

Política de endividamento externo do Império

MIRCEA BUESCU

Professor da PUC-RJ.

Sócio do Instituto Histórico e Geográfico
Brasileiro

Manifestei, em várias oportunidades, meu desacordo quanto a interpretações tradicionais dadas à política econômica do Império — interpretações muitas vezes malevolentes e injustas, condenando-a sem levar em consideração a realidade histórica que poderia constituir uma explicação, *senão uma justificativa*. Já tentei, em algumas pequenas comunicações feitas no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, reconsiderar a política alfandegária e a política monetária do Império. Para a primeira, mostrando que, apesar do liberalismo dominante, existiram sempre preocupações protecionistas. Para a segunda, apontando que, malgrado a supremacia da ortodoxia monetária e a fé no padrão-ouro, as medidas governamentais foram mais realistas, mais pragmáticas, evitando, desse modo, os excessos da aplicação de um liberalismo à *outrance*.

Quero referir-me desta vez, ainda que numa análise perfunctória, à política de endividamento externo do Império. Autores sérios condenaram-na de maneira lapidar e sem restrições. Um diz: “Logo após a Independência, nosso País começou a tomar os primeiros empréstimos externos, enveredando dessa forma por um caminho que seria longo e melancólico, trazendo consideráveis prejuízos à economia nacional” (1). Outro: “A história da dívida externa do Brasil é triste e dolorosa. Desde a Independência até a República o País viveu acorrentado aos seus credores, especialmente os banqueiros ingleses” (2). E outro, referindo-se ao primeiro empréstimo,

(1) LIMA, Heitor Ferreira — *História Político-Econômica e Industrial do Brasil*. São Paulo, CEN, 1970, p. 194.

(2) FERREIRA, Pinto — *Capitais Estrangeiros e Dívida Externa do Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1965, p. 93.

de 1824: "Iniciamos, então, nossa imensa odisséia de apelos ao crédito externo, não com o fito imediato de expandir as forças econômicas do País, mas apenas para cobrir os déficits" (3). O próprio VALENTIM BOUÇAS, em sua grande e fria história da dívida externa, escreve: "Iniciou-se em 1824 a política de empréstimos externos, que levou, consecutivamente, o País a lançar mão de semelhante remédio para salvar os males dela própria resultantes. . . Em virtude desse círculo vicioso e pernicioso, o Brasil sempre viveu com a sua economia e as suas finanças deprimidas diante de obrigações irrevogáveis para com o estrangeiro" (4).

Diga-se de passagem que a "depressão" da economia e das finanças decorreu de fatores bem mais complexos do que a dívida externa — os fatores que erguem obstáculos a um país novo, subdesenvolvido, apoiado no setor externo. Quanto à dívida, os autores citados — e mais outros — admitem, de forma explícita ou implícita, que a política de endividamento representava apenas a opção do caminho mais fácil pelos nossos dirigentes financeiros ou, então, era imposta pelas forças imperialistas internacionais. Afinal, isso pode ser verdade, mas apenas uma parte da verdade. Aí, também, a explicação é um pouco mais complexa, como tentarei demonstrar mais adiante.

Não tenho a intenção de apresentar um histórico da dívida externa do Brasil; outros já o fizeram (5). Vou tentar apenas responder, a bem da verdade, a três perguntas:

- 1) Foi o endividamento externo muito pesado?
- 2) Apresentou ele uma tendência progressiva?
- 3) Correspondeu ele a uma política propositada dos dirigentes fazendeiros? A última pergunta levará a uma avaliação da política de endividamento externo dentro do contexto das realidades históricas.

Pode-se responder rapidamente às duas primeiras perguntas, em conjunto. É verdade que as condições do endividamento não foram muito favoráveis. Se os juros foram razoáveis, o "tipo" dos empréstimos foi muitas vezes muito baixo, isto é, recebia-se efetivamente apenas uma percentagem do empréstimo contratado. Desta forma, os juros reais eram mais altos e exigia-se um esforço de amortização maior do que o benefício recebido. Sérias restrições podem ser feitas no que diz respeito às comissões exage-

(3) LEMOS, Claudionor de Souza — *Dívida Externa*. Rio de Janeiro, 1946, p. 4.

(4) BOUÇAS, Valentim — *Finanças do Brasil — Dívida Externa 1824-1945*. Vol. XIX, Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda, 1955, p. 75.

(5) BOUÇAS, Valentim — *Op. cit.*; CARREIRA, Liberato de Castro. *História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil desde a sua Fundação*. Rio de Janeiro, Impr. Nac., 1889; CAVALCANTI, Jacob. *História da Dívida Externa Federal*. Rio de Janeiro, Impr. Nac., 1923; LEMOS, Claudionor de Souza — *Op. cit.*; FERREIRA, Pinto — *Op. cit.*; v. também NORMANO, J. F. — *Evolução Econômica do Brasil*. S. Paulo, CEN, 1975.

radas pagas aos intermediários. Em geral, foram aspectos inevitáveis do capitalismo feroz daqueles tempos e de outros.

Outrossim, não se pode dizer que o grau de endividamento foi elevado. A relação entre o montante da dívida e o produto interno bruto manteve-se em nível suportável e assim se apresentou também a relação entre a dívida e o valor da exportação anual, ou a relação entre o serviço da dívida (pagamento de amortizações e juros) e a exportação.

O problema mais grave era o da capacidade de saldar o serviço da dívida. Para um país como o Brasil, cuja receita de divisas só podia provir da exportação, aquela capacidade era função da balança comercial, isto é, das sobras deixadas após o pagamento das importações. Neste ponto, mais uma vez, não aparece uma tendência de agravamento, mas, pelo contrário, de melhora: até 1860 a balança comercial foi deficitária, portanto não havia recursos disponíveis para pagar a dívida externa. Daí, a necessidade de "rolar" a dívida (o chamado **roll-over**) contratar novos empréstimos para pagar os antigos (salvo quando simplesmente, como entre 1830 e 1852, não se amortizava nada). Depois de 1860, a balança comercial melhora e chega a registrar superavit crescente, aliviando um pouco a situação. Havia, entretanto, o pesado ônus da dívida anterior, impedindo a saída daquele círculo vicioso. O **roll-over** teve que continuar.

Como resultado global, o balanço da dívida externa no Império foi negativo: os empréstimos efetivamente recebidos foram menores do que as importâncias pagas a título de amortizações, juros e comissões (saldo negativo de £ 8 milhões). Mas o que realmente era nocivo é que esses empréstimos, que ficavam no Brasil enquanto não amortizados, não eram, na sua maior parte, destinados a investimentos produtivos; logo, o serviço da dívida não tinha em contrapartida um aumento da renda nacional decorrente desses empréstimos.

Havia outra saída? Os dirigentes fazendários do Império são acusados, de modo mais ou menos explícito, de terem-se conformado com os déficits orçamentários e com o caminho mais fácil dos empréstimos externos para cobrir os déficits.

Acho que se trata de uma dupla injustiça. Enumerei, num trabalho anterior apresentado neste Instituto ⁽⁶⁾, os fatores, quase inevitáveis, geradores do desequilíbrio orçamentário. Do lado da receita, a concentração no imposto de importação, devido à orientação da economia para o setor externo e à inexistência de uma base tributável interna em decorrência do baixo nível de desenvolvimento. Do lado da despesa, gastos exigidos pela organização de um país novo e pelas convulsões internas e externas, mas também, como esforço desenvolvimentista, pela garantia de juros aos investimentos estrangeiros em infra-estrutura. Ademais, as deficiências ad-

(6) BUESCU, Mircea. "Quantidade e qualidade em história econômica: o caso da inflação brasileira no século XIX" — in *Revista do IHGB*, vol. 313, out./dez., 1976.

ministrativas: baixo nível educacional e técnico, falta de experiência, descontinuidade administrativa, politização, “empregomania”, como dizia JOAQUIM NABUCO.

Pode-se lamentar esse desequilíbrio orçamentário, ou, eventualmente, condenar a falta de uma reação mais vigorosa contra suas causas. Mas não é lícito alegar que os dirigentes fazendários do Império adotaram, com uma certa falta de responsabilidade, uma política de déficits orçamentários. Diga-se incidentalmente que hoje em dia, isto sim, dentro da concepção keynesiana, o déficit orçamentário é aconselhado, em tempos de depressão econômica, como instrumento de recuperação.

O que caracterizou o pensamento daqueles dirigentes — pelo menos, a sua posição teórica — foi a chamada ortodoxia monetária e financeira, cujos parâmetros eram a estabilidade do valor da moeda, a contenção monetária e creditícia e o equilíbrio das finanças públicas.

Um pouco de pesquisa confirma essas posições — no caso que nos preocupa agora, o *desideratum* do equilíbrio orçamentário. As Falas do Trono (7) manifestam, em repetidas oportunidades, a preocupação com o equilíbrio das finanças públicas. Por exemplo, entre muitos outros, em 3-5-1843, recomendam: “Melhorar os negócios da fazenda, criando novos impostos para suprir, ao menos, o déficit das despesas ordinárias e indispensáveis torna-se cada dia mais imperiosa necessidade”. Em 3-5-1861 e 4-5-1862, propõem “equilibrar a receita com a despesa”. Em 3-5-1866, recomendam “o equilíbrio da despesa com a receita”, e assim por diante (em 30-10-1879, 3-5-1880, 17-5-1882, 4-5-1884, 8-3-1885, 3-5-1886 etc.).

Mais especificamente quanto à política do endividamento externo, o empréstimo é considerado como um recurso excepcional, indesejável, anti-pático. Vejamos nos primórdios desta história o pronunciamento de MARTIM FRANCISCO RIBEIRO DE ANDRADE, o primeiro Ministro da Fazenda do Império: “Um empréstimo contraído por qualquer Estado é sempre um sintoma de prodigalidade do seu governo ou a morte deste espírito de ordem e economia, primeiras bases de toda boa organização financeira” (8).

Mais tarde, o Ministro da Fazenda MIGUEL CALMON DU PIN E ALMEIDA dizia: “Um país novo cuja organização não está completa tem necessidades crescentes e não deve ser com sucessivos empréstimos, ordinariamente desvantajosos, que se hão de satisfazer os seus encargos” (9). Vinte e seis anos depois, ZACARIAS DE GÓIS E VASCONCELOS dizia no seu relatório, como Ministro da Fazenda, que “os empréstimos externos são onerosos” (10), e em 1880 o Ministro JOSÉ ANTÔNIO SARAIVA afirmava

(7) Falas do Trono. Rio de Janeiro, Impr. Nac., 1839.

(8) Apud BOUÇAS, Valentim — Op. cit., p. 116.

(9) Relatórios do Ministro da Fazenda, 1841.

(10) Idem, 1867.

que o estado financeiro do País não será satisfatório “enquanto perdurar a necessidade de suprir com operações de crédito a deficiência das rendas públicas” (11). O mesmo enfatizava: “Para que (o estado financeiro do País) seja satisfatório, é preciso que o acréscimo natural e seguro da receita, auxiliado pela diminuição da despesa, ofereça margem à liquidação de saldos reais, que permitam o empreendimento de novos melhoramentos de que tanto precisamos” (12).

Uma opinião semelhante é manifestada por JOÃO LUSTOSA DA CUNHA PARANAGUÁ: “Os empréstimos, quer internos, quer externos, são remédios extremos, e nem se deve ser tão pouco cioso do crédito, que estejamos sempre a pedir a estranhos os meios necessários para alimentar a vida da nação” (13). Mais tarde, em 1887, FRANCISCO BELISÁRIO SOARES DE SOUSA confessa também: “Não creio que um grande empréstimo externo adiante muito”, pois deixaria “o pesado encargo do juro e da amortização da dívida contraída” (14). E o penúltimo Ministro da Fazenda do Império, JOÃO ALFREDO CORREIA DE OLIVEIRA, repetia a profissão de fé ortodoxa, recomendando “a maior redução possível na despesa e equilibrar a despesa com a receita” (15).

Entretanto, em que pese a essas posições doutrinárias, empréstimos externos foram contratados, porém como uma medida inevitável. VALENTIM BOUÇAS, embora, como já vimos, criticando a política de endividamento, justifica, com propriedade, o início do “círculo vicioso” da dívida externa: “D. Pedro I, para organizar os serviços públicos, congruar as províncias minadas por ciúmes e ambições pessoais, assegurar a paz interna e a integridade do vastíssimo império nascente, viu-se **obrigado** (nosso grifo), em tão difícil emergência, a lançar mão de expedientes financeiros menos recomendáveis, mas **justificáveis** (nosso grifo) diante do superior interesse pela manutenção da nossa independência” (16).

O argumento encontra-se na exposição de motivos do decreto de 5 de janeiro de 1824, que autorizou o primeiro empréstimo externo: “Reconhecendo não ser possível ocorrer com as rendas ordinárias a despesas urgentes e extraordinárias que exigem a defesa, segurança e estabilidade deste Império, nem permitem as circunstâncias atuais que o mesmo império subministre as somas necessárias e indispensáveis para tão úteis fins...” — e assim por diante.

A idéia da necessidade de recorrer aos empréstimos externos é reforçada pela preocupação de que um aumento da receita ou dos empréstimos

(11) *Idem*, 1880.

(12) *Ibidem*.

(13) *Idem*, 1883.

(14) *Idem*, 1887.

(15) *Idem*, 1888.

(16) BOUÇAS, Valentim — *Op. cit.*, p. 112.

internos reduziria demais a disponibilidade de capitais para investimentos produtivos. Em outras palavras, reconhecia-se a insuficiência da base tributária. Disse JOSÉ MARIA DA SILVA PARANHOS, justificando o empréstimo de 1871: "Entendendo que não devia continuar a atrair para o Tesouro todos os capitais nacionais disponíveis, distraíndo-os dos canais da lavoura, do comércio e das diversas indústrias, e dificultando assim a formação de empresas de utilidade pública, que só esperam para nascerem e desenvolverem-se pelo auxílio do crédito, achou o meu predecessor (FRANCISCO SALLES TORRES HOMEM) preferível fazer importar capitais estrangeiros a contrair um novo empréstimo interno" (17). O mesmo justificava o empréstimo de 1875 por "não convindo levantar capitais dentro do Império, nem mesmo temporariamente por meio da emissão de bilhetes do Tesouro... atentas as dificuldades com que há tempos luta a lavoura, e a escassez do capital monetário que se tem manifestado em várias praças..." (18).

Dentro de uma concepção mais desenvolvimentista, alguns Ministros da Fazenda até recomendaram a contratação de empréstimos externos para acelerar o ritmo dos investimentos produtivos. Disse SARAIVA em 1881: "O empréstimo é um recurso para os dias difíceis ou um meio de empreender melhoramentos de tal influência no desenvolvimento das indústrias, que dêem uma garantia eficaz aos compromissos do Estado" (19). E, mais tarde, FRANCISCO BELISÁRIO: "Não se pode, nem se deve usar de recurso do crédito senão com discernimento e motivos imperiosos... Os empréstimos só se justificam por urgentes necessidades, ou compensação de maiores vantagens, quando deles possa auferir a geração onerada com o encargo do pagamento" (20). Infelizmente esta destinação dos empréstimos, como já foi dito, ocorreu poucas vezes. De qualquer forma, as citações feitas, sobretudo as últimas, mostram que o endividamento externo não decorreu tanto de despreparo ou da inépcia. Foi lamentável a ocorrência de fatores desequilibradores do orçamento público e a impossibilidade de evitá-lo. O que se devia fazer? Acho que foi bastante coerente, numa economia voltada para o exterior, utilizar a poupança externa para suprir as falhas internas até que o fortalecimento da economia permitisse sair daquele círculo vicioso. Uma certa melhora aparece, como vimos, já no fim do Império. A República fruirá os progressos realizados: no início do século XX, os empréstimos não servirão mais para cobertura do déficit orçamentário, mas sim, representarão um suplemento de poupança, captada fora, para sustentar o desenvolvimento.

A lição histórica é válida, em grande parte, para nossos dias.

(17) *Relatórios do Ministro da Fazenda* — 1871.

(18) *Apud LEMOS, Claudionor de Souza* — *Op. cit.*, p. 12.

(19) *Relatórios do Ministro da Fazenda*, 1881.

(20) *Idem*, 1887.