

Idéias em debate

Os festivais das dívidas externas (I)

DORIVAL TEIXEIRA VIEIRA

Apesar de a independência do Brasil haver ocorrido a 7 de setembro de 1822, não foi possível constituir-se uma nação soberana, inteiramente dona do seu destino, pois continuou a existir extrema dependência econômica e financeira, em virtude de uma frágil infra-estrutura, ausência de tecnologia adequada à época e economia extremamente dependente dos principais centros de decisão político-econômica situados na Europa.

Até mesmo Portugal, do qual nos estávamos desvinculando, não gozava de completa independência.

O endividamento externo brasileiro, ao longo de nossa história, constitui o mais eloquente exemplo de nossa situação de país periférico, jungido às ocorrências internacionais.

Examinemos pois o que ocorreu a esse respeito no Brasil, a partir de 1822. Ao longo da história econômico-financeira, iremos aplicar a metodologia indicada por Anthony Sampson, em sua obra "Os Credores do Mundo", visualizando muito mais pessoas e instituições e preocupando-nos menos com dados estatísticos ou evolução, passo a passo, dos acontecimentos. Para quem quiser enfronhar-se melhor no festival das dívidas externas que vêm assobrando não apenas o Brasil, mas sim o mundo todo — credores e devedores —, aconselhamos a leitura desta obra, pela sua atualidade e felicidade na colocação dos problemas.

Vejam agora o que ocorreu desde a origem da nossa primeira dívida externa como Brasil independente, tal como nos relata o senador do Império Liberato de Castro Carreira, em sua magnífica obra "História Financeira e Orçamentária no Império do Brasil", publicada no Rio de Janeiro, em 1889. Neste livro, muito bem documentado, é possível penetrar no âmago de nossas origens, inclusive no que se refere à dívida externa e às razões da sua existência.

Comecemos com o mecanismo legal vigente no Império. O orçamento, nos diz Castro Carreira, tinha origem em uma proposta do Poder Executivo, baseada em tabelas justificativas dos serviços constantes do orçamento, com especificações não só das verbas como também da legislação que autorizava os serviços, até mesmo aqueles para os quais havia renda especial, como era o caso das dívidas externas. Ao ocorrer um endividamento de qualquer natureza,

previa-se também os recursos orçamentários que deviam atender, em nosso caso específico, aos serviços da dívida, bem como sua amortização. Não se desvinculava o orçamento geral do País dos orçamentos especiais para contratação de dívidas. Em ambos os casos, os compromissos a serem contraídos eram largamente discutidos em ambas as casas do Parlamento, tendo cada projeto duas discussões, sendo permitido emendas e aditivos na primeira discussão; mas, na segunda, se novas emendas fossem apresentadas, elas não deveriam criar novos serviços, nem aumentá-los, diminuí-los ou suprimi-los.

Uma vez aprovado um pedido de empréstimo externo, por ambas as casas legislativas, a lei votada era apresentada à sanção imperial, por uma comissão especial da Câmara dos Deputados e não puramente remetida para aprovação ou veto, como agora ocorre, em que ministros levam propostas que nem sequer passam pelo crivo do Legislativo, não se transformam em leis e são pura e simplesmente discutidas em círculos fechados, sem conhecimento prévio, seja do Legislativo, seja de outros setores do Executivo.

Podemos também afirmar que, no passado, pelo menos as pessoas letradas tinham conhecimento do que estava ocorrendo no País e nas suas relações com o Exterior. Hoje, só tomamos conhecimento do que ocorreu depois do fato consumado. Não há participação pública e muito menos discussão prévia das medidas a tomar.

Vejam agora o que ocorreu de original com o primeiro empréstimo contratado. Assim que o Poder Legislativo autorizou o Governo Imperial a tomar, na praça de Londres, um empréstimo de três milhões de libras esterlinas, foram nomeados intermediários plenipotenciários da Coroa: Felisberto Caldeira Brant, Marechal de Campo do Exército Nacional e Imperial e o Cavaleiro Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa, do Conselho de Sua Majestade Imperial, para o fim de fazerem um empréstimo a serviço do Império Brasileiro, de uma parte, e as firmas Fletcher, Alexander & Comp., Bazeth, Tarquhard, Crawford & Comp. e Thomaz Wilson & Comp. de outra parte. As referidas firmas funcionariam como assistentes dos plenipotenciários brasileiros, na negociação do empréstimo por conta do governo brasileiro, e se encarregariam de tomar uma terça parte do referido empréstimo de três milhões, podendo reter as apólices daí resultantes ou negociá-las em Bolsa, pela cotação do dia.

do como transcorreram as negociações e a autorização legislativa, em suas linhas mestras, para a tomada, na praça de Londres, da primeira dívida externa brasileira. Tal dívida deveria montar a 3 milhões de libras esterlinas, sendo 2 milhões a serem tomados até 13 de agosto de 1824 e 2 milhões a partir de 7 de setembro daquele mesmo ano.

Aqui cumpre abrir um parêntese para explicar qual o mecanismo financeiro que, a partir de então, foi sempre seguido, pelo menos até os empréstimos contraídos durante a década de 1920. E preciso compreender primeiro o chamado tipo de empréstimo e que, na linguagem bancária daquela época, era denominado preço da emissão. O primeiro milhão de libras esterlinas foi tomado ao tipo de 75%, significando que a cada apólice do Tesouro Nacional emitida em moeda estrangeira, no nosso caso libras esterlinas, de responsabilidade do Governo Imperial, 75% do valor era registrado a crédito do governo Imperial e 25% era concedido a título de bonificação ao tomador da apólice. Desde o primeiro empréstimo, as apólices estavam divididas em séries de mil libras, 500 libras, 200 libras e 100 libras. O tomador de uma apólice de 1.000 libras, por exemplo, pagava, em moeda corrente inglesa, 750 libras e recebia um título que lhe conferia o direito de receber, no prazo de vencimento, 100 libras esterlinas, além dos juros de 5% ao ano, com o prazo de extinção da dívida fixado em 30 anos.

Vejam agora o que ocorreu de original com o primeiro empréstimo contratado. Assim que o Poder Legislativo autorizou o Governo Imperial a tomar, na praça de Londres, um empréstimo de três milhões de libras esterlinas, foram nomeados intermediários plenipotenciários da Coroa: Felisberto Caldeira Brant, Marechal de Campo do Exército Nacional e Imperial e o Cavaleiro Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa, do Conselho de Sua Majestade Imperial, para o fim de fazerem um empréstimo a serviço do Império Brasileiro, de uma parte, e as firmas Fletcher, Alexander & Comp., Bazeth, Tarquhard, Crawford & Comp. e Thomaz Wilson & Comp. de outra parte. As referidas firmas funcionariam como assistentes dos plenipotenciários brasileiros, na negociação do empréstimo por conta do governo brasileiro, e se encarregariam de tomar uma terça parte do referido empréstimo de três milhões, podendo reter as apólices daí resultantes ou negociá-las em Bolsa, pela cotação do dia.

Esse primeiro milhão de libras, no entanto, não foi posto de imediato à disposição do governo brasileiro, e sim em dez pagamentos mensais, cada um deles ao fim de cada mês, a partir da data do ajuste, feito em 20 de agosto de 1824.

Desse acordo, constava expressamente no artigo 7º: "Se concederá e pagará a comissão de 4% sobre a soma de dinheiro posto ao crédito do dito general Felisberto Caldeira Brant e do cavaleiro Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa, para e a respeito do produto do dito empréstimo, em plena compensação do trabalho e despesas feitas ou por fazer pelas partes, no manejo e negociação deles; tal comissão incluirá todos os gastos na preparação de escrituras, certificados, cédulas, recibos, despesas de letrados, corretores, escrivães e outras matérias. Uma parte do produto líquido da dívida e comissão, deduzindo todas as despesas, será paga ao dito general Felisberto Caldeira Brant, seus testamentários, administradores e procuradores e outra quarta parte ao dito cavaleiro Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa, seus testamentários, procuradores e administradores, expressamente autorizados, por sua majestade imperial, a participarem da dita comissão; as duas partes restantes (isto é, 2%) serão pagas às firmas Fletcher, Alexander & Comp., Bazeth, Tarquhard Crawford & Comp. e Thomaz Wilson & Com.

O artigo 8º do contrato do empréstimo criou um fundo de amortização da dívida, que iria sendo acumulado à razão pelo menos de 1% ao ano, para ser aplicado na redução da dívida contraída naquela época. A administração desse fundo ficava por conta das firmas tomadoras do empréstimo, as quais, pela boa gestão desse mesmo fundo, receberiam a corretagem de 1/8% sobre todas as compras feitas para o fundo de amortização. Isto significa o direito de o governo brasileiro autorizar os seus representantes ingleses a operarem na Bolsa de Valores de Londres e participarem das operações de que fossem objeto as apólices da dívida pública brasileira, em circulação no mercado londrino.

Mais curioso ainda nos parece o determinado pelo artigo 9º: "Os representantes do imperador ajustaram usar da sua influência no governo e no Ministério de sua majestade imperial para que as firmas tomadoras de empréstimos possam comprar mercadorias que sejam remetidas para o Brasil, por conta do governo, além de também poderem, no Brasil, adquirir ouro

ou prata em barra, seguros para o embarque de fazendas e mercadorias, negociarem esses produtos no Exterior, recebendo as seguintes comissões: 2,5% sobre as compras feitas em nome do governo do Brasil; 1% sobre as mercadorias ou letras de câmbio que venderem e remetam para o Brasil ou que sejam compradas aqui e remetidas para Londres, além de 0,5% sobre todos os seguros para o embarque de fazendas e mercadorias e 0,5% sobre todos os seguros para o embarque de ouro ou prata. Para todas as outras transações, para as quais não tenha havido comissão específica, os representantes do governo brasileiro em Londres receberiam uma comissão específica, ajustada entre eles e os representantes de sua majestade imperial, durante todo o tempo em que os seus poderes legais sejam mantidos", isto é, no caso em questão, 30 anos.

O preço da emissão variou entre 75% e 100% sendo que apenas se conseguiu colocar 100% do valor das letras, sem deságio algum, no empréstimo de 1859, empréstimo esse feito também a 5%. Verifica-se mais que, somente este empréstimo foi contraído ao par, mas foi também um dos menores empréstimos contraídos, 508 mil libras, a serem pagas de uma só vez, dando lugar à remessa de apólices da dívida pública externa em número tal que somasse esse valor total nominal.

Como se pode ver por este quadro, tudo era previsto em cada empréstimo: o tipo de emissão, a comissão e outras despesas da negociação, o valor recebido pelo Brasil e o valor em letras remetidos para Londres, o prazo das prestações (pois na maioria dos empréstimos as importâncias não eram liberadas de uma só vez), as taxas de juros vencíveis anualmente, a taxa de retenção para a constituição do fundo de amortização, a data do primeiro pagamento do juro, assim como do primeiro pagamento da amortização, a comissão pelo pagamento do juro e a comissão pela amortização, sendo que sempre foi previsto que essa amortização poderia ocorrer antecipadamente, por sorteo entre os portadores das Letras do Tesouro, ou por compra em Bolsa. Aliás esse sistema de amortização foi uma constante ao longo de todos os empréstimos tomados desde 1824 até 1930. Podemos verificar que esses prazos nunca foram inferiores a 20 anos e em certos casos ultrapassaram 35 anos.

Outro fato digno de nota é que os comerciantes ingleses não se interessaram pelos demais 2 milhões de libras que deve-

riam tomar, em 1824. Ao que parece, o movimento do comércio exterior do Brasil com a Inglaterra não produziu os resultados financeiros por eles esperados. Esses 2/3 da dívida foram destinados a resgatar as dívidas portuguesas ainda remanescentes na praça de Londres, trocados os títulos da dívida lusa por apólices da responsabilidade do governo brasileiro. Não houve, portanto, entrada de dinheiro em Caixa. Esta negociação ficou entregue à casa bancária Rothschild e, daí por diante, foram os irmãos Rothschild os banqueiros do governo brasileiro até mesmo após a proclamação da República. De 1824 a 1888 foram contraídos 15 empréstimos externos sempre negociados com uma única casa bancária.

Graças a esses empréstimos, o Brasil pôde entrar no sistema de viação férrea, que lhe permitiu melhorar o escoamento de sua produção agropecuária, quer no mercado interno, quer em direção aos portos, demandando o mercado internacional. No mundo, a construção das primeiras estradas de ferro ocorreu a partir de 1826. No Brasil, o Parlamento brasileiro, pela Lei nº 101 de 31/10/1835, concedeu o direito de construção de ferrovias a uma ou mais companhias que aqui quisessem se estabelecer durante o prazo de 40 anos, fazendo circular vagões para transporte de mercadorias e de passageiros, comboios esses que partiriam da capital do Império e poderiam dirigir-se para Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia, passando pelos lugares que julgassem mais convenientes. Uma segunda lei, de nº 641, de 26/6/1852, conferia estes mesmos direitos a companhias que se estabelecessem entre a capital do Império e as capitais das províncias de Minas Gerais e São Paulo. Graças à primeira lei foi possível ao Visconde de Mauá construir a pequena estrada de ferro Mauá entre o porto de Mauá e a raiz da serra, estrada de apenas 16 km. Pela segunda lei foram criadas estradas de ferro desde o Amazonas até São Paulo e Minas Gerais, passando por todo o Nordeste brasileiro. Toda esta rede ferroviária foi construída graças aos vários empréstimos externos feitos pelo governo imperial, o mesmo acontecendo com a instalação de telégrafos, a partir de 17/3/1855.

Vemos, pois, que durante o Império, com exceção dos dois primeiros e dos empréstimos de consolidação da dívida (o que hoje chamam de "rolamento da dívida") foram contraídos empréstimos tendo em vista os serviços de transporte e comunicações, infra-estrutura necessária à economia brasileira.