

Os caminhos da reconstrução

ANTONIO DIAS LEITE

III — Pressão da Dívida Externa

As limitações impostas pela evolução desfavorável da balança de Transações Correntes com o Exterior, já examinadas em artigo anterior, somam-se as dificuldades da dívida externa. Não só do serviço dessa dívida como da pressão que decorre da sua própria dimensão.

Ao examinar como evoluíram os financiamentos externos, é oportuno lembrar que, em termos financeiros, a cooperação internacional pode representar e, de fato, representou papel significativo para os países em início de desenvolvimento à época dos grandes programas destinados a esse fim. Pode representar, como representou, terrível armadilha nas condições que vigoraram nos últimos anos.

Os primeiros grandes financiamentos voltados para o desenvolvimento econômico ocorreram na década de 40, com empréstimos do Export & Import Bank, dos Estados Unidos, respectivamente para a construção de Volta Redonda e a instalação da Companhia Vale do Rio Doce. Depois da guerra, no conjunto de instrumentos então instituídos para a reconstrução e o desenvolvimento, destacou-se o Banco Mundial. Depois vieram os programas da Usaid, do Banco Interamericano e do Kreditanstalt, além de outros.

Foi singular o papel do Banco Mundial porque, com a sua caracterização de banco de apoio ao desenvolvimento, estava aberto às condições necessárias de prazo e de juros para os projetos de infra-estrutura que eram requeridos pelos países em desenvolvimento. A sua disciplina impôs a esses países diligência e concentração na avaliação de cada projeto, de modo a assegurar que as iniciativas tomadas eram, de fato, economicamente exequíveis e justificadas. E, além disso, que o empréstimo específico para cada projeto poderia ser pago, pela empresa responsável, levando em consideração, ainda, as consequências globais de cada projeto sobre a economia do País e seu balanço de pagamentos. Os outros bancos e agências governamentais, voltados para o desenvolvimento, seguiram essa linha.

Com a limitação de recursos disponíveis, à medida que maior número de países se lançava no processo de promoção do desenvolvimento e as ambições cresciam, foi sendo usado, em termos paralelos e, depois, preponderantes, o financiamento de bancos particulares. Estes foram a seguir abastecidos por recursos árabes, e afastaram-se cada vez mais do modelo de financiamento adequado a projetos de desenvolvimento.

Evitando entrar em detalhes técnicos, mas fazendo necessária classificação dos financiamentos internacionais, mesmo correndo o risco de fazê-lo de forma muito simplificada, reteríamos três tipos de operação:

I) Aquelas que têm por objetivo cobrir os gastos com a importação de equipamentos e instalações destinados a um projeto específico, seja para produção de bens de consumo interno, seja para exportação, compreendendo, como variante, as que visam não só a cobrir as necessidades de importação, mas também parte dos gastos em moeda nacional, relativos ao mesmo projeto;

II) As não especificamente relacionadas a qualquer projeto e que, portanto, podem ter as correspondentes divisas destinadas à importação de um modo geral, inclusive de bens de consumo e de serviços e ser

destinadas internamente, tanto a investimentos como ao custeio de operações correntes de empresas ou de governos; e

III) As destinadas ao pagamento de amortização e juros de outros empréstimos externos, das quais são variantes as operações fantasiadas como se para projetos fossem, mediante entendimento entre tomadores e banqueiros. Como novidade recente, as de curtíssimo prazo em New York.

Acostumamo-nos, durante muitos anos, a raciocinar em termos de operações do primeiro tipo, no qual é bastante precisa a análise dos efeitos possíveis das mesmas sobre o aumento da produção. E, por essa via, seja na exportação, seja na substituição de importações com a correspondente geração de disponibilidade de divisas, capaz de compensar os gastos com amortização e juros do empréstimo assumido.

Essa capacidade de exportação ou de substituição de importações, resulta de uma avaliação de mercados futuros, muito mais precisa do que a previsão do comportamento do Balanço de Pagamentos como um todo.

No caso, em que se financiam também os gastos locais, há maior risco de compromissos externos excessivos, relativos a cada projeto específico, ampliando-se dessa forma o grau de dependência, do nosso desenvolvimento, de recursos externos. Justifica-se plenamente se as condições de amortização e juros forem nitidamente favoráveis, isto é, se forem do tipo de cooperação internacional para o desenvolvimento. É duvidosa a sua validade, se se tratar de empréstimos comerciais, especialmente se adotadas taxas flutuantes de mercado que introduzem mais um fator de incerteza no processo.

No segundo caso, a avaliação de consequências é diluída. Corre-se o risco de financiar a importação de bens de consumo ou de insumos e serviços correntes, o que significa, simplesmente, a transferência do pagamento das necessidades correntes de um ano para o futuro, tão mais grave quanto mais regular for essa prática e mais curto for o prazo desse adiamento. É um tipo de operação que torna o País extremamente vulnerável a variações da economia externa.

No último caso, de pagar empréstimos com empréstimos, só é admissível para contornar crise estritamente conjuntural de curta duração. Em caráter permanente e no prazo curtíssimo, é inconcebível.

O Brasil evoluiu, desde a época da liderança dos empréstimos do Banco Mundial, para a dos banqueiros particulares e, a seguir, com a utilização dos recursos de petrodólares, e do mercado do dia-a-dia em Nova York, nessa direção do melhor para o pior financiamento externo.

Embora seja do conhecimento geral a evolução da dívida externa registrada no Banco Central, e de suas características, cabe recapitular. As informações publicadas não incluíam, todavia, as operações de menos de um ano de prazo, realizadas pelo Banco do Brasil e Bancos particulares em Nova York, até que foi emitido o Relatório do Banco Central de 1982, do qual consta a cifra como "dívida ainda não registrada". Admite-se que só na passagem de 1979 para 1980 é que essas operações, com prazos provavelmente inferiores a seis meses, tenham adquirido significado. Nesta hipótese, a evolução da dívida externa total (em US\$ bilhões) é a que se indica na Tabela 1.

TABELA 1

	Dez. 1973	Dez. 1978	Dez. 1982
Dívida Bruta Registrada	12,6	43,5	69,7
Dívida Bruta não Registrada	—	—	13,6
Dívida Total	12,6	43,5	83,3
Reservas	6,4	11,9	4,0
Dívida Líquida	6,2	31,6	79,3
Reservas s/ Dívida Total	51%	27%	4%

Mas não é só este crescimento da dívida, em dez anos, de doze meses em moeda corrente e de seis vezes em termos reais, que deve ser levado em conta. É também a redução das reservas a partir de 1978. Além disso, em termos de prazo médio de amortização, passamos de 5,3 anos, em 1973, para 4,5 anos, em 1978, e 4,2 anos, em 31 de dezembro de 1982, e os compromissos de amortização da dívida, no primeiro ano, em proporção

ao total da dívida, passaram de 14%, em 1973, para 25%, em 1982.

A produção nacional e as exportações nem de longe acompanharam a evolução da dívida total, que se configura, assim, como fator que exerce terrível pressão sobre toda a estrutura econômica nacional. É a partir dessa realidade que há de ser examinada, a seguir, a perspectiva externa, fundamental para a reconstrução.