

## Idéias em debate

## Os festivais das dívidas externas (III)

DORIVAL TEIXEIRA VIEIRA

Quando foi criada a Petrobrás, além da tomada compulsória de ações, impostas ao povo brasileiro, todos os serviços de prospecção eram contratados no Exterior, bem como o respectivo equipamento, uma vez que não tínhamos tecnologia suficiente para nos lançarmos na aventura de descobrir poços de petróleo e de fazermos funcionar refinarias. Tudo isto consumiu substanciais divisas, que já eram bastante escassas, e deu lugar a empréstimos externos.

Quando foi implantada a indústria automobilística, a pressão sobre o nosso balanço de pagamentos diminuiu porque cessaram as importações de veículos completos; mas continuamos a necessitar de máquinas de terraplenagem e tratores de grande potência para a engenharia civil e de estradas de rodagem, trabalhos florestais e agricultura. Mesmo quando passamos a produzir tratores leves, a indústria automobilística nacional dependia de alguns insumos vitais importados, pois o processo de nacionalização da indústria automobilística era gradativa. A compra de navios petroleiros para a Petrobrás, por sua vez, fez com que começasse a haver dívidas externas que já renasciam de maneira substancial, ainda na década dos anos 50.

O Programa das Metas de Juscelino Kubitschek, embora fosse bastante viável, logo foi posto de lado, pois uma nova meta prioritária a ele se acrescentou — a construção de Brasília. Até hoje não há uma estimativa segura de quais os custos econômicos, financeiros e sociais da nova capital. Mas podemos afirmar que o aumento do endividamento externo muito teve a ver por um lado com as consequências da realização das Metas nos primeiros anos de governo de Juscelino Kubitschek; por outro, com a construção de Brasília.

Cumpramos também destacar a enorme dependência brasileira do petróleo bruto importado, primeiro para alimentar a indústria petroquímica e segundo, para atender à esdrúxula transformação do sistema ferroviário, antes movido a carvão e já se iniciando processo de utilização de locomotivas elétricas, por outras movidas a óleo diesel, as quais acabaram sendo os veículos propulsores de toda a rede ferroviária, sem que as vantagens da troca de energia plenamente fossem satisfatórias, uma vez que os traçados dos leitos ferroviários e sua própria estrutura na sua totalidade vinham do Império e da Primeira República. Para que a mudança fosse econômica e financeiramente compensadora era preciso reconstruir a rede ferroviária, o que não foi feito.

A indústria siderúrgica cresceu depois da construção de Volta Redonda. Mas a tecnologia não foi atualizada a ponto de produzirmos aços especiais, os quais continuaram a ser importados; quando as primeiras siderúrgicas deste ramo começaram a surgir, já em pleno governo da Revolução, tecnologia e equipamento também foram importados.

Não negamos que esforços enormes foram feitos para que os produtos manufaturados da indústria brasileira, principalmente das multinacionais já sediadas no Brasil conquistassem mercados externos. Não queremos negar essas conquistas, mas elas foram acompanhadas de contramedidas de países estrangeiros nossos concorrentes, principalmente a partir do momento em que as exportações brasileiras só se tornaram possíveis mediante subsídios. É a medida que a estatização da economia brasileira crescia e as empresas estatais ocupavam o espaço das empresas privadas, o endividamento também crescia, tanto interno quanto externo.

Uma tese, colocada desde o começo da Revolução, da chamada "verdade tarifária", afirmava que os serviços de utilidade pública deveriam ser reajustados, à medida que os custos aumentassem, em virtude de um processo inflacionário crônico, característico da economia nacional. Surgiu então esse paradoxo que nos acompanha até hoje e que se transformou num verdadeiro pesa-

delo: por um lado, queremos combater a inflação, o que exigiria forçosamente redução de preços; por outro, é o próprio Estado que aumenta o preço dos combustíveis e lubrificantes, da energia elétrica, das tarifas de transporte de carga e passageiros, em valores que ultrapassam os percentuais de crescimento da média geral de preços, calculados pelas próprias autoridades governamentais.

Por fim, cumpre recordar que, à medida que os juros foram aumentando, para pagar o principal e os juros vencidos, era preciso que as autoridades monetárias contassem com superávits na balança comercial, saldos credores que o Brasil não tinha e nem podia obter, na magnitude necessária para atender a esses compromissos.

Daí surgir a idéia de se alargar o endividamento, autorizando as empresas privadas nacionais a negociarem empréstimos externos. Elas ganhavam com isso e o governo também. Claro está que, havendo monopólio de câmbio e controle pelas autoridades monetárias deste movimento de endividamento privado externo, tais dívidas precisavam ser registradas e convertidas em cruzeiros, para aplicações internas, pois os industriais, comerciantes e agricultores, que lançaram mão desses recursos, estavam procurando fugir do crescente juro dos empréstimos contraídos internamente e ganhavam na transação com o Exterior a diferença de taxa de juros entre o mercado interno e externo, além dos lucros provenientes das diferenças de câmbio, uma vez que a conversão dos seus ativos em moeda estrangeira para nacional produzia maior número de cruzeiros, à medida que a taxa cambial se desvalorizava, fato este que é uma constante no Brasil.

Quanto ao governo, pela conversão das remessas recebidas pelas empresas privadas, o poder público passava a ser o dono desses créditos no Exterior. Nesta transferência, no entanto, houve algo paradoxal: os importadores e os devedores brasileiros no Exterior pagavam seus compromissos ao Banco do Brasil em cruzeiros, pelo câmbio do dia, o equivalente às remessas que deveriam ser feitas em moeda estrangeira para que fossem saldados seus compromissos. Assim fazendo, transferiam para o governo a responsabilidade pelo pagamento no Exterior, aliás de conformidade com o próprio mecanismo de controle governamental dos pagamentos em moeda estrangeira e da taxa de câmbio.

Mas o governo brasileiro passou a se endividar cada vez mais, não mais apenas em virtude das dívidas contraídas pelas empresas estatais, como ainda em virtude também do repasse das dívidas das empresas privadas para a responsabilidade governamental. Acresce que, na ânsia de aumentar o número de mercados estrangeiros, para os quais o Brasil poderia vender a sua produção, passamos a escolher mal os novos compradores. Apenas à guisa de exemplo, basta lembrar as vendas de mercadorias exportadas para a Polônia, Bolívia e México, isto para não falar da própria Argentina.

Estes países, porém, estavam também internacionalmente endividados e igualmente não tinham condições para pagar ao Brasil. Daí começamos a ter, em nosso balanço de pagamentos, saldos credores não recebidos, diminuindo ainda mais a nossa possibilidade de pagar as dívidas contraídas.

Uma indagação surge, em termos de bom senso: como teria sido possível aos países do Terceiro Mundo e principalmente ao Brasil acumular tantas dívidas, que aumentaram num processo exponencial de verdadeira bola de neve? Basta dizer que em 1982 devíamos, ao todo, 83.265 milhões de dólares. Estima-se que até o fim de 1983 essas dívidas aumentarão para 91.913 milhões de dólares e que crescerá, em 1984, atingindo 100.813 milhões de dólares ou mais.

A situação do endividamento brasileiro, porém, está-se revelando ainda mais dramática do que estas previsões fariam

supor. Conforme noticiário dos jornais, em 5 de novembro deste ano, a dívida externa do País, registrada pelo Banco Central somente de médio e longo prazo, atingiu no final do primeiro semestre 76.380 milhões de dólares. Estimativas preliminares indicam que em junho deste ano a dívida não registrada, vencível a curto prazo, somava cerca de 10.600 milhões de dólares, elevando assim o endividamento global brasileiro, no primeiro semestre de 1983, a 86.980 milhões de dólares.

A estimativa do atual presidente do Banco Central — Afonso Celso Pastore — apresentada aos banqueiros internacionais, de 91.910 milhões de dólares em 31 de dezembro de 1983, equivalendo a um crescimento anual de apenas 10,4%, se nos afigura extremamente improvável, pois não nos parece possível que durante todo o segundo semestre de 1983, incluindo-se dívidas de curto, médio e longo prazo, o nosso endividamento, compreendendo juros em atraso, principal não pago e atrasados comerciais, some apenas 4.930 milhões de dólares, quando no primeiro semestre o nosso endividamento apenas a curto prazo foi de 10.600 milhões de dólares. Esse endividamento não se pode atribuir exclusiva ou predominantemente à necessidade de importar, porque em 1982 o total de nossas importações foi de 19.400 milhões de dólares, não chegando portanto nem a 20% do endividamento total daquele ano. Para 1983, estima-se que até 31/12 importemos 16 bilhões de dólares e que se mantenha para 1984 esses mesmos 16 bilhões, o que só será possível se o crescimento, pelo menos da indústria, seja igual a zero. É possível verificar, pelo confronto de dados, que as dívidas crescem e as importações diminuem. Existe, portanto, um processo monetário de superposição de dívidas e de renovação de créditos incorporando-se os juros atrasados a cada nova dívida que se faz, criando-se um insuportável círculo vicioso.

Outra indagação nos vem ao espírito: de onde surgiu tanto dinheiro internacional, para ser cedido aos países em desenvolvimento do Terceiro Mundo e até mesmo a países desenvolvidos?

Ninguém ingenuamente poderia pensar que teriam sido os governos dos países credores que tivessem aumentado as suas emissões em dólares, libras, marcos, francos, iens, para abastecer as caixas dos bancos emprestadores, a fim de que estes entregassem dinheiro vivo aos tomadores de empréstimos. Se tal ocorresse, a inflação nos países desenvolvidos teria sido enorme. Houve inflação ali, mas apenas a decorrente das crises do petróleo de 1971, 1973 e 1979, mas não na magnitude do endividamento internacional.

Na realidade, os suprimentos de capitais ociosos para atender a este novo festival de endividamentos decorreu do aparecimento dos eurodólares e dos petrodólares.

Como, porém, poucas pessoas sabem realmente o que são estas duas esdrúxulas moedas ou mercados monetários, convém prestar um esclarecimento: os eurodólares começaram quando, em 1949, o novo governo comunista da China, querendo defender sua receita em dólares e não gastá-la nos Estados Unidos, depositou a num banco de propriedade soviética, em Paris, chamado Banque Commerciale pour l'Europe du Nord, cujo endereço telegráfico era Eurobank. Em seguida, os russos, preocupados também com a possibilidade dos americanos bloquearem o seu crédito em dólares, começaram a mantê-los fora dos Estados Unidos, parte no Banco de Paris e parte no Moscou Narodny Bank, em Londres. Esta moeda, subtraída às autoridades monetárias norte-americanas e negociada por estes e outros bancos europeus, passou a denominar-se eurodólar.

Em 1958, a maioria dos países da Europa Ocidental concordou que suas moedas fossem convertíveis em dólar, o que lhes deu nova liberdade para negociar fora de suas fronteiras. Naquele mesmo ano, os Estados Unidos entraram em déficit e saldaram seus compromissos a descoberto com

reserva em dólares, aumentando os estoques daquela moeda em poder de empresas e bancos estrangeiros.

Em resumo, os eurodólares são simplesmente dólares mantidos fora dos Estados Unidos, sem possibilidade de controle das autoridades monetárias e do governo norte-americano. Além disso, rendem juros mais altos do que os cobrados legalmente nos Estados Unidos. Cumpre aqui citar uma informação de Paul Eizig, em seu livro "Foreign Dollar Loans in Europe, Nova York, St. Martins, 1965, Pág. VI: "O mercado do eurodólar durante anos foi ocultado dos economistas e da imprensa financeira por uma notável conspiração de silêncio... Topei com ele, por puro acidente, em outubro de 1959, e quando iniciei uma investigação sobre esse mercado, os círculos bancários londrinos pediram-me encarecidamente que não escrevesse coisa alguma sobre a nova prática". Sampson, já por nós citado, lembra que a nova moeda transgredia um sem número de leis morais e não apenas a prática bancária; era "dinheiro sem lar", que podia voar pelas fronteiras europeias e descer nas ilhas do Caribe, em Singapura ou Hong Kong. Os entusiastas do mercado livre bateram palmas para a vitória do eurodólar contra a intolerância e as restrições nacionais". Tal foi o sucesso do uso desses dólares expatriados e com tanta avidez eles foram tomados pelos países do terceiro mundo, que os banqueiros europeus imaginaram a idéia de se criarem títulos estrangeiros, garantidos por esses dólares sem pátria — os eurobonds, que passaram a suplementar as emissões tradicionais de obrigações, postas à venda nas bolsas dos países credores e adquiridas pelos países interessados em reforçar, ainda que precariamente, o seu balanço de pagamentos. A maioria dos tomadores de eurobonds era constituída de empresas e instituições dos países ricos; mas surgiram o Brasil e o México, como importantes tomadores entre os países em desenvolvimento, por serem considerados, nas décadas de 50 e 60, países suficientemente confiáveis.

Mas os banqueiros emprestadores se acautelavam e praticavam uma verdadeira usura, acrescentavam à taxa interbancária predominante em Londres, denominada Libor, um percentual de 0,75% e a cada 6 meses da vigência da dívida acrescentavam uma margem extra ou "spread", a título de cobertura de riscos bancários. No caso de empréstimos junto a bancos norte-americanos, vigorava a "prime rate", ou seja, a taxa interbancária de juros, fixada pelo mercado de Nova York, também variável e igualmente acrescida de 0,75% após os primeiros seis meses de cada empréstimo, a título de remuneração adicional bancária, revisável e semestralmente aumentada. A isto se acrescentava sempre a parcela do percentual variável — o spread — tradutor do risco político envolvido em cada operação, momento, natureza e condições do devedor, no caso brasileiro não apenas o governo federal tomador de empréstimos para atender às necessidades de importações e pagamentos de "royalties" das estatais, como também de particulares, cujas obrigações foram avalizadas pelo Banco Central do Brasil.

A este método, o jargão bancário denominou, adequada e sinistramente, "serpente", a traduzir as frequentes oscilações para mais e para menos, ao longo de um eixo médio, determinado pelas oscilações mínimas e máximas, sempre crescentes.

A imagem que nos vem à mente é de imensos ofidários, onde as serpentes se movimentam, sempre prontas a darem seus mortíferos botes, imobilizadores ou até mortais, contra as imprudentes ou inermes vítimas devedoras.

Ficamos, assim, muito longe da época em que os empréstimos eram negociados previamente, aprovados pelos legislativos dos países devedores, as taxas de juros previamente acordadas entre as partes, permanecendo invariáveis durante todo o tempo de duração dos empréstimos. Hoje a taxa é exorbitante desde o seu início e revisível a cada seis meses, o que faz supor,

indubitavelmente, aumento cada vez maior, à medida que a fragilidade da economia dos países devedores aumenta.

Quando aos petrodólares, sua existência decorreu do aumento de preços imposto pelos países da Opep, a partir de 1971. Sendo esses países pobres e sem possibilidades de diversificação da sua estrutura econômica, viram-se, da noite para o dia, com enorme soma de dólares que não tinham como e onde aplicar. Entre 1971 e 1974, tentaram comprar tudo que puderam na Europa e nos Estados Unidos; mas, apesar de todas essas compras, encontraram-se diante de uma avalanche de dólares que não podiam aplicar. Passaram então a depositar dinheiro nos seus próprios bancos: O National Bank of Kuwait, o Banco Central Saudita - SAMA, o Intrabank, e toda a rede bancária de Beirute.

Quando o preço do petróleo duplicou, em outubro de 1973, e dois meses depois dobrou mais uma vez, os países da Opep ganharam um excedente de 80 bilhões de dólares com suas exportações de petróleo. Os banqueiros norte-americanos e europeus passaram então a disputar esses dólares árabes, principalmente o Citybank, o Bank of America, o Chase Manhattan, o Manufacturers Hanover, o Morgan Guarantee e o Chemical Bank.

Um outro fato, que convém destacar, ocorreu na Reunião Anual do Fundo Monetário Internacional no Rio de Janeiro em 1967, quando foi criado o título denominado Direito Especial de Saque, emitido pelo FMI, e que poderia assumir algumas funções do ouro. Em 1969, foi feita a primeira emissão de DES, no valor de 9,5 bilhões de dólares distribuída na proporção da cota de cada país fixando-se o valor de uma DES em relação a 1/35 da onça de ouro.

Não se tratava de uma moeda e sim de uma letra de câmbio especial, que garantia aos governos e bancos centrais a compra de moedas estrangeiras, no valor determinado em cada um desses títulos, papéis bancários portanto, geradores de moeda e que, ao circularem entre governos e bancos, geravam moeda escritural.

Enquanto a moeda escritural do FMI era rigidamente controlada, os eurodólares e os petrodólares não eram. Por isso mesmo, foram postos à disposição de todo e qualquer tomador de empréstimos do mundo ocidental. Aos banqueiros interessava a percepção dos juros que eram divididos entre os países e firmas possuidoras de créditos em seus bancos e o próprio organismo bancário. A natureza puramente escritural da maioria dos nossos endividamentos pode ser percebida no exemplo citado por Sampson, comentando a seguinte afirmação do presidente do Citybank: "Se a Exxon paga à Arabia Saudita 50 milhões de dólares, tudo que acontece é que debitamos da Exxon e creditamos à Arabia Saudita. O balanço do Citybank permanece o mesmo. E se os árabes dizem que não gostam dos bancos americanos e colocam o seu dinheiro no Credit Suisse, tudo que fazemos é debitar da Arabia Saudita e creditar ao Credit Suisse; nosso balanço continua o mesmo. Assim, enquanto pessoas correm de um lado para outro esperando que o céu desabe, não há de fato maneira alguma de o dinheiro deixar o sistema. Trata-se de um circuito fechado". (Os credores do Mundo — pág. 142.)

Não há dúvidas de que estamos diante de um verdadeiro festival de endividamentos. Basta dizer que enquanto até 1941 devíamos a 80 bancos estrangeiros, hoje devemos a 800 bancos, dos quais 200 são norte-americanos e os demais acham-se espalhados pelas mais diferentes partes do mundo, inclusive aqueles fantasmagóricos bancos situados nos paraísos fiscais, Liechtenstein, Panamá, Singapura, Hong Kong e a Ilha Grande Caimã.

A estrutura do mercado financeiro internacional é claramente oligopolista, estando sempre os centros decisórios dos gigantes oligopólios situados em Londres, Paris, Tóquio e Nova York. Os inúmeros banqueiros, componentes de cada um

desses imensos aglomerados financeiros, construíram verdadeiras teias de aranha, onde cada aracnídeo (grandes, médios e pequenos banqueiros, liderados pelos mencionados centros) constrói as suas próprias teias e nelas procura envolver pacientemente os devedores, pequenas e incautas moscas que aos poucos se vão mumificando, à medida que fornecem alimento aos seus captores. Estes imensos aranhóis, porém, são vigiados pelos enormes e diretos credores, uma vez que as aranhas de todos os tipos e tamanhos são apenas agentes intermediários deste monstruoso processo.

Os governos da China, Rússia e Emirados Árabes, donos dos eurodólares, eurobonds e petrodólares, beneficiários finais desse complexíssimo e monstruoso processo, ficam vigiando fora das teias, quais horripilantes barráquios e répteis, à espera de destruírem e devorarem indiscriminadamente as aranhas e as moscas mumificadas.

Estou descrevendo o efetivo mecanismo financeiro internacional. Reconheço que o quadro é dantesco. Mas o que ele tem de horripilante apenas configura uma trágica realidade, contra a qual os governos devedores, diretamente integrantes desse macabro processo, e até mesmo os governantes dos países onde estão situados os banqueiros credores, estão debatendo-se, sem encontrarem saídas, pois uns e outros, governos pobres e banqueiros ricos de países desenvolvidos, estão diante de situações estarrecedoras.

Os governos dos países credores não foram, todavia, responsáveis por toda esta calamidade internacional, e sem querer estão sendo forçados, por intermédio dos seus bancos centrais, a assumir uma culpa que de todo não lhes cabe.

Talvez seja este o maior fator a justificar a declaração de moratória unilateral, pois, ainda que os banqueiros esbravejem, os governos dos chamados países credores talvez vejam com bons olhos esta medida saneadora que lhes dará maior força para conter os desmandos da rede bancária privada.

Por que os banqueiros (corrido tantos riscos e embora credores não podem escapar da trama que eles mesmos construíram? Em primeiro lugar foi forjado um novo tipo de risco, não apenas o risco financeiro já devidamente estudado e considerado em todas as operações financeiras, quando o devedor particular ou estatal não possa honrar a dívida. É este risco que justifica a taxa de juros normal e poderia quando muito justificar a aceitação do Libor e do seu complemento de 0,75%. Criou-se, porém, um conceito novo, de risco soberano, completamente diferente do risco comercial comum, isto porque uma nação não pode falir. Se um governo não puder ou não quiser pagar o juro o banco que com ele contratou o empréstimo fica numa situação extremamente delicada. Não pode apelar para o governo do seu país para que esse interfira, obrigando o devedor a pagar, uma vez que os recursos financeiros de que utiliza são dinheiro sem pátria. Por outro lado, não poderá deixar de creditar a parcela de juros que os legítimos donos do dinheiro, Rússia, China, países da Opep exigirão. Assim se explica o desespero dos credores do Brasil.

Daí o recurso ao FMI. Os bancos credores, sabendo que o Fundo, para emprestar o seu dinheiro a curto e médio prazo, necessita policiá-lo o devedor, em virtude da escassez dos seus próprios recursos, apesar da emissão de letras de Direitos Especiais de Saque, ao socorrerem um devedor, embora indiretamente, funcionará como um verdadeiro avalista da idoneidade do devedor, oferecendo argumento para que o banqueiro se justifique junto aos legítimos donos dos eurodólares e dos petrodólares. Resta saber até que ponto o FMI concordará em aceitar o papel de banqueiro impiedoso, a executar as hipotecas de vítimas inocentes.

Estudo apresentado em reunião do Conselho Técnico de Economia, Sociologia e Política da Federação do Comércio do Estado de São Paulo, no dia 10 de novembro de 1982.