, o que fazem ao tirar o dinheiro do circuito econômico e transferi-lo para a área financeira, é a esterilização da poupança. É mais um “gato” sobre os recursos públicos.

Acostumamo-nos a que tipicamente 5% do nosso PIB seja desviado via governo para intermediários financeiros, sem que produzissem nada, pelo contrário, desviam-se os recursos do investimento produtivo para a aplicação financeira. Para cobrir os juros sobre a dívida, o governo FHC elevou a carga tributária de 26% para 32% do PIB. De algum lugar tinha de vir o dinheiro.

No momento em que Lula assume o governo, em 2003, a taxa Selic estava em 24,5%. Em junho de 2002, a dívida pública tinha chegado a 60% do PIB. Hoje (2013) está mais próxima de 35%, e os juros pagos sobre a dívida baixaram para 8,5%, mas o estoque da dívida é maior. Foi fácil abrir a torneira; fechá-la é muito mais complicado.

A partir do governo Lula o sistema foi sendo gradualmente controlado. Ainda assim, é uma transferência de dinheiro público para

não-produtores que se conta em centenas de bilhões de reais. Apoio político comprado com dinheiro público, mas rigorosamente legal. Em vez de ir contra a lei, é mais prático fazer a lei ir ao nosso encontro. Calcula-se que os recursos assim transferidos representam entre 7 e 10 vezes o volume total do programa Bolsa Família.

No braço de ferro entre os bancos e o governo, a cada vez que se baixa a Selic de um meio ponto, o mundo financeiro grita na mídia, todos ameaçam com a inflação, pedem “responsabilidade” ao governo. A evolução é resumida por Amir Khair: “A dívida líquida do setor público foi marcadamente influenciada pela Selic. No início do governo FHC estava em 28,0% do PIB e, mesmo com a mega venda de patrimônio público com privatizações, ao final do governo chegou a 60,4%. A elevada Selic foi a responsável por isso. No fim do governo Lula tinha baixado para 39,2% e, em julho estava em 34,9%. Caso a Selic continue caindo, é possível que ao final do governo Dilma seja possível retornar próximo da que estava no início do governo FHC”¹⁷.

Como foi possível manter-se durante tanto tempo uma transferência gigantesca de recursos públicos para intermediários financeiros? O “núcleo” do mecanismo foi bem explicitado por J. Stiglitz, na análise que lhe valeu o Prêmio Nobel de Economia: a assimetria de informação. Em termos mais explícitos, pouquíssimas pessoas entendem de mecanismos financeiros. E os que têm por profissão manejar apenas dinheiro, entendem tudo.

Vimos o excelente negócio que realizam as corporações privadas ao investirem em campanhas políticas. Investimento de alta rentabilidade. E vimos como rende obter do governo uma gigantesca fonte de transferências chamada Selic, ancorada numa instituição legal chamada Conselho Monetário, e com uma proteção ética de ganhar tanto dinheiro em nome de se proteger o povo da inflação. As melhores apropriações se fazem com elevado espírito ético. Estamos falando aqui em centenas de bilhões de reais desviados do processo produtivo. ♦

A manipulação dos juros comerciais

Estamos indo por partes, explorando os meandros da apropriação do dinheiro público, mecanismos relativamente simples, mas que por alguma razão não aparecem na mídia e que o público, que entra com a matéria prima, não entende.

Na raiz, conforme vimos, está a compra das eleições, que gera a apropriação indevida do Poder Legislativo por grandes grupos econômicos, o que por sua vez tende a gerar bases legais para ações ilegítimas. Vimos em seguida como funciona um dreno impressionante de recursos que esta legalidade permite, através das elevadas taxas Selic. Foram centenas de bilhões de reais, apropriados essencialmente por intermediários financeiros, e os chamados “rentistas”, que vivem do que o dinheiro rende, e não da produção, que dá substância ao dinheiro.

Os intermediários financeiros e rentistas não se contentam com a Selic, taxa de juros oficial sobre a dívida pública. Recorrem a um segundo mecanismo que é a fixação de elevadas taxas de juros ao tomador final, por bancos comerciais, mecanismo diferente da taxa Selic, tanto assim é que a mesma baixou radicalmente frente aos 25-30% da fase FHC para cerca de 8%, sem que houvesse redução significativa dos juros dos bancos comerciais.

Naturalmente, os bancos comerciais, como entidades privadas, afirmam que são livres de praticar os juros que querem. A coisa não é assim, por uma razão simples: como trabalham com dinheiro do público, e não dinheiro próprio, devem seguir regras definidas pelo Banco Central, e mesmo um banco privado precisa de uma carta patente que o autorize a funcionar dentro de certas regras. Estas regras, naturalmente, vão depender da capacidade de pressão política.

Como se trata de dinheiro do público confiado diretamente à gestão de intermediários financeiros, sem mediação do governo, poderíamos

achar que não é desvio de dinheiro. De certa forma, quando tiram o nosso dinheiro sem a ajuda de um político, seria por assim dizer mais limpo. Habilidade de um lado, ingenuidade ou impotência do outro, mas não corrupção. Essencial para nós, é que sustentar no Brasil juros que são tipicamente dez vezes (dez vezes, não dez por cento a mais) relativamente aos juros praticados internacionalmente, só pode ser realizado mediante apoio político. E como durante longo tempo tivemos banqueiros na presidência do Banco Central, montou-se mais um sistema impressionante de legalização do desvio do nosso dinheiro. Esta “ponte”, entre o político e o comercial, precisa ser explicitada¹⁸.

A nossa Constituição, no art. 170, define como princípios da ordem econômica e financeira, entre outros, a função social da propriedade (III) e a livre concorrência (IV). O art. 173 no parágrafo 4º estipula que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”. O parágrafo 5º é ainda mais explícito: “A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular”. Cartel é crime. Lucro exorbitante sem contribuição correspondente produtiva será “reprimido pela lei” com “punições compatíveis”.

Tabela 4 – Taxa anual real de juros total* sobre empréstimos pessoais em instituições bancárias em países selecionados na primeira semana de abril de 2009

Instituição	País	Juro real (em %)
HSBC	Reino Unido	6,60
	Brasil	63,42
Santander	Espanha	10,81
	Brasil	55,74
Citibank	E.U.A	7,28
	Brasil	60,84
Banco do Brasil	Brasil	25,05
Itaú	Brasil	63,25

Fonte: Dados fornecidos pelas instituições bancárias para os juros e OCDE e ICB para inflação nos países selecionados e no Brasil

* Juros adicionados aos serviços administrativos, taxas de inatividade, margem de lucro e tributação.

A tabela acima, do Ipea, mostra que a taxa real de juros para pessoa física (descontada a inflação) cobrada pelo HSBC no Brasil é de 63,42% e, de 6,60% no mesmo banco para a mesma linha de crédito no Reino Unido. Para o Santander, as cifras correspondentes são 55,74% para o Brasil e 10,81% para a Espanha. Para o Citibank são 60,84% no Brasil e 7,28% nos EUA. O Itaú cobra sólidos 63,5%. Para pessoa jurídica, área vital porque se trataria de fomento a atividades produtivas, a situação é igualmente absurda. Para pessoa jurídica, por exemplo, o HSBC cobra 40,36% no Brasil, e 7,86% no Reino Unido¹⁹.

Registra o estudo do Ipea: “Para empréstimos à pessoa física, o diferencial chega a ser quase 10 vezes mais elevado para o brasileiro em relação ao crédito equivalente no exterior. Para as pessoas jurídicas, os diferenciais também são dignos de atenção, sendo prejudiciais para o Brasil. Para empréstimos à pessoa jurídica, a diferença de custo é menor, mas, mesmo assim, é mais de 4 vezes maior para o brasileiro”.

O banco Santander (ramo brasileiro) cobra 146% no cheque especial no Brasil, enquanto na Espanha cobra 0% (zero por cento) por seis meses, até cinco mil euros. Tem lógica: como sempre deixamos um pouco de dinheiro na nossa conta, para o caso de cair um cheque ou um pagamento imprevisto, dinheiro este que o banco aplica, e que lhe gera lucro, é natural também podermos entrar um pouco no vermelho. O gigante mundial que é o Santander tem no Brasil 25% do seu lucro global. Os ganhos dos grupos estrangeiros no Brasil sustentam assim as suas matrizes. Um “gato” internacional.

A situação é escorregadia. Se um economista disser que os grandes bancos comerciais no Brasil formaram um cartel, fica ele sujeito a ser processado, pois não terá como apresentar o documento de um acordo assinado pelos membros do cartel. Aliás ninguém, obviamente, assina um papel assim. Então, em termos jurídicos, quem afirmar que há um cartel está na ilegalidade, e hoje temos todos um saudável receio do que os bancos podem fazer através dos seus departamentos jurídicos. Por outro lado, sendo economista, se disser aos seus alunos de economia que não há cartel, será considerado um desinformado, porque o sol não se tapa com peneira.

Um dado básico: a intermediação financeira é uma atividade pela metade, pois, não alimenta e nem veste ninguém. Mas se o intermediário, numa visão de fomento, agregar as nossas poupanças para financiar uma fábrica de esquadrias, por exemplo, e com isto gerar investimento, produção e empregos, a intermediação está plenamente justificada e completa. Os lucros da fábrica permitirão a remuneração da iniciativa, o lucro do intermediário e até o juro sobre a nossa aplicação financeira. Além de, evidentemente, aumentar a oferta de esquadrias. O uso das nossas poupanças pelos intermediários financeiros, quando direcionado para investimentos, capitaliza as atividades econômicas, enquanto a especulação financeira e a agiotagem as descapitalizam.

Quando se “facilita” a compra a prazo, se o juro é elevado, por

exemplo de 100% como é frequentemente praticado para pessoas físicas, as pessoas irão comprar com uma prestação “que cabe no bolso”, porque são pobres ou não entendem de juros, mas no conjunto apenas a metade do dinheiro que gastam irá para pagar o produtor, por exemplo, de uma geladeira, e a outra metade servirá para pagar juros. O consumidor poderá comprar apenas a metade do que é a sua capacidade de compra real, e o produtor receberá muito pouco pela geladeira que produziu. O intermediário ganhará a metade de todo o valor, sem ter produzido nada. Gera-se assim um tipo de pedágio financeiro. A capacidade do consumo de dinamizar a produção é, em grande parte, esterilizada pelo desvio da capacidade de compra para lucros financeiros.

O caso dos cartões de crédito deixa isto bem claro. Nota de Lucianne Carneiro em *O Globo Economia* compara o juro médio sobre cartão de crédito no Brasil, de 238% ao ano, com os 16,89% nos EUA e 18,7% no Reino Unido. Não há como explicar uma diferença destas com “mecanismos de mercado”. É agiotagem mesmo. O resultado é uma sangria absurda da capacidade de compra²⁰. Ao fazer com que todos os que entram neste tipo de crédito paguem muito mais pelos produtos, gera-se um impacto forte sobre os preços finais. E nos dizem tranquilamente que juros altos nos protegem da inflação. O resultado final são dificuldades para o consumidor e para o produtor, e lucros exorbitantes para os intermediários. A ANEFAC apresenta os dados completos²¹:

Tabela 5 – Taxa de juros para pessoa física

LINHA DE CRÉDITO	JULHO/2012		AGOSTO/2012		VARIACÃO	VARIACÃO
	TAXA MÊS	TAXA ANO	TAXA MÊS	TAXA ANO	%	PONTOS PERCENTUAIS
Juros crédito	4,85%	72,60%	4,66%	72,06%	-2,15%	-0,12
Cartão de crédito	10,99%	206,30%	10,99%	206,30%	0%	0,00
Cheque especial	0,97%	163,70%	0,00%	153,33%	-9,35%	-9,35
CDB – Banco- financiamento de automóveis	1,83%	22,07%	1,70%	22,42%	-0,55%	-0,10
Empréstimo pessoal-viagens	3,87%	52,34%	3,46%	50,23%	-3,36%	-0,12
Empréstimo pessoal-financeiras	7,92%	146,09%	7,07%	142,74%	-3,12%	-0,25
TAXA MÉDIA	5,12%	103,50%	5,00%	101,89%	-1,83%	-0,13

Tabela 6 – Taxa de juros para pessoa jurídica

LINHA DE CRÉDITO	JULHO/2012		AGOSTO/2012		VARIACÃO	VAR. PONTOS
	TAXA MÊS	TAXA ANO	TAXA MÊS	TAXA ANO	%	PERCENTUAIS AO MÊS
Capital de giro	1,80%	25,84%	1,84%	24,40%	-4,17%	-0,03
Desconto de Duplicatas	2,92%	39,33%	2,48%	35,88%	-4,11%	-0,18
Conta garantida	6,00%	122,33%	6,02%	121,66%	-4,33%	-0,02
Taxa Média	3,53%	51,83%	3,44%	50,05%	-2,55%	-3,68

Lucros financeiros como o do Itaú no ano de 2012, 14,5 bilhões de reais, constituem custos pagos pela sociedade, sob forma de consumo retraído por parte do consumidor e de lucro menor (quando não quebra) por parte do produtor. A intermediação financeira é necessária, mas quando se usa o oligopólio para fixar juros estratosféricos, o intermediário vira atravessador. Em vez de fomentar, cobra pedágio. Em vez de gerar efeitos multiplicadores, trava a economia ao punir o produtor e o consumidor. Os grupos internacionais têm vantagens e buscarão dinheiro no exterior por meio das suas matrizes, com custos muito menores, inclusive para comprar empresas nacionais. Para o parque produtivo nacional, é desastroso.

No conjunto, trata-se de um desvio de dinheiro da economia real, através de uma forma institucional ilegal, que é a “dominação dos mercados, eliminação da concorrência e aumento arbitrário dos lucros.” que a Constituição condena em termos inequívocos. Frente aos números, há alguma dúvida quanto à ilegalidade? Não há notícias de julgamento a este respeito, e sim muitas denúncias no Procon, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e outras instituições, e milhões pessoas se debatendo em dificuldades. O Serasa Experian, hoje empresa multinacional, guardião da moralidade financeira, decretará quais brasileiros passam a ter o nome sujo, ou seja, punirá quem não conseguiu pagar 238%, e não quem os cobra²².

Na realidade, esta situação se mantém pela base política de que dispõe o poderoso setor financeiro e o conjunto da classe dos rentistas. A base política é mantida e reproduzida pelos mesmos mecanismos de contribuições eleitorais, além de posições de força conquistadas no Banco Central e no Copom. Para que não se mude a situação, é essencial que muitos deputados, senadores e funcionários de outras áreas sejam devidamente financiados.

O problema do cartel é que, como no caso dos impostos, não temos escolha. Como todos cobram mais ou menos os mesmos juros e as mesmas tarifas, mudar de banco não resolve grande coisa, e gera dificuldades burocráticas. A massa de empregados no país é paga no banco que fez um acordo com a empresa empregadora, e não há muita escolha. O resultado será uma economia estagnada, porque os agentes financeiros privados preferem trabalhar com papéis do que fazer investimentos, ou seja, preencher a função social da propriedade prevista na Constituição. No conjunto, permite-se que no Brasil se ganhe muito dinheiro mesmo não produzindo, e sim intermediando o esforço dos outros.

No braço de ferro com os bancos comerciais, o governo Dilma busca utilizar os bancos oficiais para introduzir gradualmente meca-

nismos de concorrência, baixando os juros pagos pelos tomadores de empréstimos. Foi aprovada uma lei que facilita ao usuário mudar de banco. O crédito em consignação que o governo instituiu permite acesso a juros mais baratos no banco, para comprar à vista no comércio. A própria Selic foi drasticamente reduzida, de 24,5% em 2002 para 8,5% em 2013, o que força gradualmente os bancos comerciais a procurar investimentos produtivos. A capacidade do governo de enfrentar processos de cartelização foi reforçada com o novo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Mas a lentidão do processo mostra a força da resistência. É a lenta e penosa batalha pela transferência dos recursos apropriados pelos rentistas e intermediários em geral, para os setores produtivos e os consumidores.

O objetivo a perseguir é claro: transformar o dreno das nossas poupanças em financiamento da economia real e fomento de atividades produtivas, reintroduzindo mecanismos de concorrência e de transparência, através de regulação pública adequada. Isto envolve o resgate da dimensão pública do Estado. Quanto ao Judiciário, bastaria seguir a Constituição. ♦

Os paraísos fiscais

O que têm em comum os diversos mecanismos que aqui examinamos é o fato de desviarem recursos de uma maneira que trava o desenvolvimento. São mecanismos por vezes legais, ou que conquistaram a sua legalidade através de manipulações de legalidade duvidosa, ou ainda francamente ilegais. No conjunto, seguramente ilegítimos. E administrar bem um país, é alocar os recursos onde terão os efeitos mais positivos ao melhorar a produtividade sistêmica, ao contribuir para a qualidade de vida da população, ao assegurar um desenvolvimento sustentável. Em particular, quando olhamos o sistema de maneira mais ampla, constatamos que uma dimensão essencial ficou radicalmente deformada, que é o que assegurava, através de mecanismos de mercado e de sistemas regulatórios do Estado, uma certa proporcionalidade entre os ganhos e a contribuição produtiva para a sociedade. Esse divórcio, entre ficar individualmente rico e ser socialmente útil, gera uma crescente convicção de que o sistema tal como funciona está moralmente comprometido e economicamente disfuncional²³.

Qualquer bom profissional pode legitimamente ganhar a sua vida, por exemplo numa atividade bancária, mas quer também ter o sentimento de estar fazendo algo útil, e em todo caso não estar contribuindo para fraudes e falcatuas. A contradição não é um privilégio do setor público. Quem trabalha no Serasa e tem de punir uma pessoa que não conseguiu pagar 238% de juros no cartão deve pensar duas vezes: uma vez no salário que lhe é necessário; e outra no impacto econômico negativo da sua atividade.

O núcleo duro de resistência é o sistema de intermediação financeira, são os grandes grupos que ao fim e ao cabo intermedeiam todas estas operações, e que se recusam resolutamente a divulgar efetivamente os dados, sob o pretexto de proteger os clientes. James S.

Henry, ex-economista chefe da McKinsey, no seu estudo sobre o sistema planetário de finanças ilegais, traz uma constatação interessante: “O caráter secreto do setor privado e as políticas oficiais de governo que o protegem colocaram a maior parte das informações que precisamos fora de limites, ainda que, em princípio, estejam facilmente disponíveis. Em muitas maneiras, a questão política essencial é – quais são os custos e os benefícios de tanto segredo?”²⁴

No estudo que publiquei com Ignacy Sachs e Carlos Lopes, *Crises e oportunidades em tempos de mudança*, destacamos um objetivo central: resgatar a dimensão pública do Estado²⁵. Este continua a ser, na nossa opinião, o desafio central. E isto passa, evidentemente, pela reforma política, em particular pela reforma do financiamento das campanhas. Perdoem a repetição, mas enquanto tivermos no Congresso existente – e isto se aplica evidentemente aos outros níveis de governo – uma bancada ruralista, uma bancada dos grandes bancos, das grandes empreiteiras, das grandes montadoras, da grande mídia, e pouca bancada cidadã, vai ser difícil. E tentar entender os descaminhos do dinheiro sem entender como a política está articulada com quem se beneficia desse desvio, não faz sentido.

Os recursos que vazam, e que poderiam ser bem utilizados, giram em um circuito de interesses convergentes: os grandes beneficiários empresariais ou donos de fortunas pessoais; as instituições financeiras que fazem as transferências, geram o dinheiro ilegal e também se beneficiam no processo; e os políticos que criam o seu contexto institucional. E não esqueçamos o Judiciário, que não é de maneira alguma estranho ao processo, por dar suporte legal, por conivência ou por omissão. Neste quadrilátero devemos focar as atenções, pois são segmentos articulados. É também verdade que estamos, lenta e penosamente, avançando.

Um dos efeitos indiretos da crise mundial, é que há um forte avanço recente no estudo dos grandes grupos econômicos e das grandes fortunas. Aliás, o imenso esforço de comunicação destinado a atribuir a crise financeira mundial ao comportamento irresponsável dos po-

bres, seja nos EUA ou na Grécia, é patético. Um estudo que sobressai, de autoria do Instituto Federal Suíço de Pesquisa Tecnológica (ETH na sigla alemã), constatou que 147 corporações, das quais 75% são grupos financeiros, controlam 40% do sistema corporativo mundial. No círculo um pouco mais aberto, 737 grupos controlam 80%. Nunca houve, na história da humanidade, nada parecido com este nível de controle planetário através de mecanismos econômicos e financeiros. A apropriação ou, no mínimo, fragilização das instituições políticas frente a estes gigantes, tornou-se hoje fato comprovado²⁶.

Corroborando esta pesquisa e focando inclusive em grande parte os mesmos bancos, temos hoje outra pesquisa de grande porte, liderada por James Henry, e realizada no quadro da *Tax Justice Network*, rede de justiça tributária. Em termos resumidos, o estoque de recursos aplicados em paraísos fiscais é estimado entre 21 trilhões e 32 trilhões de dólares, entre um terço e metade do PIB mundial. O Brasil participa generosamente com cerca de 520 bilhões de dólares, um pouco mais de um trilhão de reais, cerca de um quarto do nosso PIB. São dados obtidos através de cruzamento de informações dos grandes bancos, do BIS de Basileia, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, de bancos centrais e de várias instituições de pesquisa ou de controle. Nada de invenções: trata-se no essencial de juntar os dados de forma organizada, com metodologia clara e transparente, e indicações da relativa segurança ou fragilidade dos dados a cada passo. Esta peça informativa fazia muita falta, e passamos agora a ver o que acontece com tanto dinheiro ilegal que resulta das várias formas de desvio²⁷.

Vamos entrar um pouco no detalhe do estudo, pois o fato de se poder esconder dinheiro ilegal, em gigantescos volumes, a partir de qualquer parte do mundo ou tipo de atividade, é essencial para o vigor e a dinâmica crescente dos sistemas de desvio, tanto no mundo empresarial como no mundo político, um sustentando o outro.

Primeiro, as fontes: "O presente estudo emprega quatro en-

foques básicos de estimativas: (1) um modelo “fontes e usos” para os fluxos de capital não registrados país por país; (2) um modelo de “riqueza acumulada *offshore*”; (3) um modelo de portfólio de investimentos *offshore*; (4) estimativas diretas de ativos *offshore* nos 50 principais bancos privados globais. Para compilar estas estimativas, o estudo utilizou os dados disponíveis mais recentes do Banco Mundial, do FMI, das Nações Unidas, de bancos centrais, e as contas nacionais para modelar explicitamente os fluxos de capital para cada membro de um subgrupo de 139 países “fonte” que publicam este tipo de dados”.

Segundo, o enfoque do estudo se concentrou menos nos fluxos e mais nos estoques acumulados de capital, o que permite identificar não só os fluxos como os ganhos de aplicação dos capitais clandestinos. “Ao deslocar a atenção de fluxos para os estoques acumulados de riqueza no exterior, este estudo chama a atenção para o fato de que a retenção de ganhos de investimentos no exterior pode facilmente tornar-se tão significativa que os fluxos iniciais são a partir de certo momento sobrepujados pela “fuga escondida”, com o estoque escondido de riqueza privada não registrada gerando suficiente renda não registrada para manter o seu crescimento muito tempo depois que as saídas iniciais pararam”. Ganhos, evidentemente, que escapam dos impostos, serviço prestado pelos bancos. O estudo estima a evasão fiscal resultante em 189 bilhões de dólares ao ano.

Terceiro, há um complexo sistema de arranjos jurídicos e mudanças de localização oficial que torna difícil o seguimento. “O termo *offshore* não se refere tanto à localização física de ativos ou passivos privados, mas a locais frequentemente muito temporários de redes de entidades e a arranjos legais ou quase-legais, nominais, hiper-portáteis, multijurisdicionais, sempre no interesse dos que os administram, supostamente no interesse dos proprietários que se beneficiam, e frequentemente com indiferença ou desafio aberto relativamente aos interesses e leis de numerosos estados-nação.” Para isto o sistema se apoia nas

amplas redes dos grandes bancos. O estudo menciona os grupos dominantes neste processo, que administram cerca de três quartos destes capitais: UBS, Crédit Suisse, Citigroup/SSB/Morgan Stanley, Deutsche Bank, BankAmerica/Merrill Lynch, JPMorganChase, BNP Paribas, HSBC, Pictet & Cie, Goldman Sachs, ABN Amro, Barclays, Crédit Agricole, Julius Baer, Société Générale e Lombard Odier.

Quarto, os capitais não estão propriamente alocados nos paraísos fiscais, ainda que tenham ali a sua residência formal. Não se trata de cofres em paraísos tropicais, mas de contas administradas pelos grandes bancos. “Resulta que este setor *offshore* coberto de segredos – que se especializa essencialmente em evasão fiscal e lavagem dos resultados de uma miríade de atividades duvidosas – não é um arquipélago de paraísos exóticos e não relacionados, mas uma indústria global muito lucrativa, a ‘indústria da pirataria bancária global’. Esta indústria foi basicamente desenhada e tem sido operada há décadas, não por obscuros bancos sem nome localizados em ilhas paradisíacas, mas pelos maiores bancos privados, bem como firmas jurídicas e de contabilidade de proa. Todas estas instituições estão baseadas, não em ilhas, mas nas maiores capitais do primeiro mundo como Nova York, Londres, Genebra, Frankfurt e Cingapura”.

Interessa-nos particularmente o mecanismo financeiro, naturalmente, porque se trata da base de sustento – a extraterritorialidade jurídica, por assim dizer, e garantia de impunidade – de todo o sistema de desvio do dinheiro das possíveis utilizações produtivas. Mas também nos interessa o impacto político. “Isto também significa que como grupo essa elite transnacional tem, em princípio, um forte interesse em garantir impostos mais fracos sobre a renda e a riqueza, em fragilizar a capacidade de regulação do governo, em assegurar mercados mais ‘abertos’, e em fragilizar as restrições sobre a influência política e gastos de campanhas além das fronteiras – com um enorme ‘exército do paraíso’ com banqueiros piratas, empresas de advocacia, empresas de con-

tabilidade, lobistas e empresas de relações públicas aos seus serviços”.

Finalmente, um fato essencial: trata-se de recursos pertencentes a uma minoria ínfima de muito ricos. “Como a parte esmagadora de ativos privados *offshore* não registrados que identificamos pertence a uma minúscula elite, o impacto sobre a desigualdade é impressionante. (...) Do ponto de vista do ‘mercado pirata privado’, o que é talvez o mais interessante nesta paisagem de desigualdade global, é que estamos revelando a emergência recente de uma verdadeira elite transnacional privada, uma fração relativamente ínfima da população mundial que compartilha necessidades e interesses surpreendentemente semelhantes em termos de segredo financeiro, serviços bancários, impostos e regulação”.

O conceito de desigualdade está sendo revisto. A partir de certo nível, o que é eticamente contestável torna-se economicamente pernicioso porque desarticula a própria política econômica. O tão conservador *The Economist* decidiu recentemente rever a sua defesa dos privilégios, e descreve, em amplo relatório especial, os impactos reais: “As desigualdades crescentes em muitos países estão começando a preocupar até os plutocratas. Uma pesquisa realizada para a reunião do Fórum Econômico Mundial em Davos apontou a desigualdade como o problema mais premente da próxima década (junto com os desequilíbrios fiscais). Em todos os setores da sociedade, há um acordo crescente de que o mundo está se tornando mais desigual, e que as disparidades atuais e as suas prováveis trajetórias são perigosas. A história instável da América Latina, durante longo tempo o continente com a maior desigualdade de renda, sugere que países administrados por ricas elites entrincheiradas não funcionam muito bem”²⁸.

Não se trata de invejar os ricos e sim de reduzir a máquina de desorganização econômica que geraram, com segredos e ilegalidades a cada passo, e influências sobre os sistemas Legislativo e Judiciário. Um artigo do *Financial Times*, comentando as análises de Christia Freeland,

deixa o problema muito claro: “A busca da renda (*rent-seeking*) seja por parte de [Silvio] Berlusconi, Carlos Slim ou a Microsoft de Bill Gates durante os tempos do esmagamento da Netscape, causa danos à sociedade diretamente ao elevar preços e travar a inovação. Mas causa muito mais danos quando distorce, ou destrói, a democracia. A preferência dada pela Corte Suprema em 2010 ao argumento da ‘livre expressão’ representada por gastos corporativos ilimitados em campanhas políticas fez disto um problema sério nos Estados Unidos. É também o caso da proliferação dos lobistas e da influência que exercem sobre os políticos, em favor dos seus setores econômicos, em particular *Wall Street*. No entanto, como o caso da Itália mostra que o dano pode ser ainda pior se o bilionário assume o poder diretamente”²⁹.

O *Economist*, frente às sucessivas evidências da amplitude que assumiram os paraísos fiscais, apresenta um relatório especial sobre “os 20 trilhões de dólares desaparecidos”: “Como nosso relatório deixa claro nesta semana, não há nada de pequeno na finança *offshore*. Se definirmos um paraíso fiscal como um lugar que tenta atrair fundos de não-residentes ao oferecer regulação *light*, taxação baixa (ou zero) e segredo, então o mundo teria entre 50 e 60 tais paraísos. Estes servem como domicílios para mais de 2 milhões de empresas e milhares de bancos, fundos e seguradoras. Ninguém realmente sabe quanto dinheiro está aplicado: as estimativas variam entre muito abaixo e muito acima de 20 trilhões de dólares”³⁰.

Um aporte importante do relatório do *Economist*, que utiliza amplamente a pesquisa de James Henry vista anteriormente, é deixar claro que o paraíso fiscal não é uma ilha com palmeiras. Assim, “O Estado (americano) de Delaware, com uma população de 917 mil habitantes, é a sede de 945 mil empresas, muitas das quais são precárias cascas de nozes. Miami é um centro de atividades bancárias *offshore* em massa (*massive*), oferecendo aos depositantes de mercados emergentes o tipo de proteção de olhos curiosos que os seus países de origem já

não podem assegurar impunemente. A City de Londres, que foi pioneira no comércio de divisas *offshore* nos anos 1950, ainda se especializa em ajudar não-residentes a burlar as regras. Empresas-laranja britânicas e parcerias de confiabilidade duvidosa afloram regularmente em casos criminais. Londres não é melhor do que as ilhas Cayman quando se trata de controles contra a lavagem de dinheiro”.

Os paraísos fiscais, de acordo com o relatório, permitem “o *round-tripping* em que investimento interno circula nos *offshore* para retornar com tratamento fiscal mais favorável destinado a atrair capitais do exterior”. Citando James Henry, constata que “os países em desenvolvimento como um todo não fazem frente a um problema de dívida, mas ao problema de uma imensa evasão fiscal e de lavagem de dinheiro nos *offshore*” (Report, p. 7).

Assim, o Brasil não está isolado, neste sistema planetário, nem é particularmente corrupto em termos políticos e empresariais. Mas o conjunto criado é sim profundamente corrompido. Os dados para o Brasil, em termos de capitais *offshore*, são de toda forma impressionantes: ocupamos o quarto lugar no mundo. Em termos de valores, o Brasil tem em paraísos fiscais um total de 519,5 bilhões de dólares. Vemos também como outros países latino-americanos enfrentam o mesmo mal, inclusive proporcionalmente mais grave. Evasão fiscal é crime. E a origem deste dinheiro escapa a qualquer escrutínio. Enquanto os grandes bancos estiverem protegidos pelo segredo, não poderemos, no país, focar no que realmente interessa. Segundo a expressão tradicional, estaremos enxugando o chão, mas a torneira seguirá aberta. Sem dúvida, temos imensas tarefas pela frente. Os paraísos fiscais, que colocam ao abrigo das investigações o grande dinheiro, foram objeto de declarações fortes do G-20, e de nenhuma ação³¹.

Tabela 7 - Fluxos de capital não registrados, ativos e lucros offshore, 1970-2010
América Latina e Região Caribenha

A dívida externa ajustada para mudanças de moeda, reescalonamentos e atrasos. 40 países da região, 33 com dados.

Os paraísos fiscais permitem atividades ilegais em grande escala

	País	Saídas Originais		Ganhos Offshore (US\$ (\$2000))	CF / GNI / Fontes período médios		Banco de Voo - Dívida Externa - CF Estoque		Ganhos no exterior % Saídas
		US\$ Nom \$B	Real #B (\$2000)		%	%	(\$B 2010) Nominal	(\$B 2010) Nominal	
1970 - 2010	Brazil	\$345.0	\$362.6	\$247.3	1.7%	43%	\$519.5	\$324.5	160%
1970 - 2010	Argentina	\$213.9	\$259.3	\$272.8	3.4%	68%	\$399.1	\$129.6	308%
1970 - 2010	México	\$221.7	\$263.5	\$299.1	1.8%	36%	\$417.5	\$186.4	224%
1970 - 2010	Venezuela	\$269.1	\$278.2	\$202.0	5.7%	82%	\$405.8	\$55.7	728%
1970 - 2010	todos os outros (29)	\$205.1	\$211.9	\$169.1	1.7%	41.5%	\$316.4	\$317.3	100%
	LAC TOTAL	\$1,254.8	\$1,375.5	\$1,190.3	2.5%	51%	\$12,058.3	\$1,013.4	203%

Fonte: Banco Mundial/IMF/UN/Banco Central/CIA (data); JSH Analysis (2012). Ajustado para composição monetária da dívida, 75% de taxa de reinvestimento.

e em particular a evasão fiscal. No plano internacional, estão surgindo as cifras e isso é um fato novo, pois antes da crise financeira, os mecanismos eram conhecidos, mas não geravam repercussão política, e nem apareciam na mídia. Com a crise, em que as populações são chamadas a bancar os rombos, a pressão aumentou radicalmente, as pessoas querem saber onde está o dinheiro. No plano brasileiro, são pesquisas do exterior que nos dão os primeiros levantamentos, como os da Tabela 7, dando-nos uma ordem de grandeza.

Uma dimensão mais detalhada das pesquisas acima surge também recentemente com os dados da *International Consortium of Investigative Journalists* (ICIJ). Baseado em Washington, o ICIJ organizou um time de 86 jornalistas de 46 países, uma das maiores parcerias internacionais de investigação na história do jornalismo. Desenvolveu um sistema sofisticado de comunicações e armazenamento protegidos, e conseguiu, de fontes ainda secretas, 200 giga de documentos de vários paraísos fiscais (a fuga de documentos do Pentágono para o Wikileaks foi de dois giga). Os resultados são impressionantes, pois conseguiram cerca de 2 milhões de nomes de laranjas (*nominees*), e-mails, ordens de transferência, documentos de identidade, relatórios internos, instruções de clientes e semelhantes. O mapeamento, ainda em fase inicial,

traça um novo mapa financeiro mundial. Por exemplo, relativamente ao *round-tripping* visto acima, constatou-se que em termos de volume financeiro, a segunda maior fonte de fluxos financeiros para a China é o paraíso fiscal das Ilhas Virgens Britânicas, enquanto uma grande fonte de fluxos para a Rússia é Chipre³².

E passam a aparecer, naturalmente, nomes. Britânicos, americanos, a filha do notoriamente corrupto ditador Ferdinand Marcos das Filipinas, o tesoureiro da campanha política do presidente da França, a baronesa Carmen Thyssen-Bornemisza, viúva do Thyssen bilionário do aço na Alemanha, russos, canadenses... Aguardamos, naturalmente, notícias brasileiras. O ICIJ montou um grande aparato de catalogação, ordenamento e análise da imensa base de dados. Os poucos nomes já revelados, segundo a entrevista de um dos membros da rede, resultam do fato de que os dados sobre estas pessoas já são razoavelmente seguros.

Estamos interessados aqui na compreensão do conjunto que emerge de pesquisas diversas, tecnicamente e ideologicamente insuspeitas, e que chegam a resultados absolutamente convergentes. Vimos que a pesquisa do ETH mostra os monstros financeiros planetários criados, grandes demais para sequer se administrar, e poderosos demais para serem controlados. A pesquisa da rede TJN de justiça tributária, que chegou a vazamentos não declarados de recursos da ordem de 21 a 32 trilhões de dólares, entre um terço e metade do PIB mundial. O relatório do *Economist*, absolutamente insuspeito de qualquer visão que não seja conservadora, e que corrobora os dados de James Henry da TJN, e mostra que se trata de recursos formalmente declarados em paraísos fiscais, mas administrados nos Estados Unidos, em Londres e praças europeias, e por bancos internacionais que estão no centro da crise. E vimos o início dos resultados de três anos de jornalismo investigativo em larga escala lançado pelo projeto da ICIJ onde os bancos, as praças financeiras, os métodos e os montantes encaixam-se per-

feitamente nesta fase de abertura dos arquivos, com o que revelam as outras pesquisas.

É importante notar que grande parte dessas atividades é legal. Quando se tem o poder de mudar a legislação, como foi o caso dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e outros países nos anos 1980, que reduziram drasticamente os controles sobre os fluxos financeiros, e geraram efetivamente a legalidade do que não é legítimo. Qualquer assalariado tem o seu imposto declarado por seu empregador, e não tem como sonegá-lo. A pessoa que compra um alimento no supermercado, com imposto incorporado, tampouco tem como fugir do imposto. Fugir do imposto através de contas em paraísos fiscais, colocando fortunas e empresas em nomes fictícios, pode ser tecnicamente legal, mas no espírito da Constituição é crime. O resto da sociedade paga os seus impostos, e não há firulas jurídicas que encubram que se trata de evasão fiscal, de um vazamento de recursos que deveriam servir ao desenvolvimento do país.

Um segundo aspecto aqui é que o segredo financeiro abriu espaço para inúmeras atividades criminosas. Basta hoje acompanhar o *Financial Times*, o *Economist* e tantos outros para constatar a quantidade de processos criminais em curso que envolvem o HSBC, Barclays e dezenas de outros bancos internacionais de primeira linha, os chamados “bancos sistemicamente relevantes”. É natural que tenhamos dificuldade em associar com atividades criminais empresas cujo nome vemos em edifícios luxuosos na avenida Paulista. Para dar um exemplo, segundo o *Financial Times*, o HSBC, “ainda está balançando pelo impacto causado por sua sua exposição a alegações de que facilitou a lavagem de dinheiro de drogas do México, um caso que o banco avisou nesta semana que lhe poderia custar ‘substancialmente mais’ que o 1,5 bilhão de dólares que já provisionou para pagar a esperada multa das autoridades americanas”³³. Hoje basta colocar no Google o nome de um grande banco internacional e a palavra settlements, ou seja acordos

judiciais, para ver a ficha corrida. A manipulação fraudulenta das Libor e Euribor rendeu fortunas e prejudicou centenas de milhões de poupadores. E a cada vazamento das informações sobre as práticas ilegais, por parte de funcionários que se recusam a executá-las e as denunciam, a reação não é de mudar a cultura corporativa, e sim de perseguir os ‘informantes’ (*whistleblowers*) e reforçar o segredo.

Um terceiro aspecto dessa desorganização generalizada do uso racional dos recursos tem raízes institucionais. Em termos simples, quando cada país tinha a sua moeda, e as transações internacionais eram limitadas, bastava a ação local de cada banco central para regular o processo monetário, o crédito a alocação de recursos. Hoje, com o dinheiro virtual emitido por bancos sob forma de crédito, derivativos e outros mecanismos, e navegando na internet em frações de segundo de uma praça financeira a outra, simplesmente não há controle. A realidade é que o sistema financeiro tornou-se global, enquanto os instrumentos legais de regulação estão fragmentados entre os inúmeros bancos centrais dispersos nos 195 países do planeta. Ou seja, não há regulação, e isto explica porque inúmeras instituições e pessoas que em princípio são honestas, simplesmente derivaram para o vale-tudo.

Um quarto aspecto resulta das próprias tecnologias que permitiram a criação da moeda virtual. Hoje, o *carry trade*, por exemplo, permite que, por meio de seu computador, um especulador financeiro tome dinheiro a 2% no Japão e o aplique em títulos do governo brasileiro a 8%, e tenha lucros altíssimos sobre um dinheiro que nunca ganhou. A alavancagem permite que um banco emita créditos, e sobre eles cobre juros, mesmo não tendo o dinheiro correspondente, e portanto recebe dinheiro que não lhe custou nada, pois não o tem. Mas os juros entram, e servem de lastro para outros empréstimos. A Lehman-Brothers, no momento da quebra, tinha emitido 27 vezes mais do que tinha em caixa. O *High Frequency Trading* está baseado em transações instantâneas pré-programadas nos computadores poderosos dos in-

intermediários financeiros, comprando e vendendo grandes quantidades de valores para ganhos pequenos sobre grandes volumes, e gerando uma volatilidade planetária descontrolada. Os mercados de futuro geram flutuações violentas nos preços das *commodities* que obrigam os agentes da economia real a se precaver recorrendo mais ainda ao mercado de futuros. Os derivativos permitiram emissões de papéis, por parte de especuladores financeiros, em valor superior a 600 trilhões de dólares, para um PIB mundial próximo dos 70 trilhões.

A verdade é que os economistas dos mais variados países estão em reuniões permanentes tentando, nos Estados Unidos, na União Europeia, na Grã-Bretanha e outros espaços financeiros, criar leis e sistemas de regulação que permitam recuperar as rédeas sobre o processo. É muito interessante encontrar na capa da importante publicação do FMI, *Finance and Development*, este título em letras garrafais: “*Who’s in charge?*”, quem é o encarregado? Ninguém coordena a alocação racional dos recursos neste sistema de vale tudo de intermediários, de pressões políticas imediatistas, de operações bilionárias de salvamento com dinheiro público, e de desinformação generalizada. Neste último plano, pelo menos, o da informação, é que agora estamos avançando a passos largos. O sistema está se tornando mais visível³⁴. ♦

Não há dúvida de que ao fim e ao cabo, em todas as discussões teóricas, debates políticos e declarações de elevada preocupação ética, trata-se de quem se apropria da riqueza que a sociedade produz. Nos tempos de escravidão, era o caso de se apropriar das pessoas, e portanto do que elas produziam. Romanos, árabes, portugueses, britânicos e americanos, todos eles gostavam muito do sistema e achavam muito ético porque satisfazia os seus interesses³⁵.

Nos tempos em que a riqueza básica era a agricultura, o instrumento de controle dominante foi a terra, e os feudos permitiam que os nobres usassem perucas e organizassem bailes em Versalhes ou em Viena – ou no Rio de Janeiro – enquanto os agricultores trabalhavam. Nos tempos da indústria, a ênfase passou a ser no controle das fábricas, com portaria, relógio de ponto e salários reduzidos ao máximo do politicamente viável. Hoje, é o mecanismo do dinheiro que assegura a apropriação do trabalho dos outros.

Sempre existiram as justificativas. No antigo Egito, era pela natureza divina do faraó. No tempo dos escravos, era porque não tinham alma e, portanto, não eram humanos. No tempo dos feudos, era porque os nobres garantiam a segurança dos servos no seu castelo. No tempo da indústria, era porque o capitalista tinha a justa remuneração do capital, e o assalariado a justa remuneração do trabalho. Hoje, é uma justificativa interessante: se não apoiarmos os intermediários financeiros, não somente eles quebram, mas quebramos todos, pois o que manejam são as nossas poupanças. A representação da quase totalidade da riqueza produzida pela humanidade está nas mãos de um grupo de algumas centenas de corporações financeiras. Não precisam controlar os produtos, basta controlar a sua representação virtual.

Há resquícios do passado em todas as áreas. Há chefes de Esta-

do que ainda se consideram de direito divino, produtores que usam trabalho escravo, latifundiários que se comportam como senhores feudais, industriais que pagam salários de miséria. Mas o mecanismo dominante deslocou-se para outro tipo de processo de concentração de renda e riqueza, por meio do controle dos que fazem as leis, da consequente deformação do sistema tributário, da dominação de amplas áreas da justiça, e da autorização das instituições financeiras emitirem moeda virtual livres de qualquer controle efetivo, gerando o desacerto entre a economia financeira e a economia real. É a chamada financeirização da economia.

No *plano crítico*, há três eixos que se complementam. Em termos éticos, especuladores financeiros ganharem rios de dinheiro às custas do trabalho dos outros não se sustenta, e a desigualdade econômica chega a um nível insustentável no planeta. Não há argumento que se defenda neste plano. Não à toa o documento aprovado por 182 países na Rio+20 declara que “erradicar a pobreza é o maior desafio global que o mundo enfrenta hoje e uma condição indispensável para o desenvolvimento sustentável. Neste sentido, nos comprometemos a liberar a humanidade da pobreza e da fome como uma questão de urgência”³⁶.

Em termos políticos, a apropriação, através do financiamento das eleições e outros mecanismos, do processo de elaboração das leis que regem a sociedade constitui um fator de geração de caos político e de erosão da democracia cada vez mais perigoso. A batalha de *Wall Street*, por exemplo, para impedir que seja aprovada a lei Dodd-Frank que asseguraria um mínimo de controle sobre os desmandos especulativos, com um exército de advogados, lobistas e políticos eleitos com o dinheiro corporativo, ilustra bem esta nova relação de forças. A submissão dos governos europeus e a sua aceitação de custear com a redução de direitos sociais os rombos dos grandes bancos, mostra a que ponto as relações de força se deslocaram. A pressão do sistema financeiro nacional e multina-

cional instalado no Brasil para não se reduzir as taxas de juros (comerciais e Selic) escandalosas, contribui aqui para o travamento da economia. O resgate da dimensão pública do Estado está se tornando crucial.

Em termos econômicos, estamos além da indignação com as injustiças e a corrupção do processo democrático: o dinheiro, da forma como está sendo administrado, deixou de ser útil, e em grande parte tornou-se pernicioso. Em vez de ajudar a economia financiando as atividades produtivas e políticas sustentáveis de desenvolvimento, está desviando os recursos para atividades especulativas que levam a um desequilíbrio cada vez maior entre as necessidades de financiamento e o destino dos recursos. Nunca é demais lembrar que os bancos, mesmo privados, não trabalham com dinheiro próprio, e sim dos poupadores, e por isto são instituições autorizadas a funcionar pelos respectivos bancos centrais. Somos todos obrigados a passar pelos bancos, a utilizar cartões, a depositar as nossas poupanças. Mesmo o nosso salário é depositado na nossa conta. Chama-se *mercado financeiro*, mas não é mercado, pois são poucos e eliminaram a concorrência. Na prática, é um cartel. Não temos muitas opções, enquanto não se democratizar o acesso ao crédito.

No *plano propositivo*, a visão de conjunto é bastante clara: os imensos recursos que circulam no casino financeiro global têm de ser reorientados para os dois eixos críticos do desenvolvimento: a redução das desigualdades por processos redistributivos e inclusão produtiva, e o salto tecnológico e organizacional que permita que o nosso desenvolvimento se dê de forma sustentável, sem comprometer o planeta e as futuras gerações.

Em nenhum momento o sistema vai parar e começar a funcionar novamente de outra maneira. Por mais amplas que sejam as transformações que queremos, é preciso encontrar dentro do sistema as oportunidades da sua transformação. Muitas coisas estão a caminho, e vale a pena identificar e fortalecer as mudanças mais promissoras.

Para a recuperação do controle das nossas poupanças e da orien-

tação dos recursos para o que é socialmente útil, há inúmeras iniciativas. Os bancos comunitários de desenvolvimento, por exemplo, já eram 103 em 2012, inclusive emitindo a própria moeda, e expandindo a inclusão produtiva das comunidades mais pobres. Os sistemas P2P, *Peer-to-Peer*, em que as pessoas emprestam umas às outras sem intermediários, através da internet, estão ampliando o seu potencial. No Brasil já foram criadas agências de garantia de crédito controladas por pequenos produtores rurais, OSCIPs de intermediação financeira e outras estruturas. Temos muito que aprender com as caixas de economias municipais que geram mais da metade das poupanças na Alemanha e na França, ou com os 470 bancos cooperativos na Polônia que asseguram os fluxos locais de financiamento necessários às comunidades e protegem o país dos desmandos dos grandes bancos.

Mas temos pela frente, naturalmente, os desafios mais amplos. O sistema tributário brasileiro, por exemplo, no qual os ricos pagam proporcionalmente menos impostos que os pobres, inverte o seu papel distribuidor (impostos progressivos) para reproduzir um papel concentrador (impostos regressivos). Burocraticamente complicado, economicamente desestimulante e socialmente injusto, este sistema precisa de uma revisão em profundidade. Temos tantas grandes fortunas e nenhum imposto sobre a elas é mais do que significativo. O essencial não é o tamanho da carga tributária, e sim a sua distribuição. Ou seja, temos de racionalizar a captação e alocação dos recursos públicos.

O que os dados sobre os paraísos fiscais mostram, é que a elite financeira do país não só é pouco taxada, como recorre de forma sistemática à evasão fiscal. O resgate dos mais de 500 bilhões de dólares em paraísos fiscais passa por sistemas modernizados de gestão pública financeira, e em particular por uma atuação firme do Banco Central no sentido de regular os fluxos. Numerosas iniciativas internacionais estão em curso, à medida que cresce a indignação planetária com as ilegalidades financeiras.

No caso dos juros, o governo Dilma iniciou uma forma de reintrodução de mecanismos de concorrência no sistema bancário, por meio da redução dos juros do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e de outras instituições financeiras públicas, obrigando os bancos comerciais privados a acompanhá-los, pelo menos em parte. O processo tem encontrado imensas resistências, mas termos bancos que cobram ao mês o que no resto do mundo se cobra ao ano, fragiliza radicalmente o Brasil frente à competição internacional, e constitui uma das principais travas ao desenvolvimento.

A redução sistemática da taxa Selic, é outra batalha política a ser ganha. Em 2012 foram 147 bilhões transferidos para os rentistas, e em particular os bancos comerciais, e esta sangria de recursos públicos é insustentável. Houve grande progresso nesta área, já que a taxa Selic está abaixo dos 10%, mas é ainda absurdamente alta. A dívida pública é uma armadilha da qual temos de sair, e inúmeros países no resto do mundo encontram-se presos na chantagem financeira que ela permite. As pressões exercidas pela chamada comunidade financeira, por meio de suas bancadas políticas, de lobistas e outros mecanismos, são imensas.

No plano internacional, há inúmeras propostas em curso. São importantes igualmente para o Brasil, pois os sistemas financeiros constituem vasos comunicantes, e dificilmente haverá um saneamento adequado no plano nacional enquanto se mantiver o caos gerado pelos grandes bancos internacionais. Vão desde o reforço dos sistemas de regulação, até propostas de abertura de informações sobre as contas privadas entre países, e a instauração de sistemas de controle sobre os paraísos fiscais. Propostas de portabilidade imediata das contas bancárias em que os correntistas possam migrar para outro banco sem mudança dos números de conta e mecanismo básico de acesso – tal como já se faz com o número do nosso celular – estão em estudo na Inglaterra, no sentido de se reintroduzir mecanismos de mercado no oligopólio bancário.

A verdade é que todas estas mudanças estão sendo vigorosa-

mente combatidas pelas corporações de intermediação financeira, e os recursos que tem sido transferidos dos nossos impostos para os bancos mostram o seu poder. O que encontramos diariamente na mídia são gritos contra os impostos, enquanto os *spreads* bancários (na média mundial cerca de 4%, no Brasil na média 38%) ficam discretos.

O processo que ora ocorre nos parece melhor caracterizado por Gar Alperovitz: “Por baixo da superfície da ‘política-como-sempre’, do travamento político contínuo e da exaustão das abordagens existentes começaram a se abrir algumas possibilidades estratégicas muito interessantes. São melhor compreendidas não como ‘reformas’ (políticas para modificar e controlar, mas não transcender, as instituições atuais dominadas por corporações) nem com ‘revolução’ (a derrubada das instituições existentes), mas sim um processo de mais longo prazo de ‘reconstrução evolutiva’ – ou seja, transformações institucionais que se desenrolam no tempo”³⁷.

Com avanços e recuos, este caminho nos parece estar sendo trilhado no conjunto da América Latina. O documento da Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (Cepal), resume o desafio: é necessário dotar o Estado de uma maior capacidade de redistribuição de recursos e de promoção da igualdade. “Trata-se de um estado de bem-estar e não de um Estado subsidiário, que avance para uma estrutura tributária e um sistema de transferências que privilegiem a solidariedade social”³⁸. E com uma nova equação Estado-mercado-sociedade se poderá alcançar um desenvolvimento com empregos de qualidade, coesão social e sustentabilidade ambiental”. ♦

Notas e comentários bibliográficos

1. *The Economist*, march 14th-20th 2009, p. 37, citando dados do periódico *Newsweek*.

2. Alceu Castilho, *Partido da Terra*, <<http://dowbor.org/2013/04/ha-um-sistema-politico-ruralista-no-brasil-afirma-autor-do-livro-partido-da-terra-abril-2012-6p.html>>.

3. O financiamento está baseado na Lei n. 9504, de 1997, “As doações podem ser provenientes de recursos próprios (do candidato); de pessoas físicas, com limite de 10% do valor que declarou de patrimônio no ano anterior no Imposto de Renda; e de pessoas jurídicas, com limite de 2%, correspondente [à declaração] ao ano anterior”, explicou o juiz Marco Antônio Martin Vargas, assessor da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) de São Paulo”. CRUZ, Elaine Patrícia. Entenda o financiamento de campanha no Brasil. *Revista Exame*, 8 de junho de 2010.

4. “Pouquíssimos candidatos conseguem se eleger com pouco ou nenhum dinheiro”, comenta Mancuso, que coordena o projeto de pesquisa *Poder econômico na política: a influência de financiadores eleitorais sobre a atuação parlamentar*. Ver em ROMÃO, Bruna. Agência USP e site Mercado Ético, de 19 de setembro de 2011, disponível em <www.usp.br/agen/?p=112039>.

5. Ver dados completos em *The Economist*, Of Mud and Money, 8 de setembro de 2012, p. 61. Sobre a decisão da corte suprema americana, Hazel Henderson produziu uma excelente análise intitulada “Temos o melhor congresso que o dinheiro pode comprar” (*We have the best congress money can buy*). No plano propositivo, há um excelente trabalho de Lawrence Lessig, professor de direito da Universidade de Harvard, *Republic Lost: how money corrupts Congress and a plan to stop it*, Twelve, New York, 2011, em particular p. 266 e seguintes.

6. MCCHESENEY, Robert e NICHOLS, John. Et les spots politiques ont envahi les écrans. *Le Monde Diplomatique*, Manière de Voir, n. 125, Où va l'Amérique, Octobre-Novembre 2012, p. 62 – A liberação do financiamento corporativo das campanhas eleitorais foi conseguida pelo lobby conservador *Citizens United*, junto à Corte Suprema dos Estados Unidos, em 21 de janeiro de 2010, em nome da “liberdade de expressão”.

7. *Le Monde Diplomatique*, Manière de Voir, *Où va l'Amérique*, Out-nov de 2012, p. 11.

8. “Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir”. *Du Contrat Social*, 1762. “Maître” em francês é muito mais forte do que “mestre” em português, implica força, controle.

9. CAMBRAIA, Túlio. *Emendas ao projeto de lei orçamentária anual*, Brasília, 2011, p. 1, disponível em <www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigoO22011.pdf>.

10. MOGNATTI, Marcos Cesar Farias de. *Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União*. TCU, Brasília, 2008, p. 54, tabela 9, disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055514.pdf>>.

11. “A iniciativa legislativa foi conferida ao Poder Executivo. Portanto, cabe a ele definir a forma de utilização dos recursos. Deixar parte dos recursos para o Poder Legislativo dispor da forma que lhe convier representa usurpação da atribuição conferida ao Poder Executivo”. CAMBRAIA, Túlio. *Emendas ao projeto de lei orçamentária anual*, Brasília, 2011, p. 31) <www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigoO22011.pdf>.

12. MOGNATTI, Marcos Cesar Farias de. *Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União*. TCU, Brasília, 2008, p. 71; a tabela 6 está na p. 45 do documento. É impor-

tante lembrar que uma maior descentralização de recursos, com forte injeção de capacitação em gestão local, permitiria a melhoria das condições de vida dos pequenos municípios, gerando formas participativas locais e redução de burocracias. Cerca de 90% dos municípios no Brasil são pequenos. A este respeito, ver o nosso *O que é poder local*, Ed. Brasileira, <<http://dowbor.org/O8podlocal.doc>>.

13. Jorge Hage, in Cambraia, p. 19 – O argumento é correto, ainda que dizer que se trata do principal caminho para desvios do dinheiro público seja exagero. Conforme vimos, há caminhos muito mais transitados. Texto de Jorge Hage, disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=12&cod_publicacao=35621>.

14. LESSIG, Lawrence. *Republic Lost: how money corrupts congress – and a plan to stop it*. Twelve, New York, Boston, 2011. Professor de direito de Harvard, ex-assessor da Corte Suprema dos Estados Unidos, Lessig traz a análise mais sistemática sobre como enfrentar o controle do grande dinheiro sobre a política.

15. *Tax Justice Network, Corruption and the offshore interface*, <www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=100>.

16. KHAIR, Amir. O Estado de São Paulo, 9 de setembro de 2012; em meados de 2013, com a pressão dos grupos financeiros, a Selic voltou a subir, situando-se em 8,5%.

17. Idem, ibidem.

18. A organização não-governamental Tax Justice Network, baseada em Washington, deixa isto bem claro: A corrupção “tem sido comumente interpretada de uma forma estreita, notadamente focando de maneira excessiva o setor público e ignorando o setor privado. O Banco Mundial tem uma abordagem ainda mais estreita, definindo a corrupção como ‘o abuso de função pública para ganho privado’. Este foco no setor público como única arena de corrupção não é apenas arbitrário. É errado, e inclusive pernicioso.” *Corruption and the offshore interface, Tax Justice Network*, <www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=100>.

19. IPEA. *Transformações na indústria bancária brasileira e o cenário de crise*, Comunicado da Presidência, Abril de 2009, p. 15, disponível em <www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/09_04_07_ComunicaPresi_20_Bancos.pdf>.

20. CARNEIRO, Lucianne. *O Globo Economia*, 19 de setembro de 2012, disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/juro-do-cartao-de-credito-no-brasil-de-238-ao-ano-maior-entre-9-paises-6142607>>.

21. Associação Nacional de Executivos de Finanças, Administração e Contábeis (ANEFAC), *Pesquisa de Juros, setembro de 2012*. A monotuosidade destas taxas levou a que os intermediários financeiros pasassem a apresentar os juros sob forma mensal. No caso, os 101,68% que as pessoas físicas pagam em média são apresentados como 6,02% ao mês, e os 50,06% pagos por pessoas jurídicas como 3,44%. Tecnicamente não está errado, mas permite disfarçar o caráter composto dos juros, o que na prática engana as pessoas. Ninguém entende de matemática financeira. É uma forma eficiente de reduzir transparência. Disponível em <www.anefac.com.br/pesquisajuros/2012/pesquisa_agosto_2012.pdf>.

22. Um artigo do Guardian resume bem a questão: “A dívida injusta está no coração da nossa economia global, no coração da profunda desigualdade entre ricos e pobres, bem como entre países ricos e pobres”. SENTAMU, John. *The Guardian*, 9 de outubro de 2012, disponível em <www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/oct/09/unjust-debt-heart-inequality-jubilee>.

23. Na realidade, é frequentemente mais remunerado quem menos merece. Uma excelente explicação dos mecanismos pode ser encontrada no ensaio *Apropriação Indébita*, de Gal Alperovitz e Lew Daly, editado pelo Senac, 2010. Disponível em <<http://dowbor.org/2010/11/apropriacao-indebita-como-os-ricos-estao-tomando-a-nossa-heranca-comum.html>>.

24. HENRI, James Henry. *The Price of off-shore revisited*, disponível em <www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=148>.

25. *Crises e Oportunidades em tempos de mudança*, disponível em <<http://dowbor.org/2013/05/crises-e-oportunidades-em-tempos-de-mudanca-jan-2.html>>, documento referência para as atividades do núcleo Crises e Oportunidades, no Fórum Social Mundial Temático (2010), elaborado por Ignacy Sachs, Carlos Lopes e Ladislau Dowbor. Ver também DOWBOR, L. *Democracia Econômica*, <<http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/12-DemoEco1.doc>>.

26. Para uma análise sumária dos resultados da pesquisa do ETH, ver <<http://dowbor.org/2012/02/a-rede-do-poder-corporativo-mundial-7.html>>.

27. No texto original em inglês, “A significant fraction of global private financial wealth – by our estimates, at least \$21 to \$32 trillion as of 2010 – has been invested virtually tax-free through the world’s still expanding black hole of more than 80 “offshore” secrecy jurisdictions. We believe this range to be conservative, for reasons discussed below. On this scale, this “offshore economy” is large enough to have a major impact on estimates of inequality of wealth and income; on estimates of national income and debt ratios; and – most importantly – to have very significant negative impacts on the domestic tax bases of key “source” countries (that is, countries that have seen net unrecorded private capital outflows over time)” p. 3, “The Price of off-shore revisited”, <www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=148> Os dados sobre o Brasil estão no Appendix III (1) p. 23, disponível em <<http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Appendix%203%20-%202012%20Price%20of%20Offshore%20pt%201%20-%20pp%201-59.pdf>>.

28. Special Report on the World Economy, *The Economist*, 13-19 outubro 2012, p. 6. O relatório representa uma guinada importante do *Economist*, que durante décadas apresentou a desigualdade como um mal necessário, forma de concentrar recursos nas mãos de quem inves-

te. Hoje o sistema alimenta o cassino financeiro. A publicação apresenta a sua nova visão como “*progressivism*”.

29. EMMOTT, Bill Emmott. Follow the Money, *Financial Times*, 10-11 de novembro de 2012. O Slim mencionado é Carlos Slim, o multibilionário da empresa Telefônica mexicana.

30. The Missing \$20 trillion: special report on offshore finance. *The Economist*, 16 de fevereiro de 2013, editorial, p. 13.

31. Para a tabela abaixo, ver Appendix III, (1) p. 23, disponível em <www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Appendix%203%20-%202012%20Price%20of%20Offshore%20opt%201%20-%20pp%201-59.pdf>.

32. Os dados aparecem na pesquisa do ICIJ, ver www.icij.org/offshore/how-icijs-project-team-analyzed-offshore-files

33. *Financial Times*, Leak leaves HSBC angry and embarrassed. 10-11 de novembro de 2012, p. 13.

34. Para um rápido panorama de procedimentos ilegais na esfera da intermediação financeira em outros países, ver o dossiê organizado por Carta Maior, disponível em <http://cartamaior.com.br/templates/index.cfm?home_id=139&alterarHomeAtual=1> . Sobre as tentativas atuais, por parte dos Estados Unidos, de reformar o sistema e criar procedimentos financeiros onde a legalidade volte a se aproximar da legitimidade, ver o excelente estudo de TAIBBI, Matt. *How Wall Street Killed Financial Reform*, disponível em <<http://criseoportunidade.wordpress.com/2012/07/23/how-wall-street-killed-financial-reform>>.

35. É interessante ver o filme *Lincoln* que mostra como o presidente americano nos anos 1860 precisou manipular e corromper senadores para aprovar o fim da escravidão. Muitos acharam que foi pouco ético manipular senadores, e não o fato de reduzirem homens a escravos.

36. O Futuro que Queremos, Conferência Rio+20, junho de 2012, disponível em <<http://dowbor.org/2012/06/rio20-future-we-want-draft-text-exclusive-copy-of-the-document-2012.html>>.

37. ALPEROVITZ, Gar. Entrevista disponível em <<http://truth-out.org/opinion/item/16847-the-next-american-revolution-has-already-begun-gar-smith-interviews-gar-alperovitz>>, Smith, 8 de junho de 2013.

38. Cepal, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago, 2010, disponível em <<http://bit.ly/9Vpwt4>>.

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção O Que Saber

Luciana Mandelli

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Maria da Costa

Equipe de produção

Reiko Miura (org.)

Projeto gráfico e diagramação

Camila Pilan

D744e Dowbor, Ladislau.

Os estranhos caminhos do nosso dinheiro / Ladislau Dowbor. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

72 p. ; 18 cm – (Coleção o que saber)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7643-209-8

1. Dinheiro. 2. Economia. 3. Estado – Orçamento. 4. Dívida pública. 5. Juros. 6. Paraísos fiscais. I. Título. II. Série.

CDU 336

CDD 336

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 244 – CEP 04117-091 – São Paulo-SP Brasil
Telefone: (11) 5571 4299 – Fax: (11) 5571 0910
Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo
www.fpabramo.org.br
www.efpa.com.br



F U N D A Ç Ã O

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores