

DÍVIDA EXTERNA: DA NEGOCIAÇÃO À REDENÇÃO (?)

Um pouco de história: antes e depois da independência até os dias atuais

GOVERNO IMPERIAL E REGÊNCIA

O Brasil sempre foi um grande tomador de recursos externos, desde antes de 1822. Aparentemente devido à doutrina vigorante nos primeiros anos como nação independente, e até antes, segundo a qual só se poderia emitir dinheiro, em especial papel-moeda, se a emissão tivesse lastro – usualmente em metais nobres, ouro, prata e até cobre -, quando faltava dinheiro para a Administração portuguesa, e, após 1822, a brasileira, recorria-se ao mercado externo, na época a Inglaterra.

Antes dessa medida extrema é verdade que, tanto a Coroa portuguesa, como a brasileira, recorriam a outras estratégias, como a recunhagem de moedas estrangeiras, provavelmente recebidas em pagamento de impostos, para o formato da moeda nacional. Mas quando esse recurso se esgotava, só restava buscar dinheiro no exterior, isto é, na Inglaterra. A título de exemplo, D. João VI, já no Brasil, contratou o primeiro empréstimo externo em 21 de abril de 1809, em nome da Coroa Portuguesa, no valor de 600.000 libras esterlinas.

Depois da Independência, D. Pedro I assume a dívida deixada pela administração portuguesa, em 1823, no total de 1.400.000 libras, importância usada para resgatar outros débitos, inclusive um junto ao próprio D. João VI, de 600.000 libras, a pretexto de indenização de suas propriedades pessoais deixadas no Brasil. Parece que, na verdade, a assunção da dívida em 1823 foi o preço exigido pela Inglaterra para reconhecer a independência brasileira. Afinal, na época, derrotado Napoleão Bonaparte, a Inglaterra era o que é hoje os Estados Unidos, o único país cujo reconhecimento da independência era indispensável...

O primeiro empréstimo do novo país, propriamente, foi negociado e contratado entre 1824 e 1825, no valor de 3.686.200 libras esterlinas. Na expressão do maior historiador da dívida externa antiga – que vai de D. João VI até o fim da Segunda Guerra -, Valentim Bouças, “realizávamos nossa independência política e logo inauguramos nossa dependência às finanças estrangeiras” (pg. 39).

O segundo empréstimo até demorou a ser contratado: só o foi em 1829, no valor de 769.200 libras esterlinas. Com a abdicação de D. Pedro I, em 1831, começou o governo regencial, que durou até 1840, quando a maioria de D. Pedro II foi “antecipada” para seus 14 anos. Durante a Regência, o Brasil contratou um único empréstimo externo, de 411.200 libras. No governo de D. Pedro II foram contratados 18 empréstimos de valores variados, entre 732.600 libras e 6.963.600 libras, o maior deles, para financiar a Guerra do Paraguai.

Ainda segundo Valentim Bouças, “o capital inicial dos empréstimos externos do Império – governos D. Pedro I, Regência e D. Pedro II – resgatados ou não, elevou-se a 68.191.900 libras. A soma dos empréstimos resgatados foi de 37.458.000 libras”.

GOVERNO REPUBLICANO (1889-1949)

O período republicano começou com um grande empréstimo “de conversão”, nome dado na época aos empréstimos de consolidação da dívida, isto é, destinados a refinar alguns anteriores, que não puderam ser pagos. Trata-se dos empréstimos de 1865, 1871, 1875 e 1886, cujo saldo devedor chegava a perto de 19.837.000 libras, além de prever recursos para dar crédito aos fazendeiros desapossados dos escravos em 1888 (cerca de 700.000 libertos) e contratar imigrantes para substituí-los (cerca de 200.000).

Não encontrei dados confiáveis sobre a quantidade de empréstimos externos do Governo da chamada Velha República, pois os Estados e Municípios podiam contratá-los sem a participação da União, em uma época em que não havia Banco Central ou serviço equivalente, para registro e controle do endividamento externo. O que se sabe é que houve pelo menos dois “funding loans”, novo nome do empréstimo de conversão, ou refinanciamento, da dívida anterior não paga. O primeiro deles, em 1898, no valor de 6.313.717 libras, e outro em 1914, no valor de 14.502.396 libras. A partir de 1909, surge também a França como prestadora e, em 1921, os Estados Unidos, com quem firmamos um primeiro empréstimo de US\$9.000.000.

Em 1931, depois da revolução de Getúlio Vargas, o Governo firmou novo “funding loan”, para financiar os empréstimos não pagos de Estados e Municípios, os quais, desde essa época, só podem contratar empréstimos com a participação da União, ou mesmo com a garantia desta. Pela informação que conseguimos angariar, entre 1932 e 1949, o Brasil deixou de tomar empréstimos externos, seja por falta de oferta – os países europeus e os Estados Unidos, em guerra, não deviam ter grande abundância de recursos para empréstimos e os europeus, particularmente, estavam esforçando-se para refazer a base industrial e de infraestrutura destruída-. E, depois de tudo, o tal critério de jamais emitir sem lastro tinha morrido de velho, o que eventualmente seria uma explicação para os processos inflacionários que se seguiram.

GOVERNO REPUBLICANO - PÓS-GUERRA

Quando estava perto do fim a Segunda Guerra, em 1944, os países que já se sabiam vencedores, Estados Unidos e Inglaterra à frente, realizaram uma reunião em Bretton Woods, no Estado americano de New Hampshire, para definir o futuro do regime financeiro do mundo. A União Soviética não participou e, após o fim da guerra, os países comunistas, igualmente, deixaram o regime então implantado.

Nessa reunião, o famoso economista inglês John Maynard Keynes sugeriu a criação de uma moeda internacional, a ser denominada Bancor, que circularia em todos os países que assinassem o acordo, para facilitar o comércio mundial, já que desapareceriam as diferenças de cotações das diversas moedas nacionais. Óbvio que os americanos não concordaram, e

impuseram o dólar como a moeda do comércio internacional, dando a este, como compensação, uma paridade de 35 dólares por onça de ouro (uma onça pesa 28,35 gramas), paridade essa que prometia ser permanente. E foi, até 1972, quando o Governo Nixon (1969-1973) revogou unilateralmente tal regra do tratado, a qual deixou de valer para os Estados Unidos e, obviamente, para todo o mundo capitalista.

Em Bretton Woods foram criadas duas instituições destinadas a disciplinar os mercados e prover auxílio aos países que dele necessitassem, em especial os hoje chamados subdesenvolvidos ou, de forma politicamente correta, países em vias de desenvolvimento (...) e, em Inglês, “developing countries”. Tais instituições foram o FMI – Fundo Monetário Internacional (“International Monetary Fund – IMF”), com a função de prover moeda forte a países com problemas de balanço de pagamentos desequilibrado, isto é, com muito mais importações do que exportações, e o Banco Mundial (“International Bank for Reconstruction and Development”, com a função de prover recursos para projetos de infra-estrutura, transporte, habitação, entre outras, mediante empréstimos em moeda forte para os países subdesenvolvidos signatários do tratado de Bretton Woods. O FMI, cuja forma de trabalhar implica profunda intromissão na política macro-econômica dos países interessados em sua ajuda, sempre foi muito contestado. O ex-Governador Leonel Brizola, por exemplo, apelidava seu modus operandi de “supervisão geral das colônias”...

Posteriormente, no movimento gerado pela “Aliança para o Progresso”, do Presidente John Kennedy (1961-1963), foi criado o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, com os mesmos fins do Banco Mundial, mas com atuação regional, na América Latina do México até a Argentina. Atualmente, existem também o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento e um banco de desenvolvimento dos países islâmicos

ANOS SETENTA

O endividamento externo do Brasil passou a acelerar-se a partir dos anos setenta, por duas razões fáceis de compreender. Apenas a título de informação, vale recordar que, segundo a oposição ao Governo militar, o Governo João Goulart deixou uma dívida externa de US\$ 4 bilhões; dez anos depois, em 1974, o Governo Médici deixou uma dívida externa de US\$12 bilhões; ao final do Governo Geisel, 5 anos depois, a dívida estava em US\$45 bilhões. Ao terminar o governo Figueiredo, em 1985, já nos aproximávamos de US\$80 bilhões.

Passado o período da chamada “Revolução de 1964”, que pretendia pôr ordem no Brasil, especialmente na economia, então com início de forte inflação, os chamados “tecnocratas” do regime militar concluíram, ao fim do Governo Costa e Silva e início do Governo Médici (1969), que o Brasil estava maduro, econômica e institucionalmente, para o chamado “take-off” (decolagem) do desenvolvimento

Trata-se da teoria de um economista famoso dos anos 50 e 60, Walt Rostov, assessor econômico do Presidente Kennedy, que dizia ser muito difícil um país conseguir as condições ideais para o tal “take-off”, mas que, uma vez atingidas, não se podia perder a oportunidade, pois uma nova ocasião poderia demorar o espaço de uma geração para ocorrer, isto é, um período de 20 a 30 anos. Essa teoria foi sintetizada em um livro seu que teve razoável

divulgação no Brasil, após traduzido e editado com o título: “Etapas do Desenvolvimento Econômico – Um manifesto não comunista”.

Os ministros da área econômica do Governo Médici, Delfim Neto e João Paulo dos Reis Velloso, propiciaram então a preparação de vários planos para desenvolver a infraestrutura, em especial a de transportes, incentivar ramos da chamada indústria pesada mediante financiamentos oficiais, construção civil com apoio governamental, construção e asfaltamento de estradas ligando pontos distantes, melhoria dos portos, construção naval, entre outras providências. Foi a época do chamado “milagre brasileiro”, à semelhança do alemão e do japonês.

Sucedeu que, em fins de 1973, nova guerra entre árabes e israelenses, vencida por estes, acabou resultando na criação da OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo, pelos árabes que eram os grandes produtores, e que, em poucos dias ou semanas, aumentaram o preço do barril de petróleo de US\$2,70 para US\$11,00. O Governo brasileiro, mesmo sendo o país um grande importador de petróleo, decidiu ignorar o problema, temendo perder o tal momento do “take-off” do desenvolvimento.

Para financiar os projetos, e fazer frente às novas dificuldades cambiais, o Brasil recorreu aos empréstimos externos, cuja oferta era abundante e a juros compatíveis, já que os mesmos exportadores de petróleo árabes aplicavam seus recursos, em especial os decorrentes do aumento do preço do barril do produto, nos bancos americanos, ingleses, franceses, alemães, belgas e de outros países desenvolvidos. Isto é, os bancos tinham de remunerar os árabes com os juros cobrados dos países subdesenvolvidos, ganhando o diferencial entre o que pagavam e o que recebiam desses países (“spread”).

Assim o desenvolvimento foi financiado em grande parte pelos bancos estrangeiros, em pequena parte pelo Banco Mundial e BID. Só que, além de precisar de moeda forte para pagar o petróleo de preço quadruplicado, também tinha o Brasil de buscar essa moeda para pagar os juros dos empréstimos. E a situação piorou muito em 1980, quando o Xá da Pérsia foi deposto pelo movimento do líder religioso Komeini, o que resultou, em pouco tempo, em novo aumento do barril de petróleo, de US\$11,00 para US\$39,00. Esta situação logo trouxe a óbvia consequência de precisar o país de dólares para pagar os juros e os novos preços do produto. Como se fosse pouco, no final de 1980, no Governo Carter, houve um surto inflacionário nos Estados Unidos, combatido com a receita de sempre: aumento dos juros, que, de 6 ou 7%, subiram até 21,50%, em dezembro de 1980, e quebrou todo o Terceiro Mundo não produtor de petróleo. Segundo Paul Volker, o Presidente do Banco Central americano (“Federal Reserve”), autor do aumento, perguntado, ele disse ter feito isso porque “that was my task”. Isto porque, não deve ser esquecido, as dívidas eram contraídas, despreocupadamente, em juros flutuantes, já que variavam, ao longo da vida de um empréstimo – entre 5 e seis anos -, entre 5 e 6,5%.

É necessário reconhecer que esse endividamento não foi contratado em vão. Inobstante várias críticas quanto à escolha dos projetos, ao preço de muitos deles, talvez superfaturados, à corrupção sempre citada e jamais punida, houve avanços significativos no Brasil, em matéria de desenvolvimento material (não social): deve-se ao endividamento a conclusão de vários projetos importantes, como a hidrelétrica de Porto Primavera, em São Paulo, da CESP;

de Itaipu; da hidrelétrica de Tucuruí, no Pará, da ELETRONORTE; da Albrás – Alumínio do Brasil; da hidrelétrica de Porto Osório, no Paraná, da COPEL; da hidrelétrica de São Simão, em Minas, da CEMIG; da hidrelétrica de Nova Avanhandava, da CESP, em São Paulo; da NUCLEBRÁS, que chegou a completar o ciclo de enriquecimento de urânio; da construção, ou modernização, de vários aeroportos no país, como os de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Fortaleza, de Manaus, de Recife, entre outros.

AS MORATÓRIAS

Segundo ouvi de, pelo menos, dois Ministros da Fazenda, Delfim Neto e Maílson da Nóbrega, uma dívida externa de cerca de US\$80 bilhões, para um PIB – Produto Nacional Bruto de US\$300 a 350 bilhões, que era o do Brasil nos anos 80, não é administrável. Em consequência, a partir de 07/09/1982 – data em que o México comunicou ao mundo o que todos já sabiam: que não tinha como honrar sua dívida externa – o Terceiro Mundo não produtor de petróleo literalmente faliu. Isto é, reconheceu que não tinha condições de continuar pagando sua dívida externa. E nessa onda entrou o Brasil - o maior de todos os devedores, na época - que, como os demais, perdeu a credibilidade para contrair novos empréstimos.

A primeira moratória, em 1982, auge do governo Figueiredo, era do tipo que “não ousa dizer seu nome”, parodiando um verso de Shakespeare que trata de um personagem homossexual da mitologia grega, praticante portanto do “amor que não ousa dizer seu nome”. Essa primeira moratória chamou-se “centralização do câmbio no Banco Central”. Talvez o receio de confessar a moratória estivesse explicado na estória de Mary Poppins, tão bem divulgada no belo filme de Walt Disney, dos anos 60. O fato é que, a partir de então, iniciou-se o período de renegociações, já que o Brasil não tinha condições de honrar os termos contratados, exatamente porque secaram as fontes externas de financiamento, período esse que só terminou em 1993/94, depois de 10 anos, fato que motivou a expressão tristemente verdadeira de “década perdida”.

Essa primeira moratória, acreditavam os bancos, seria transitória, pois achavam que, em um ou dois anos, o Brasil voltaria a ter condições de honrar a dívida passada, para poder tomar novos empréstimos. Como isso não ocorreu, e o fim do governo militar - mais confiável para os banqueiros- parecia próximo, em 1985 foram assinados novos contratos de renegociação, em substituição aos de 1983 (considerados provisórios), antes do fim do governo Figueiredo e início do de Tancredo Neves, o qual havia informado aos bancos que cumpriria todos os contratos que tivessem sido firmados antes da sua posse. Nesses contratos, entre outras “novidades”, foi introduzida a curiosa prática do “relending” (reempréstimo), um falso empréstimo em moeda estrangeira inexistente, com o qual os bancos conseguiram, mesmo na moratória, ganhar muito dinheiro...

Como todos sabemos, Tancredo não chegou a assumir e seu lugar foi preenchido por José Sarney. Como a inflação herdada do governo militar não cedesse, foi decretado, em 1986, o Plano Cruzado que, inicialmente bem sucedido, no fim do ano já havia fracassado, com a volta da inflação e, como consectário, diminuição significativa do crescimento econômico, impedindo, de novo, que o Brasil continuasse a honrar os termos da renegociação de 1983-1985. Como consequência, veio a decretação de nova moratória, em 1987, com

pesada conotação política de hostilidade aos bancos, que a esquerda considerava já estarem pagos por mais de uma vez, com o inesperado aumento dos juros americanos do fim da década de 1979. Foi chamada de “moratória soberana”, em um contexto de guerra fria, pois não devemos esquecer que ainda havia uma União Soviética a favor de tudo que prejudicasse os Estados Unidos e outros países ricos ocidentais.

No entanto, essa retórica, longe de intimidar os bancos, irritou-os, o que tornou mais difícil o simples reinício das conversações para renegociar uma segunda moratória. Finalmente, vendo eles uma constituição nacionalista sendo gestada no Congresso, concordaram em negociar e até em assinar os contratos, meio às pressas, para evitar a nova constituição que, pela primeira vez, mandava ouvir, senão o Congresso, pelo menos o Senado, como condição de validade dos contratos. Desta forma, em setembro de 1988 foram firmados os contratos para encerrar a nova moratória, cerca de um mês antes de promulgada a nova Constituição.

Mais uma vez, os contratos não foram mais fortes do que a realidade, pois o Brasil continuava crescendo pouco e, em menos de um ano, estávamos outra vez em moratória, a partir do segundo semestre de 1989.

Desta vez, eleito novo Governo em fins de 1989, chefiado por Fernando Collor, considerado o candidato conservador frente à candidatura esquerdista de Lula, concordaram os bancos em reiniciar as negociações, em fins de 1990, as quais só terminaram em 1994, com a assinatura de novos contratos de reescalonamento e refinanciamento, já no governo Itamar Franco, e cujos termos o Brasil honrou, provavelmente devido ao surto de crescimento conseqüente do bem sucedido Plano Real, iniciado no governo Itamar Franco e continuado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

O fato é que, controlada a inflação, como continua acontecendo até hoje, e melhorada a situação mundial, o Brasil recomeçou seu crescimento, que durou pelo menos até janeiro de 1999, quando ocorreu a grande crise da Rússia (já não comunista), a qual contaminou a Coreia do Sul, em seguida a Tailândia, as Filipinas, a Indonésia e finalmente chegou ao Brasil. Não obstante, foi possível continuar honrando os contratos assinados – cujos prazos de vencimento finais irão até 2024 -, se até lá a dívida não tiver sido completamente paga, com grande deságio, devido à antecipação dos vencimentos que o Brasil tem buscado.

SITUAÇÃO ATUAL

O crescimento da economia mundial nos últimos dez anos, especialmente com a transformação da China em grande importador de matérias primas, e exportador de produtos industriais acabados, tem sido aproveitado pelo Brasil que, entre outras providências, tem buscado recomprar os seus próprios títulos da última renegociação, à vista, com grandes abatimentos, calculados pelo sistema de trazer a dia de hoje valores a vencer dentro de 20 a 30 anos. Segundo informações não oficiais, o Brasil já teria recomprado toda sua dívida ainda não vencida, além de acumular grande quantidade de reservas em moeda forte – algo superior a US\$200 bilhões – fato inusitado na história do país.

A atual crise do “subprime” americano, obviamente, poderá acrescentar empecilhos à continuação do crescimento brasileiro, baseado, como ocorre com quase todos os países, em aumento das exportações e importações, para modernizar o parque industrial, os métodos de plantação e colheita de produtos agrícolas e melhora da infra-estrutura física do país. Por exemplo, um obstáculo que poderá ameaçar os planos de desenvolvimento será o adiamento da exploração do petróleo do pré-sal. Segundo se dizia até o mês de setembro deste ano, com o barril acima de US\$100,00, tal exploração, ainda que custosa, se justificaria pois, afinal, nem sequer existe hoje tecnologia para pesquisa e extração de petróleo a 7.000 ou 8.000 metros abaixo do nível do mar. Neste mês, no entanto, o preço do barril baixou para cerca de US\$70,00, e a Petrobrás já emitiu informação de que a exploração de tais campos talvez tenha de ser adiada.

O dado alvissareiro é que, depois de muito tempo, quase dois séculos (!!!), a dívida externa deixou de ser problema, e até de ser assunto da imprensa, como era “costume” desde a Independência... Só devemos esperar que a atual crise financeira internacional não venha a interromper mais este “sonho”, e que seja como a crise da Bolsa de Nova Iorque de outubro de 1987, a qual, anunciada na época como uma nova depressão, semelhante à dos anos 30, foi resolvida em menos de um mês. Se isso ocorrer de novo, acho que podemos dizer que, com efeito, aconteceu a esperada e desejada redenção do passivo externo do país, o que dependerá, obviamente, de continuar o Brasil crescendo em índices significativos.

No momento desta palestra, tudo ainda é adivinhação. Não se sabe se as medidas dos países ricos serão tão eficientes como se espera. Há palpites e pareceres para todos os gostos, dos mais otimistas aos totalmente pessimistas. Resta-nos torcer para que aqueles estejam com a razão...

Luiz Machado Fracarolli
(São Paulo, outubro/2008)

BIBLIOGRAFIA

- BATISTA Júnior, Paulo Nogueira. “Da crise internacional à moratória brasileira”. São Paulo. Paz e Terra, 1988
- BIGGS, Gonzalo. “A crise da dívida latino-americana”. São Paulo. Paz e Terra, 1987
- BOUÇAS, Valentim F. “História da dívida externa”. Rio de Janeiro. Edições Financeiras S. A., 2ª edição, 1950
- CERQUEIRA, Ceres Aires. “Dívida externa brasileira”. Brasília. Banco Central do Brasil – Departamento da Dívida Externa. 1996
- DAWSON, Frank Griffith. “A primeira crise da dívida latino-americana”. São Paulo. Editora 34. 1998
- DOLINGER, Jacob. “A dívida externa brasileira – Solução pela via arbitral”. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1988
- FRACAROLLI, Luiz Machado. “Fundo Monetário Internacional – Aspectos jurídicos de suas operações de suporte econômico aos países-membros – Aspecto não-contratual”. São Paulo. Revista de Direito Mercantil, vol. 119, julho/setembro de 2000
- MAGALHÃES, José Carlos de. “A dívida externa : uma questão de Direito Internacional Público”. São Paulo. 1989. Tese de livre-docência apresentada à Faculdade de Direito da USP
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. “Natureza jurídica dos acordos ‘stand-by’ com o FMI”. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2005
- PILLAR, Ayrton Aché. “A antiga dívida externa brasileira. O que ficou nos bastidores da história”. Rio de Janeiro. 1978
- ROSTOV, Walt W. “Etapas do Desenvolvimento Econômico (Um manifesto não-comunista)”. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 2ª edição. 1964