

As origens da dívida

Paulo Davidoff Cruz*

A atual dívida externa brasileira tem suas origens na extraordinária expansão dos bancos dos países capitalistas avançados que, a partir do final dos anos sessenta, passaram a procurar clientes fora dos Estados Unidos e da Europa. Nesse sentido, o endividamento brasileiro não constituiu um caso isolado.

O que há de particular na dívida brasileira é a sua forma e o seu tamanho, quando comparados com os de outros “países em desenvolvimento”. E aqui entra a responsabilidade do governo brasileiro, que, após 1964, estimulou o endividamento maciço do país tornando, com isso, nossa economia fortemente exposta às marchas e contramarchas do sistema bancário internacional. Mais grave ainda, o governo brasileiro criou uma situação na qual a política econômica do país acabou ficando totalmente atrelada aos interesses dos banqueiros internacionais.

Os anos do milagre

De 1968 a 1973, o período do chamado “milagre”, a nossa economia cresceu a taxas superiores a

10% ao ano. Nesses anos, a dívida externa brasileira aumentou significativamente. Se, em fins de 1968, ela somava 3,8 bilhões de dólares, já em 1973, alcançou os 12,6 bilhões! O governo justificou-se dizendo que o endividamento era necessário porque o país precisava de moeda estrangeira para comprar no exterior máquinas, equipamentos, matérias-primas e processos tecnológicos necessários ao desenvolvimento econômico.

A posição do governo carecia de qualquer fundamento. Na verdade, as importações de mercadorias cresceram bastante ao longo do período de 1969 a 1973, fazendo crescer também a necessidade de moeda estrangeira para pagá-las. Mas, ao mesmo tempo, houve um expressivo crescimento das exportações. Como as exportações são pagas em dólares, seu rápido crescimento garantiu os recursos necessários para fazer frente à ampliação das importações, conduzindo a um equilibrado balanço comercial (que é o valor das exportações menos o valor das importações) nesses cinco anos.

Além disso, durante os anos do “milagre”, nossas compras de *serviços produtivos* (tecnologia, transportes e seguros) ultrapassaram em 2 bilhões de dólares o valor de nossas vendas. Boa parte desse déficit foi coberta pelo saldo de 1,1 bilhão de dólares, da conta de *capital de*

* Paulo Davidoff Cruz é professor do Dep. de Economia da UNICAMP.

risco (o investimento das empresas estrangeiras menos o lucro que remeteram para as matrizes).

Concluimos, então, que o aumento de 6,8 bilhões de dólares da dívida bruta, observado neste período, não está relacionado ao pagamento de mercadorias (máquinas, equipamentos, matérias-primas, etc.) nem ao pagamento de serviços produtivos (tecnologia, transportes e seguros). O crescimento da dívida está relacionado ao pagamento de juros da dívida anteriormente contraída e, principalmente (90% do total!!!), à formação de reservas internacionais (dólares que entram no país e que ficam em mãos do governo).

Como isso ocorreu? Na verdade, a expansão econômica do “milagre” levava as empresas a buscarem créditos para aumentar seus negócios, aceitando de bom grado as facilidades oferecidas pelos bancos internacionais. Ao contratar empréstimos no exterior, as empresas obtinham dólares que eram vendidos ao governo em troca de cruzeiros, pois as empresas não usam moeda estrangeira em seus negócios dentro do país.

O governo, por sua vez, vendia os dólares para aqueles que tinham pagamentos a serem feitos no exterior (uma empresa, por exemplo, quando compra uma máquina nos Estados Unidos, faz o pagamento em dólares, não em cruzeiros). Evidentemente, se o governo permitisse que entrassem no país mais dólares do que os necessários para realizar os pagamentos no exterior, seria inevitável que o montante de reservas internacionais aumentasse considerável e desnecessariamente.

Mas não era suficiente que o governo permitisse ou estimulasse a empresa a buscar créditos externos. O fundamental é que os bancos internacionais, com farta disponibilidade de dólares, naquele momento, procuravam ansiosamente clientes fora dos Estados Unidos e da Europa. Por isso, nossa economia, da mesma forma que várias outras economias “em desenvolvimento”, foi “invadida” pelo capital financeiro internacional que buscava operações lucrativas em todos os cantos do mundo.

Tempos do “Brasil-potência”

O período seguinte, 1974/76, ao contrário do anterior, apresenta uma situação internacional desfavorável com a profunda crise que atinge as economias capitalistas avançadas e com o choque provocado pela alta dos preços do petróleo, que se multiplicaram por 4 em fins de 1974. O governo dizia, porém, que a crise era momentânea e passageira e que a economia brasileira poderia seguir, tranquilamente, seu caminho de desenvolvimento. O descaso frente à crise internacional foi tão grande que, por essa época, o governo Geisel lançou o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), apoiado num discurso triunfalista que falava do “Brasil-potência”.

Acontece que a implantação dos projetos do II PND consumia uma grande quantidade de bens importados justo num momento em que o preço desses bens crescia vertiginosamente. Ao mesmo tempo, a crise

internacional dificultava as nossas exportações. Isto explica o saldo negativo de 10,5 bilhões de dólares na balança comercial. O déficit na balança de serviços produtivos (tecnologia, transportes e seguros) contribuiu para elevar esse total a 11,8 bilhões!

Por outra parte, as dificuldades externas se aprofundaram ainda mais, por causa dos juros a serem pagos aos banqueiros, que atingiriam 4 bilhões de dólares, o que significa um acréscimo superior a 300% em relação à média do período 1969/1973. Agora não só teriam que ser pagos os juros de uma dívida cada vez maior como, também, as taxas de juros e as comissões tinham aumentado expressivamente.

Temos, então, dois fatores responsáveis pelo novo aumento da dívida brasileira: 1.º) a fantasia do “Brasil-potência”, de que a economia brasileira constituía uma “ilha de tranquilidade”, era tal que praticamente nenhuma medida foi tomada pelo governo brasileiro com o objetivo de reduzir os desequilíbrios da balança comercial; 2.º) o custo da dívida brasileira tornava-se cada vez mais alto devido ao aumento dos juros e das comissões cobrados pelos banqueiros internacionais.

Crescem os juros, cresce a dívida

Em 1977/78, a dívida cresce a uma taxa média de 30% ao ano, uma das mais elevadas de todo o período em discussão. E isso ocorre em uma época de relativa regularização das relações comerciais brasi-

leiras com o resto do mundo!

As economias capitalistas avançadas se recuperaram a partir de 1976, o que permitiu um aumento nas nossas exportações. E a redução da taxa de crescimento do produto interno brasileiro possibilitou a redução das importações. Assim, descontada a contribuição líquida da conta de capital de risco (investimento das empresas estrangeiras menos a remessa de lucros para as matrizes), resta um saldo negativo no balanço de mercadorias e serviços de apenas 2,7 bilhões de dólares a ser financiado por novos empréstimos.

Contudo, a dívida cresceu 13,5 bilhões de dólares! Isso significa que os empréstimos no período foram usados principalmente para pagar juros e para acumular mais reservas internacionais (dólares que ficam momentaneamente sem uso nas mãos do governo). Somente os juros atingiram a cifra de 4,8 bilhões de dólares nesses dois anos, o que representa cerca de 36% do acréscimo da dívida. Além disso, nossas reservas internacionais cresceram 5,3 bilhões de dólares, respondendo, portanto, por outros 40% dos novos empréstimos contratados no período.

Em 1977/78, a política do governo brasileiro estimulou as empresas públicas e privadas a contrair vultosos empréstimos no exterior. As empresas estatais executoras dos principais projetos do II PND endividaram-se pesadamente, principalmente as dos setores de energia (Itaipu, Programa Nuclear etc.), siderurgia (Tubarão, Açominas etc.) e transportes (Ferrovia do Açõ

etc.). E isso foi possível graças a um novo período de extraordinária expansão das operações bancárias internacionais, que conduziu a um aumento generalizado da dívida externa dos “países em desenvolvimento”.

A escalada da taxa de juros no mercado internacional

O período 1979/80 é marcado por importantes acontecimentos a nível internacional. Pesaram bastante o *segundo choque do petróleo* (mais uma brutal elevação dos preços), que causou forte aumento em nossos gastos com importação, e retorno à recessão nas economias capitalistas avançadas, o que diminuiu nossas possibilidades de exportações.

Como conseqüência, o valor de nossas importações aumentou mais do que o valor de nossas exportações, e descontados os dólares que entraram por conta de investimentos de empresas estrangeiras, menos os lucros remetidos para as matrizes, restou um saldo negativo de 7,2 bilhões de dólares nos dois anos.

Mas, o mais importante é que há uma disparada da taxa de juros no mercado financeiro internacional, com um impacto explosivo sobre nossa dívida externa. Os juros, que já vinham exigindo o aumento da dívida para seu pagamento, atingem valores assombrosos em 1979/80.

Pela primeira vez na história recente da dívida externa, *o acréscimo da dívida é insuficiente para pagar os juros da própria dívida vendidos no período*. De fato, os em-

OS BENEFICIÁRIOS DA DÍVIDA

A busca de empréstimos externos por uma empresa pode ser feita de duas formas. Na primeira, a empresa procura diretamente um banco internacional (em Nova Iorque, Londres, etc.) e solicita o empréstimo. Na segunda, um banco que opera no Brasil (Bradesco, Itaú, Citibank, Banco do Brasil, etc.) solicita o empréstimo a um banco internacional e reempréstima os recursos a um cliente no Brasil.

A primeira modalidade — a mais importante ao longo do período — é usada quase que exclusivamente por grandes empresas, pois só elas podem oferecer as garantias exigidas pelos banqueiros internacionais. As pequenas e médias empresas brasileiras só têm acesso ao crédito externo através da segunda modalidade, ou seja, recorrendo a um banco no Brasil que contrata o empréstimo junto aos bancos internacionais. Evidentemente, nesse segundo caso o empréstimo fica mais caro, pois, além de pagar os juros e as comissões cobrados pelo banco internacional, a empresa também tem que pagar as taxas cobradas pelo banco brasileiro.

Para as grandes empresas, especialmente para as multinacionais, foi um ótimo negócio tomar empréstimos externos. Isso porque o governo brasileiro, através de várias medidas de política econômica, garantiu durante todos esses anos que os juros dos empréstimos externos fossem mais baixos do que os dos empréstimos internos. Mais ainda, as filiais das empresas multinacionais utilizaram as facilidades oferecidas pelo governo, quanto aos empréstimos externos, para burlar a lei da remessa de lucros. Muitos dos investimentos estrangeiros realizados no país pelas multinacionais foram registrados no Banco Central do Brasil (que é quem controla as entradas e saídas de dólares) como empréstimos, já que, com isso, era possível mandar maior quantidade de dólares de volta para a matriz (sob a forma de amortizações e de juros) fugindo das restrições impostas pela lei da remessa de lucros.

Nos anos em que a economia brasileira apresentou elevadas taxas de crescimento, as filiais de empresas multinacionais recorreram maciçamente aos empréstimos externos para ampliar seus negócios no país. Participaram desse processo as multinacionais de praticamente todos os setores de atividade, como, por exemplo, os da indústria automobilística — Ford, General Motors, Fiat, etc. —, da indústria química e farmacêutica — Dow Química, Bayer, Hoechst, etc. — da indústria de material elétrico — Siemens, Ericsson, Telefunken, etc. — e de vários outros setores.

No fim do período, em função da política adotada pelo governo, foi a vez de as grandes empresas estatais intensificarem a contratação de empréstimos externos. Por essa época, quase todas as estatais se endividaram pesadamente, no exterior, principalmente as das áreas de energia, siderurgia e transportes.

As empresas privadas de capital nacional, embora em menor proporção do que as multinacionais e as estatais, também se endividaram com recursos externos, principalmente, como já foi dito, através de empréstimos obtidos junto a bancos que operam no país e que controlam empréstimos junto aos bancos internacionais. Nesse caso, os grandes beneficiários foram os bancos estrangeiros que têm filiais no Brasil — Citibank, Lar Brasileiro, London, Francês e Brasileiro, etc. — pois, favorecidos pelas relações matriz-filial, apanharam muitos dólares no exterior para reempréstá-los às empresas nacionais ampliando extraordinariamente, com isso, seus negócios no Brasil. ★



préstimos líquidos totalizaram 9,2 bilhões de dólares, enquanto os juros alcançaram o montante de 10,5 bilhões de dólares! Isto abrigou ao uso de uma parte das reservas internacionais (5,0 bilhões de dólares) e a contratação de empréstimos de emergência em péssimas condições quanto a prazos e custos (2,8 bilhões de dólares de empréstimos de curto prazo).

O aumento da taxa de juros no mercado financeiro internacional começou quando o governo dos Estados Unidos, preocupado com a inflação em seu país, restringiu severamente o crédito. A elevação da taxa de juros norte-americana rapidamente se propagou para os demais centros financeiros internacionais.

Já que a maior parte dos contratos de empréstimos é firmada com cláusula de taxa de juros flutuante (isto é, o contrato não determina uma taxa fixa de juros a ser cobrada durante todo o período do contrato, mas sim que os juros serão cobrados de acordo com a taxa vigente a cada momento no mercado financeiro internacional) é fácil perceber o choque causado por essas acentuadas variações sobre o montante de juros a ser pago em cada ano. Se, por exemplo, o país deve 50 milhões de dólares e se a taxa de juros é de 10% ao ano, então os juros anuais montam em 5 bilhões. Se a taxa de juros sobe para 15% ao ano, então os juros devidos aos banqueiros sobem automaticamente para 7,5 bilhões!

Na verdade, a importância assumida pelos juros nos desequilíbrios globais do setor externo revela uma das faces perversas do elevado endi-

vidamento externo. À medida que aprofundou sua dívida, a economia brasileira tornou-se duplamente mais exposta a períodos mundiais recessivos e inflacionários: a recessão dos países centrais causa uma redução das nossas exportações e ainda vem acompanhada de políticas que elevam as taxas de juros internacionais, fazendo com que estes pesem cada vez mais nas contas externas dos países endividados.

A tutela do FMI

O período de 1981/83 tem como características principais o aumento ainda maior do peso dos juros nas contas externas brasileiras e a imposição por parte dos banqueiros internacionais da adoção de uma política fortemente recessiva com o objetivo de, ao diminuir a produção das empresas, provocar uma queda nas importações. Isso porque, ao importar menos do que exporta, o país geraria um saldo em dólares para ir saldando os compromissos com os banqueiros internacionais. Essa política, implantada já a partir de fins de 1980, permitiu, é verdade, que exportássemos 1,2 bilhão de dólares a mais que importamos em 1981.

Contudo, esse saldo foi insignificante frente ao assombroso volume de juros vencido no ano: 10,3 bilhões de dólares! Isto obrigou à continuação da tomada maciça de novos empréstimos. Apesar do “bom comportamento” do governo brasileiro quanto à política econômica, tais empréstimos foram contraídos em condições de prazos e custos crescentemente desfavorá-

veis. Por outra parte, essa política, de inexpressivos resultados quanto às contas externas, teve graves conseqüências para o país, gerando queda de produção e forte desemprego.

Esse quadro foi agravado no fim de 1982, quando o México e outros países mostraram-se incapazes de continuar saldando seus compromissos com os bancos internacionais. Os banqueiros, para garantir seus investimentos, impuseram condições mais drásticas aos devedores, exigindo, no caso brasileiro, que a política econômica fosse submetida à aprovação e fiscalização pelo Fundo Monetário Internacional — FMI.

Assim, o processo de endividamento externo, que desde a época do “milagre” vinha sendo justificado pelo governo como altamente desejável para o desenvolvimento do país, acabou atrelando a política econômica brasileira aos interesses dos banqueiros internacionais. Mais do que isso, a política que vem sendo imposta pelos banqueiros significa recessão econômica, ou seja, quebra de produção e desemprego em escalas crescentes em todas as regiões do país.

As “negociações” em curso com os banqueiros, tal como vêm sendo conduzidas pelo governo, não permitem perceber, por sua parte, qualquer desafogo quanto ao setor externo nos próximos anos. Permite, isso sim, prever a intensificação da política recessiva com novas quedas nos níveis de produção e de emprego e o conseqüente aprofundamento da crise econômica e social que assola o país. ★