

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUARIAL E CONTABILIDADE

AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO EXTERIOR
NA PRIMEIRA METADE DA DÉCADA DE OITENTA.

SAMARONY JUDA CARNEIRO

FORTALEZA
1993.2

Monografia submetida à coordenação do curso de graduação em Economia, como requisito parcial para a obtenção do título em bacharel em Ciências Econômicas.

Monografia aprovada em _____

Jacqueline Franco Cavalcante
Orientadora

Alfredo José Pessoa de Oliveira
Co-orientador

Carlos Américo Leite Moreira
Membro da Banca

As mulheres da minha
vida:

Aurisa

Cintia

Danielle

Regina

AGRADECIMENTOS

Dedico meus sinceros agradecimentos aos meus queridos professores Alfredo José Pessoa de Oliveira, Jacqueline Franco Cavalcante e Carlos Américo Leite Moreira, este pela participação da banca, aqueles pelo apoio dado na orientação e acompanhamento deste trabalho, o qual não teria sido possível realizá-lo, se não fossem suas boas vontades e prestezas para comigo.

Agradeço também a Srtã Rita de Cássia, chefe do Departamento de Custos da FAISA, quanto ao uso dos microcomputadores, pois sem isso esse trabalho seria dificultado.

Agradeço enfim, a todos quantos me apoiaram em seus incentivos, e à minha mãe principalmente, que me deu sempre força para a realização desse meu objetivo.

Idéias econômicas devem respeitar o tempo e o lugar. Não podem ficar à parte do mundo que interpretam. E esse mundo sempre muda. De modo que as idéias, para conservar relevância, tem de mudar também.

J. M. Keynes.

SUMARIO

	Pag.
Agradecimentos.....	04
Apresentação.....	09
Resumo.....	11
Capitulo I - Antecedentes da Crise da Dívida Externa.....	12
Item 1 - Prolegômenos.....	12
Item 2 - Os Choques Externos: Petróleo e Taxa de Juros ..	20
Capitulo II - A Crise do Endividamento Externo e a Política Ortodoxa.....	27
Item 1 - A Crise da Dívida Externa Brasileira.....	27
Item 2 - A Política Ortodoxa via Receituário do FMI.....	35
Item 3 - Efeitos da Política Ortodoxa.....	39
Capitulo III - As Transferências de Recursos ao Exterior No Brasil no Período 1980-1985.....	42
Item 1 - O Problema da Transferência de Recursos no Brasil.....	42
Item 2 - A Mobilização Interna de Recursos para a Transferência Financeira ao Exterior.....	48
Conclusão.....	55
Bibliografia.....	57

INDICE DE TABELAS

	Pág.
TABELA 01 - DIVIDA EXTERNA, EXPORTAÇÃO, IMPORTAÇÃO, BALANÇA COMERCIAL E DE SERVIÇOS, DESPESAS COM TRANSAÇÕES CORRENTES E SALDO, 1967- 1973(US\$ MILHÕES).....	15
TABELA 02 - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO EM DIVISAS DA BALANÇA DE PAGAMENTOS, 1967-1973 (US\$ MILHÕES).....	16
TABELA 03 - RELAÇÃO DÍVIDA PÚBLICA/DÍVIDA PRIVADA, DE 1974-1978.....	18
TABELA 04 - EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES 1978-1982.....	20
TABELA 05 - BALANÇO DE PAGAMENTOS 1978-1980.....	21
TABELA 06 - TABELA DE JUROS INTERNACIONAIS (1978-1984) - MEDIAS ANUAIS.....	22
TABELA 07 - BALANÇA DE PAGAMENTOS(1978-1980).....	23
TABELA 08 - DÍVIDA EXTERNA(MÉDIO E LONGO PRAZO).....	24
TABELA 09 - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS 1978-1982(US\$ MILHÕES).....	25

TABELA 10 - BRASIL: INDICADORES DE ESTOQUE DA DIVIDA, EXTERNA.....	28
TABELA 11 - BRASIL: CUSTO DA DIVIDA ESTERNA REGISTRADA PROVOCADO PELO AUMENTO DAS TAXAS DE JUROS - 1979-1986(US\$ MINHÖES).....	29
TABELA 12 - BRASIL: EXPORTAÇÕES, IMPORTAÇÕES E SALDO DA BALANÇA COMERCIAL 1979-1985(US\$ MILHÖES).....	34
TABELA 13 - BRASIL: INDICADORES 1979-1985.....	39
TABELA 14 - BRASIL: DESEMPREGO URBANO E SALARIO MINIMO REAL (1979-1985).....	40
TABELA 15 - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS REAIS E RENDA LÍQUIDA ENVIADA AO EXTERIOR(%PIB).....	45
TABELA 16 - FONTES DE POUPANÇA(% PIB).....	49
TABELA 17 - CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA E DESPESAS COM PESSOAL (% DO PIB).....	51
TABELA 18 - ENCARGOS FINANCEIROS DO SETOR PÚBLICO E DEFICIT OPERACIONAL(% PIB).....	52
TABELA 19 - TAXA TOTAL DE INVESTIMENTO(% PIB) NO BRASIL NO PERIODO 1979-85.....	53

APRESENTAÇÃO

O motivo da presente monografia sobre a questão das transferências financeiras externa, foi o fato de, a partir dos anos oitenta, ter crescido significativamente o desequilíbrio financeiro do setor público brasileiro. Esse desequilíbrio se deu como uma consequência da própria dinâmica do endividamento externo pela qual passou a economia brasileira.

A década de oitenta foi marcada pelos choques financeiros internacionais, onde as taxas de juros americanas foram elevadas de forma surpreendente, os quais os grandes devedores internacionais foram atingidos, tendo dificuldades de sair da crise até hoje.

O objetivo desta monografia é estudar o processo de endividamento externo brasileiro, justificando o tamanho da dívida externa pública brasileira como um problema estrutural, interrelacionando esta com os encargos financeiros dos serviços da dívida externa, ressaltando estes últimos, como um dos fatores mais responsáveis, no período 1980-1985, pelo processo de crise fiscal pelo qual passou o Brasil na década de oitenta, conhecida como a "década perdida"(1).

No primeiro capítulo, mostraremos os antecedentes do desen-

(1) Cf autores ligados à CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina.

volvimento da dívida externa brasileira como consequência da estratégia da política econômica voltada para o crescimento através do endividamento e o choque do petróleo em 1973.

No segundo capítulo, ressaltamos o período de superendividamento do Brasil, que foi determinado basicamente pelo aumento das taxas de juros americanas decorrentes da estratégia do governo Reagan de dar rentabilidade aos títulos americanos devido à valorização do yene japonês. Como consequência disso temos a interrupção dos créditos voluntários que o Brasil recebia antes dos choques da prime-rate americana.

No capítulo terceiro, evidenciamos que as transferências financeiras líquidas ao exterior foi o instrumento de realização dos pagamentos dos juros da dívida externa, tendo o FMI como indutor das políticas ortodoxas, que fez o governo tomar medidas austeras no terreno das políticas fiscal, creditícia, monetária e de renda e também restrição às importações e estímulo às exportações, no campo da política externa, através de medidas incentivadoras à expansão cambial.

Enfim, na conclusão, fundamentaremos as análises levantadas em cima da relação existente entre dívida externa e transferência de recursos ao exterior, que tem a queda da demanda agregada e o aumento do déficit público como principais consequências das políticas adotadas no período em questão(1980-1985).

RESUMO

Os antecedentes do desenvolvimento da dívida externa brasileira foram consequência da estratégia de política econômica voltada para o crescimento através do endividamento e também tem como causa o choque do petróleo de 1973.

O período de superendividamento do Brasil foi determinado basicamente pelo aumento das taxas de juros americanas, decorrentes da política econômica do governo Reagan. Como consequência disso temos a interrupção dos créditos voluntários.

As transferências financeiras ao exterior foram o instrumento que viabilizou os pagamentos dos juros da dívida externa, que fez o país tomar medidas de cunho ortodoxo, para estimular as exportações e diminuir as importações, a fim de obter divisas para aqueles pagamentos, ocasionando séria crise no orçamento público.

CAPÍTULO I - ANTECEDENTES DA CRISE DA DIVIDA EXTERNA

1.1 Prolegômenos

Os antecedentes da crise atual da economia brasileira no período 80-85 têm origem no início da década de 70, ou seja, época do "Milagre Econômico". Em 1973, começaram a se apresentar no horizonte os sinais de esgotamento da expansão acelerada ocorrido desde 1967. Esses sinais foram representados pelas tensões inflacionárias anormais e desaceleração da demanda por bens de consumo duráveis.

Goldenstein atesta que a partir da segunda metade da década de 60, vários países em vias de desenvolvimento inspiraram-se na economia de endividamento executada na época pelos países desenvolvidos(2).

As políticas de endividamento externo, eram tidas como meio de financiamento do desenvolvimento econômico interno dos países praticantes. Essas políticas se caracterizaram pelo fato do crescimento da poupança interna dos Países em Via de Desenvolvimento (PVDs) ser financiado por empréstimos estrangeiros.

Os PVDs promoveram, num primeiro momento, reformas jurídicas que aguçavam a concorrência concentradora do capital bancário e

(2) - Goldeinstein, S. - A Dívida Externa Brasileira 1964-1982: Evolução e Crise. Editora Guanabara. Rio de Janeiro, 1986. p.42.

num segundo momento, foram feitas medidas que facilitavam a captação de recursos externos: elevou-se a taxa de juros interna acima da taxa de juros internacional, ficando os empréstimos externos mais atraentes, porque era mais vantajoso pedir emprestado aos bancos estrangeiros do que pedir recursos emprestados em bancos nacionais.

As reformas monetária, financeira e fiscal no período 1965-66 pretendiam estabelecer um novo e moderno modo de financiamento para a economia brasileira, que atendesse tanto o setor privado como também o setor público.

De acordo com Belluzzo & Almeida, a maior preocupação das reformas era assegurar um adequado financiamento do setor público, de maneira que se evitasse o uso de políticas inflacionárias nas coberturas dos déficits eventuais e paralelamente, estimular a poupança privada, cujo volume insuficiente era identificado como o problema crucial do crescimento econômico(3).

Esse novo modo de financiamento proposto, deveria contemplar mecanismos de atração dos investimentos forâneos e formas de captação de empréstimos externos que complementassem a poupança externa.

(3) BELLUZZO, Luis Gonzaga de Mello & ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. A Crise da Dívida e suas Repercussões sobre a Economia Brasileira in BELLUZZO & BATISTA JR.(ORG). A Luta pela Sobrevivência da Moeda Nacional - Ensaio em Homenagem a Dílson Funaro. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992. p.27

As medidas adotadas que buscavam incentivar o investimento externo e tornar atraente a tomada de empréstimos no mercado internacional de crédito, foram regulamentadas pela Lei No 4.131, de 1962, que permitia o endividamento direto das empresas instaladas no Brasil, com anuência prévia do Banco Central, e promulgada a Resolução 63, que facultava às instituições financeiras domésticas a captação e repasse de fundos em moeda estrangeira(4). As empresas estabelecidas no Brasil podiam captar recursos diretamente à Comunidade Financeira Internacional sem a presença dos bancos nacionais.

Em uma visão macro, os recursos da nova fonte serviriam para financiar o balanço de transações correntes com enorme independência com relação aos acordos exigidos pelas entidades financeiras internacionais."Quando as contas externas não requeriam o financiamento, ainda assim o Brasil tendia a prosseguir na tomada de recursos externos"(5).

Como vemos na Tabela 01, o crescimento da dívida externa bruta no período 1967-73 aumentou em mais de 300%, ultrapassando em muito as necessidades de financiamento em divisas do País. Isso quer dizer que nos anos 1967-73 o Brasil tomou emprestado no exterior muito mais do que necessitava para cobrir os déficits da balança de pagamentos.

(4) BELLUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. S.G.- Op. Cit., p.27

(5) idem, p. 26

TABELA 01

Divida Externa, Exportações, Importações, Balanca Comercial e de Serviços, Despesas com Transações Correntes e Saldo, 1967-1973 (US\$ milhões).

Anos	Div. Bruta	Exp.	Imp.	B.C	B.S	D.T.C	Saldo
1967	3.372	1.654	1.441	213	-576	2.153	-314
1968	3.916	1.881	1.885	-4	-272	2.322	-246
1969	4.403	2.311	1.993	318	-210	2.467	-233
1970	5.295	2.739	2.507	232	-665	3.700	-562
1971	6.622	2.904	3.247	-343	-980	4.648	-1.309
1972	9.521	3.991	4.232	-241	-1.250	6.039	-1.486
1973	12.571	6.199	6.192	7	-1.722	8.858	-1.688

Extraído: Goldenstein, S. - A Dívida...Op. Cit., p.98 e 100
 Fonte: Boletins do Bacen

No que se refere à balança de transações correntes, embora as políticas econômicas da época do "Milagre Econômico" tenha aumentado consideravelmente o déficit dessas contas, o resultado foi um saldo acumulado negativo de US\$ 5.838 milhões, bem menos que o total captado em empréstimos externos(6).

As necessidades de financiamento da balança de pagamento são as divisas que um país precisa para fechar a balança de pagamento, ou seja, o saldo da balança de transações correntes somado aos pagamentos do principal da dívida externa(7).

(6) Goldenstein, S. - A Dívida Externa...Op. Cit., p.100.
 (7) Idem, p. 100

TABELA 02

Necessidade de Financiamento em Divisas da Balança de Pagamentos, 1967-1973 US\$ milhões

Anos	Fluxo Neg. B. P(1)	NFBP(2)	Novos empréstimos	Inv. Diretos	Cresc. An. Div.
1967	2.649	810	530	76	416
1968	2.806	730	996	63	544
1969	2.960	726	1.284	136	487
1970	4.379	1.236	1.505	122	892
1971	5.498	2.159	2.037	168	1.327
1972	7.241	2.688	4.299	318	2.899
1973	10.530	3.360	4.495	940	3.050

Extraído: Goldenstein, S. - A Dívida... Op. Cit., p. 101

(1) Fluxo negativo da balança de pagamentos: despesas de transações correntes mais amortizações.

(2) NFBP: Saldo de transações Correntes mais Amortizações.

Fonte: Boletins do Bacen

Na Tabela 02 podemos ver que enquanto o País necessitava de US\$ 11.709 milhões, foram captados mais de US\$ 15.000 milhões em empréstimos externos a médio e longo prazo. Podemos dizer que o Brasil, no período 1967-73, tomou emprestado no exterior 77% a mais do que precisava.

O "Milagre Econômico" trouxe uma sólida indústria de bens duráveis e o desenvolvimento de alguns setores de produção de bens de capital. Porém o ritmo de desenvolvimento destas indústrias não tinha conseguido acompanhar o da indústria de bens de consumo.

Com a primeira crise do petróleo, as autoridades procuraram

conciliar um ajuste do balanço de pagamentos com a manutenção de elevadas taxas de crescimento do PIB, a partir de um projeto de substituições de importações na área de bens de insumos básicos.

A nova política econômica, batizada de II Plano Nacional de Desenvolvimento, pretendia reequilibrar a curto prazo a balança comercial. Visava a implementação de um enorme programa de investimentos públicos e privados, orientados fundamentalmente para dar seqüência ao Modelo de Substituição de Importações.

A justificativa dessa estratégia consistia na importação de bens de capital e de produtos intermediários, que assegurassem a continuação do processo de crescimento econômico.

Temos que ressaltar, que o ajuste do balanço de pagamentos e a manutenção do crescimento foram alcançados fundamentalmente pela aceleração do endividamento externo e, especificamente, por uma expansão mais rápida do endividamento público em moeda estrangeira.

De acordo com Belluzzo & Almeida, " a dificuldade do setor privado de equilibrar os fluxos financeiros de suas operações com o exterior leva o governo a se utilizar crescentemente do endividamento público externo para fechar o balanço de pagamentos" (7) levando ao fator mais importante da política de endividamento

(8) Belluzzo & Almeida - Op. cit., p.31.

externo: a estatização da dívida.

A estatização da dívida externa consistiu num processo em que o setor público passou a receber maior volume de empréstimos e assumiu o ônus da dívida externa do setor privado. Por decisão de política econômica, os novos fluxos de empréstimos e o estoque antigo da dívida passaram rapidamente para o setor público.

De acordo com Amaral Filho, a Resolução 432 de julho/1977 abre a possibilidade às empresas tomadoras de empréstimos externos realizarem depósitos em moeda estrangeira junto ao Bacen, tendo uma carência de movimentação de 30 trinta dias, tendo o Bacen como avalista, assumindo este os riscos cambiais e os encargos devidos aos credores externos(9)

TABELA 03

Relação Dívida Pública/Divida Privada, 1974-78

Anos	Divida Total		Divida em Moeda	
	Publica %	Privada %	Pública %	Privada %
1974	50	50	30	70
1975	54	46	42	58
1976	58	42	46	54
1977	60	40	48	52
1978	63	37	52	48

Extraído: Goldenstein, S. - .Op. Cit., p. 139
Fonte: Bacen

(9) Amaral Filho, J. - Notas de Estudo Sobre o Papel do Estado no Processo de Endividamento Externo no Brasil:1964-1981. Mimeo. Paris. 1985. p.22 e 24

A Tabela 03 anterior nos mostra a participação da dívida pública sobre a dívida externa no período de 1974-78. Como podemos ver, a participação da dívida pública sobre a dívida externa total passou de 50% em 1974 a 63% em 1978, sendo que a participação na dívida em moeda, de 30% em 1974 passou a 52% em 1978.

Embora as empresas estatais sejam comumente responsabilizadas pelo endividamento externo do Brasil no período de 1974-1978, Goldenstein afirma que:

" as captações em moeda dessas empresas representavam somente 26% do total de recursos em moeda tomados no exterior nesse mesmo período"(10).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento atingiu a maior parte de seus objetivos exigindo uma substancial entrada de recursos externos, viabilizada pela abundante liquidez nos mercado internacional de crédito e suas baixas taxas de juros flutuantes.

As políticas de câmbio, crédito, juros e preços públicos trataram de criar as condições para que os agentes públicos e privados domésticos fossem induzidos a preferir as fontes externas de financiamento.

Numa visão geral, a política econômica do período foi caracterizada pela elevação da taxa real de juros interna, crédito

(10) Goldenstein, S. - A Dívida Externa...Op. Cit., p. 120

doméstico restrito, crescimento da dívida mobiliária e desvalorização cambial, que levaram a uma profunda alteração no padrão de financiamento(11).

1.2 Os Choques Externos: Petróleo e Taxa de Juros

Em 1979, a economia internacional e principalmente a nacional são atingidas duramente pelo Segundo Choque do Petróleo, que trouxe uma enorme elevação dos preços desse produto, em dólar, de mais de 200% entre 1978-1982.

Pela Tabela 4 vemos que o preço da tonelada de petróleo importado subiu de US\$ 91,9 em 1978 para US\$ 126,1 em 1979 e US\$ 215,2 em 1980. As despesas com importações passaram de

TABELA 04

Evolução das Importações 1978-1982

Anos	Importações US\$ milhões	Preço Tonelada	Importações Mat.Primas(1)	Importações Petróleo(2)
1978	13.639	91,9	4.532	4.196
1979	18.084	126,1	5.954	6.434
1980	22.955	215,2	7.053	9.844
1981	22.091	252,7	5.739	11.006
1982	19.395	238,5	4.664	10.120

Extraído: Goldenstein, S. - A Dívida Externa... (Op. Cit., p.124)

(1) Exclui Petróleo

(2) Em US\$ milhões

Fonte: Bacen

(11) Belluzzo & Almeida - Op. Cit., pp.33

US\$ 13.639 milhões em 1978, para US\$ 22.955 milhões em 1980. O resultado foi o crescimento do déficit comercial, de US\$ 2.839 milhões em 1979 e US\$ 2.833 milhões em 1980(ver Tabela 5).

TABELA 05

Balança de Pagamentos 1978-1980 (US\$ milhões)

Anos	Balança Comercial	Balança Serviç	Juros	D.T.C (1)	B.T.C (2)	F.N.B.P (3)	N.F.B.P (4)
1978	-1.204	-6.037	2.696	21.737	-6.990	26.960	12.213
1979	-2.839	-7.920	4.186	28.723	-10.742	35.108	13.375
1980	-2.823	-10.152	6.311	36.253	-12.807	41.262	15.752

Extraído: Goldenstein, S. - A Dívida Externa... (Op. Cit., p. 124)

(1) Despesas com Transações Correntes

(2) Balança de Transações Correntes

(3) Fluxo Negativo da Balança de Pagamentos

(4) Necessidades Financeiras da Balança de Pagamentos

Fonte: Bacen

No entanto, o que mais causou problemas à balança de pagamentos no Brasil foi a elevação das taxas de juros praticadas pelos Estados Unidos da América, o chamado "Choque das Taxas de Juros" internacionais. A Tabela 6 mostra que a prime-rate americana passou de uma média anual de 11,8% em 1978 para 21,5% em 1980. A Libor, taxa de juros da Inglaterra, cresceu de 12,3% para 17,5% neste mesmo período.

A origem deste choque financeiro deve-se à política monetária americana, implementada a partir do segundo semestre de 1979, no governo Reagan, que objetivava reduzir a inflação, através da

TABELA 06

Taxas de Juros Internacionais
(1978-1984) - Médias Anuais

Anos	Prime-Rate	Libor
1978	11,8	12,3
1979	15,3	14,4
1980	21,5	17,5
1981	18,7	13,8
1982	14,6	9,2
1983	10,5	8,0
1984	10,7	6,8

Extraído: Goldenstein, S.- A Dívida Externa...
(Op. Cit., pp. 124) e Oliveira, A. J. P. - O Impacto da Transferência Financeira para o Exterior no Desequilíbrio Fiscal Brasileiro: Uma Análise das Políticas Fiscais no Brasil nos Anos Oitenta. Dissertação de Mestrado, CAEN/UFC, Fortaleza, 1993. p.47.

Fonte: Bacen

redução da oferta de crédito e de elevadas taxas de depósito compulsório dos bancos comerciais junto ao Banco Central dos E.U.A. Tudo isso com o objetivo de canalizar capitais para os Estados Unidos, com a perda da supremacia do dólar em relação ao Iene japonês.

As conseqüências dessa política americana, foram comentados assim por Arnold:

"As restrições ao crédito nos Estados Unidos levaram as empresas e bancos americanos a procurarem novas fontes de financiamento, o que foi encontrado ao preço de uma forte alta nas taxas de juros dos mercados financeiros internacionais, que não podiam deixar de acompanhar a prime-rate americana(12).

(12) Arnald Apud Davidoff

O impacto do choque das taxas de juros internacionais sobre as contas externas nacionais pode ser visto na tabela 7.

TABELA 07

Balança de Pagamentos 1978-1980 (US\$ milhões)

Anos	B.C	B.S	Juros	D.T.C	B.T.C	F.N.B.P	N.F.B.P
1978	-1.204	-6.037	2.696	21.737	-6.990	26.960	12.213
1979	-2.839	-7.920	4.186	28.723	-10.742	35.108	13.375
1980	-2.823	-10.152	6.311	36.253	-12.807	41.262	15.752

Extraído: Goldenstein, S. - A Dívida Externa... (Op. Cit., p.126)
Fonte: Bacen

As despesas em pagamento de juros aumentaram em 250% em dois anos, passando de US\$ 2.696 em 1978 para US\$ 6.311 milhões em 1980. O déficit de transações correntes, de US\$ 6.990 milhões em 1978 para US\$ 12.807 milhões em 1980. As despesas em transações mais as amortizações, aumentaram em 65% entre 1978 e 1980.

A política de endividamento externo no período 1979-80, num primeiro momento, procurou desestimular a captação de novos recursos em moeda estrangeira, através da redução da diferença de custos entre os empréstimos tomados no mercado interno e no mercado externo, encarecendo-os estes últimos. Os recursos necessários a equilíbrio do balanço de pagamentos seriam obtidos via superávits comerciais, investimentos diretos das empresas internacionais e captação direta no Tesouro Nacional em nome das em-

presas estatais(13).

Como medida de política cambial, a máxidesvalorização ocorrida, 30%, no período exerce impacto sobre os preços dos produtos importados e também sobre os passivos das empresas endividadas no exterior.

TABELA 08

Dívida Externa (Médio e Longo Prazo)

Anos	Dívida (US\$ milhões)
1977	32.037
1978	47.511
1979	49.904
1980	53.848
1981	61.411
1982	70.198

Fonte: Boletins do Bacen

A dívida externa de médio e longo prazos se elevou de 49.904 milhões em 1979 para 53.848 milhões em 1980 de dolares(Veja Tabela 08).

Num segundo momento, no final de 1980, as autoridades monetárias voltaram a estimular a captação de recursos externos em moeda para o financiamento dos crescentes déficits da balança de pagamentos e também para elevar a captação de poupanças externas

(13) Oliveira, A. J. P. - O Impacto das Transferências Fianceiras para o Exterior no Desequilíbrio Fiscal brasileiro: Uma Análise das Políticas fiscais na Década de 80. dissertação de Mestrado CAEN/UFC, Fortaleza, 1993. p. 60.

necessárias ao pagamento do elevado serviço da dívida externa.

Isso foi feito basicamente pela restrição do crédito interno, liberalização das taxas de juros cobradas pelos bancos comerciais e de investimento, diminuição das importações, corte nos investimentos estatais, e o que é mais importante para nossas exposições, geração de excedentes exportáveis(14).

A Tabela 09 mostra que entre 1979-1982 os novos empréstimos foram quase iguais ao serviço da dívida, significando que houve um crescimento financeiro autônomo da dívida. Os serviços da dívida são financiados por novos empréstimos, que por sua vez dependem das taxas externas internacionais de juros flutuantes.

TABELA 09

Necessidade de Financiamento da Balança de Pagamentos 1978-1982 (Em US\$ bilhões)

Ano	Neces. Financ. B. P.	Serv. da Dívida	Novos Emprést.	Inv. Diretos	Cresc. Anual Dívida	Reservas Cambiais
1978	12,2	27,9	13,8	1,0	13,4	11,8
1979	13,3	10,5	11,2	1,4	3,8	9,6
1980	15,7	11,3	10,5	1,1	8,8	6,9
1981	17,9	15,4	15,5	1,5	9,1	7,5
1982	23,2	18,3	12,5	0,9	11,4	3,9

Extraído: Goldenstein, S.-A Dívida Externa...(Op. Cit., pp. 142 & Cardoso, E. Fishlow, A. - Macroeconomia da Dívida Externa. Ed. brasiliense. São paulo, 1989. p.179.
Fonte: Bacen

(14) Oliveira, A. J. P. - O Impacto ...Op. Cit., p. 63.

Esse processo, rolar a dívida externa contratando novas dívidas para pagar as que iam vencendo mais os seus juros, se refletia numa verdadeira "sangria" das reservas cambiais(15), como podemos constatar na tabela 09, anterior.

Em 1982, o País já não conseguia captar o volume de recursos necessários para fechar o balanço de pagamentos e cumprir seus compromissos frente a Comunidade Financeira Internacional, agravando o problema do endividamento.

(15) idem, p. 65.

CAPITULO II - A CRISE DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO E A POLITICA ORTODOXA

2.1. A Crise da Dívida Externa Brasileira

O segundo "choque do petróleo" e a elevação das taxas de juros internacionais ampliaram as necessidades de captação de recursos numa época em que as empresas estatais estavam sobreendividadas e o setor privado revelava pouca motivação para ampliar seu endividamento externo.

A brusca interrupção da oferta voluntária de recursos externos em 1982, combinadas com a moratória mexicana e pela cessação dos pagamentos dos serviços da dívida da Argentina e da Polônia, induzem aos países endividados, incapaz de financiarem seus déficits em conta corrente, a priorizar o mercado doméstico de crédito e ampliar a dívida mobiliária, no intuito de atender o crescimento de suas necessidades de financiamento.

A ruptura de créditos voluntários, no caso do Brasil, esteve também ligada às considerações dos banqueiros internacionais de que a relação entre a dívida externa e as exportações estavam muito alta, maior que 2. Isso advém da regra de "estoque" que diz que a relação entre a dívida externa de um país e suas exportações nunca deve ultrapassar o índice 2.

Na tabela 10, podemos constatar que a razão dívida

externa/exportação, nos anos 1970-1989, sempre foi próxima ou superior ao índice 2, sugerindo que a regra básica de "estoque" na ótica dos credores sempre esteve próxima ou superior ao limite, chegando ao dobro em 1986 e 1987.

TABELA 10

Brasil: Indicadores de Estoque da Dívida Externa

Ano	Dívida Externa/Exportações
1970	1,9
1971	2,3
1972	2,4
1973	2,0
1974	2,2
1975	2,4
1976	2,6
1977	2,6
1978	3,4
1979	3,3
1980	2,7
1981	2,6
1982	3,5
1983	3,7
1984	3,4
1985	3,7
1986	4,6
1987	4,1
1988	3,0
1989	2,9

Extraído: Costa Filho, S. - O Comportamento da Economia Nordestina em Decorrencia das Políticas de Ajustamento Econômico dos anos Oitenta. Dissertação de Mestrado. 1992. CAEN Fortaleza. Ceará. p.95.

Fonte: Bacen & Conjuntura Econômica

A crise da dívida de 1982/83 trouxe à tona a vulnerabilidade e a instabilidade no modo como a Comunidade Financeira Internaci-

onal financiava os países subdesenvolvidos endividados.

Como foi visto no capítulo anterior, o Brasil passou de um período enganosamente fácil de crescimento continuado, devido às baixas taxas de juros flutuantes, a uma etapa penosa de ajustamento traumático e complexo, como se verá mais adiante, com financiamentos em escalas inadequadas e em bases semicompulsórias, e de maior envolvimento das Agências Governamentais Internacionais, como o Fundo Monetário Internacional.

O aumento das taxas de juros internacionais sem precedentes em termos nominais e reais, e os correspondentes efeitos negati-

TABELA 11

BRASIL: Custo da dívida externa registrada provocado pelo aumento da taxa de juros - 1979-1986 (US\$ milhões)

Ano	Dívida bruta méd.	Juros Líq	Dívida Hipotética	Juros Hipo.	Custo (1)	C.A.J.A (2)
1978	37.774	2.696	-	2.696	-	-
1979	46.707	4.185	46.707	3.316	869	869
1980	51.876	6.311	51.006	3.621	2.689	3.558
1981	57.629	9.161	54.070	3.839	5.322	8.880
1982	65.804	11.353	56.923	4.041	7.311	16.192
1983	75.758	9.555	59.565	4.229	5.325	21.518
1984	86.205	10.203	64.686	4.592	5.610	27.128
1985	93.474	9.589	66.345	4.710	4.878	32.006
1986	95.398	9.300	63.391	4.500	4.799	36.806

Extraído: Souza, Paulo Renato - Quem Paga a Conta? Op. Cit., p.36
Fonte: Bacen, elaboração Serra, J., "A Economia Constrangida",
Novos Estudos no 4, 1982.

(1) Custo anual do juro acrescido (supôs-se uma taxa de juros de 7,1%-de 1978).

(2) Custo anual do juro acrescido acumulado

vos sobre o comércio mundial, exportações e as relações de troca, associados aos serviços financeiros da dívida externa dos países subdesenvolvidos elevaram de maneira dramática o risco real associado à estrutura de ativos desenvolvida pelos bancos internacionais o que foi o principal fator desestabilizador do sistema de financiamento bancário internacional.

Entre 1979 e 1986, o efeito da deterioração dos termos de troca foi aproximadamente da ordem de 39 bilhões de dólares e pode-se estimar que apenas o aumento da taxa de juros em relação ao nível de 1978, que era de 7,1%, significou um ônus para o País da ordem de 37 bilhões de dólares, ou seja, bem mais que a metade da dívida brasileira pode ser explicada apenas pela elevação dos juros e pela deterioração dos termos de troca do País(16).

O aspecto mais vulnerável da forma como se abordou a crise financeira internacional foi a suposição, por parte dos credores externos, de que o conjunto dos países devedores subdesenvolvidos podia transferir significativos recursos financeiros, apesar da crise, para os países credores, o que de fato aconteceu.

A lógica dos credores era de que, sob a supervisão do FMI, os países devedores adotassem políticas internas capazes de gerar um excesso de produto sobre gastos domésticos que permitissem

(16) Souza, P. R. - Quem Paga a Conta?...Op. Cit., p.34.

cobrir uma parcela substancial e crescente do serviço da dívida externa acumulada durante a década de 70(17).

O que se pretendeu fundamentalmente foi que os países devedores reduzissem os seus déficits em conta corrente a níveis compatíveis com a retração da oferta de crédito externo.

No entanto, dado o volume da conta de juros, conforme tabela 11, reflexo do endividamento acumulado e da persistência de elevadas taxas de juros no mercado financeiro internacional, as reduções dos déficits em conta corrente, de acordo com o FMI, a níveis considerados sustentáveis pelos bancos credores, envolvia necessariamente a geração de vultosos superávits comerciais, e por consequência, a conversão imediata dos países endividados em exportadores de recursos financeiros para os países credores.

A crise da dívida torna-se um problema permanente, impossibilitando a recuperação dos países em desenvolvimento, não dando chances para um permanente influxo de capital a esses países e colocando toda a carga sobre o ajustamento. É claro que não se pode absolver os erros cometidos pelas políticas internas de ajustamento.

Conforme Souza, em 1982 o Brasil torna-se incapaz de pagar

(17) O receituário do FMI era promover uma recessão econômica, através de políticas monetária e fiscal restritivas e uma política cambial expansiva.

sua dívida, pois esta tinha ficado muito alta para ser paga e além do fato de que sua poupança interna ficara reduzida a níveis mínimos como consequência dos choques externos(18). Desta forma, o modo de financiamento da economia fortemente apoiado nos anos setenta, entrava em colapso.

Tendo em vista o exposto acima, o Brasil foi forçado a implementar um programa de ajuste ortodoxo, provocando efeitos depressivos sobre a atividade interna, que por sua vez passa a se preocupar especificamente com o pagamento dos serviços da dívida externa.

Esse ajustamento foi feito via demanda agregada interna, reduzindo-a e elevando a parcela correspondente a compras de produtos brasileiros no exterior.

Em 1979, a política econômica expansiva colocada em prática pelo ministro Delfin Neto, vai encontrar fortíssima oposição da Comunidade Financeira Internacional, devido a inexistência, por parte do governo brasileiro, de um programa de estabilidade econômica que fosse compatível com a proposta de rolagem da dívida externa brasileira.

A dívida externa, anteriormente pilar de sustentação do

(18) Souza, Paulo Renato - Quem Paga a Conta? Dívida, Déficit e Inflação nos Anos 80. São Paulo, Ed. brasiliense, 1989. p. 15.

crescimento econômico, torna-se o problema principal da crise econômica brasileira. O Brasil, anteriormente importador de capitais, passa a ser exportador de divisas. Em 1982, ele recorre ao monitoramento do Fundo Monetário Internacional.

Para o FMI, o déficit do balanço de pagamentos era consequência de um desequilíbrio interno causado por um excesso de demanda interna(19). Neste período, toda a política econômica foi direcionada para a produção de excedentes que geraria divisas suficientes para o pagamento dos serviços da dívida externa, dando início ao problema da transferência financeira para o exterior(20).

A obtenção de superávit comercial mobilizaria recursos internos para adquirir poupança pública, traduzida no aumento das exportações e diminuição das importações, além da redução dos gastos e investimentos governamentais, e conseqüentemente, queda da demanda agregada doméstica em face a restrição creditícia.

Deve-se destacar também o fato da dívida externa ser quase inteiramente de responsabilidade do governo(ver tabela 3), sendo

(19)LICHTENSZTEIJ, Samuel & BAER, Mônica. FMI E BANCO MUNDIAL, São Paulo, Brasiliense, 1987. p.73.

(20) "A estratégia dos credores é clara: manter o país no cabresto curto, limitando-lhe o raio de manobra e impor, sem piedade, um programa rápido que maximize, sem demora, a transferência de recursos, sob a forma de saldos crescentes na Balança Comercial". Belluzzo, Luis G. De Mello- O Senhor e o Unicórnio: A Economia dos Anos Oitenta, São Paulo, Brasiliense, 1984, p.124.

o setor privado o maior exportador. Nesse caso, sem créditos voluntários, o governo é obrigado a emitir títulos da dívida pública e/ou expandir sua base monetária para satisfazer suas necessidades de financiamento.

De acordo com Oliveira, os juros pagos sobre a dívida pública aumentam o déficit e geram a necessidade de uma nova emissão dos referidos títulos, caracterizando a forma de financiamento de forma cruel e viciosa(21).

Conforme podemos observar na Tabela 12, os resultados do

Tabela 12

BRASIL: Exportações, Importações e Saldo da
Balança Comercial 1979-1985(Em US\$ milhões)

Ano	Exportações	importações	Saldo
1979	13.849	14.914	-1.065
1980	17.014	14.928	2.086
1981	20.470	12.958	7.512
1982	18.685	11.877	6.808
1983	21.394	9.906	11.488
1984	26.217	9.510	16.707
1985	27.787	9.387	18.400

Fonte: Banco Central, elaboração Serra, J. "A Economia Constrangida", Novos Estudos, No 04, 1992. atualização dos dados pelo Grupo de Conjuntura do CEBRAP.

Extraído: Souza, Paulo R. - Quem paga a Conta?Op. Cit., p. 35.

(21) Oliveira, Alfredo J. P. - O impacto das Transferências...(Op. Cit., p. 82)

ajustamento na balança comercial deveram-se não totalmente ao aumento das exportações, mas a uma redução drástica nas importações, associadas em grande parte ao processo recessivo internacional.

Ao se exigir dos países devedores que respondessem à retração da oferta de empréstimos bancários com a geração de superávits comerciais, que excedessem por longa margem os déficits na conta de serviços não-fatores, objetivava-se, na verdade, que parte substancial do PIB desses países fosse destinada ao pagamento dos juros da dívida externa, viabilizando a redução drástica dos lucros operacionais dos bancos estrangeiros nesses países.

2.2. A Política Ortodoxa Via Receituário DO FMI

Iremos analisar as políticas econômicas que legitimaram o receituário ortodoxo. Os instrumentos de política econômica utilizados pela ortodoxia brasileira foram:

- 1) uma política monetária restritiva que procurava reduzir o crédito ao setor privado e ao setor público (corte nos investimentos das empresas estatais), com a utilização da liberação das taxas de juros;
- 2) uma política fiscal que reduzisse o déficit público mediante diminuição nos gastos financeiros e;

3) uma política cambial voltada à alteração da composição do gasto e as aplicações de recursos dos setores produtivos de bens não transacionáveis (produtos não exportáveis) para os setores produtores de bens transacionáveis (bens cuja transação se dava no exterior), através da desvalorização da moeda nacional.

Tendo em vista a desvalorização excessiva da moeda brasileira, uma nova desvalorização criaria problemas para as empresas com dívidas em moeda estrangeira, e ainda desestimularia as captações externas. A solução encontrada foi reduzir o valor dos salários.

Com a diminuição dos salários e as desvalorizações cambiais, o nível das importações cairia e, em contrapartida, o volume das exportações aumentou, o que transferiu o déficit comercial em superávit. Para o FMI, o superávit comercial resultaria numa elevação da renda interna e conseqüentemente, da demanda agregada, facilitando assim o envio dos pagamentos dos serviços da dívida externa.

Essa necessidade de contenção dos salários reais advém das argumentações dos técnicos do FMI, de que os altos salários estavam associados ao excesso de demanda, que provocava a elevação da inflação e a conseqüente deterioração do setor público.

Foi com esse receituário, alcançar o equilíbrio da balança

de pagamentos através de superávits na balança comercial, que o Brasil firmou um acordo com o FMI.

A política de comércio exterior além de desvalorizar a moeda para estimular as exportações e contrair as importações, contou com incentivos fiscais, subsídios, barreiras tarifárias, e conseqüentemente, queda da atividade interna(22).

Durante o período de 1983-1985, a política externa beneficiou-se mais pela contração das importações do que pela elevação das exportações, que se viu impossibilitada de expandir-se devido à recessão mundial.

A partir de 1984, como se vê na Tabela 12 anterior, a existência de capacidade ociosa na indústria brasileira possibilitou a evolução das exportações e a recuperação da atividade econômica.

As políticas adotadas monetária e creditícia para o setor interno visavam assegurar o bom desempenho da balança comercial, reduzindo o consumo dos trabalhadores, dos empresários não voltados para a exportação e do próprio governo.

Sendo I_g o investimento público, D_g o déficit público e S_g a

(22) Gomes, G. Maia - O Programa Brasileiro de Estabilização: 1980/1984 in Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, Vol. 15.

poupança pública, temos, de acordo com as contas nacionais, que $Ig = Dg + Sg$. Tendo em vista que a poupança pública (Sg) era igual a zero no período de 1982-83, o investimento público seria igualado ao déficit público. Para a redução do déficit público, a saída que o governo teve foi a diminuição do investimento público.

A partir de 1983, quando se adotou a política recessiva orientada pelo FMI, os investimentos das empresas estatais foram responsabilizados pela elevação do déficit público, ocorrendo a contenção nos gastos públicos, que incluiu cortes nos investimentos sem a recuperação da poupança pública.

A elevação da taxa de juros interna ocorreu em função da tentativa do governo de atrair investidores para seus títulos, em face da falta de recursos para pagar os serviços da dívida. O governo paga os juros da dívida externa se endividando internamente, emitindo títulos, provocando cada vez mais um aumento do déficit público.

Complementando as políticas acima, as medidas fiscais foram de cunho reducionistas, no sentido de que os gastos governamentais fossem contidos, associada a uma estratégia de arrecadação máxima de impostos, pela elevação de suas taxas.

2.3. Efeitos DA Política Ortodoxa

Os efeitos das políticas acima descritas, podem ser facilmente comprovados pela Tabela 13, que apresenta alguns indicadores macroeconômicos sob a responsabilidade de se gerar grandes superávits comerciais.

TABELA 13

Indicadores	Ano					
	1979	1980	1981	1982	1984	1985
Tx. Cresc. PIB	6,4	7,2	-1,6	0,9	-3,2	4,5
Tx. Inflação	77,2	110,2	95,1	99,7	210,9	223,8
Juros/Exportação	28,4	28,9	31,0	42,5	32,5	34,0
Juros/PIB	2,0	2,5	2,8	3,3	3,7	4,7
Investimento/PIB	22,1	22,5	21,2	21,2	16,9	16,4

Extraído: Souza, P. R. - Quem Paga a Conta? Op. Cit., p.30.
Fonte: Brazil. A Macroeconomic Evolution of the Cruzado Plan, Banco mundial, Washington, 1987.

Podemos constatar nesta tabela que a taxa de investimento/PIB caiu de 22,1 em 1979 para 16,4 em 1985, ou seja, reduziu-se em aproximadamente em 30%. Os juros/PIB também foram nefastos para a economia, saltando de um patamar de 2,0 em 1979 para 4,7 em 1985, variando em quase 150%.

Os efeitos da política ortodoxa também se fizeram sentir nas variáveis sociais. O desemprego urbano passa de 6,2% em 1980 para 7,1% em 1984. O salário mínimo real passa a representar apenas

86% do salário do início da década de 80 (ver tabela 14).

A queda do nível de salários e investimentos públicos foram as principais conseqüências verificadas durante a adoção do plano ortodoxo recomendado pelo FMI. Há um dado de Giambini de que o investimento público cai de 6,93% do PIB para 5,25% do PIB no período 1980-85(23).

TABELA 14

Brasil: Desemprego Urbano e Salário Mínimo Real(1979-85)

Ano	Desemprego Urbano	Salário min. Real
1979	6,4	97,5
1980	6,2	100,0
1981	7,9	104,4
1982	6,3	104,9
1983	6,7	93,0
1984	7,1	86,0
1985	5,3	88,2

Extraído: Souza, P. R. - Quem Paga a Conta?...Op. Cit., pp.31 e 33.

Fonte: 1ª coluna - Ajuste e demanda Social, Um Enfoque Estrutural, PREALC/OIT, Santiago, 1987.

Obs 1 - áreas metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife, média de 12 meses.

2ª coluna - Crisis Economicas y Politicas de Ajuste, Estabilización e Crecimiento, CEPAL LG/C, 1986.

Obs 2 - salário mínimo para a cidade do Rio de Janeiro, deflacionado pelo IPC correspondente.

Extraído: Souza, Paulo R. Quem paga a Conta? Op. Cit., pp. 31 e 33.

(23) Giambini, F & Gomes, J.C. - Consumo do Governo, Juros Externos e Inversão reprimida: O Problema da Dívida Externa Nº03. 1992. p. 37. Revistado. REP, Brasiliense, SP. Vol. 12.

As políticas contracionistas internas, conseguiram reequilibrar, no final de 1984 as contas externas. No entanto, a recuperação externa teve seu principal reflexo no desequilíbrio interno, ou seja, troca-se o cumprimento do serviço da dívida externa por uma crescente dívida interna, que se reflete no aumento da inflação e do déficit público.

Após a obtenção do superávit comercial em 1984, o Brasil expandiu suas reservas cambiais, possibilitando-lhe um certo poder de barganha sobre os credores externos. Os problemas referentes a dívida externa e ao balanço de pagamentos foram relegados a um segundo plano.

CAPITULO III - AS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS AO EXTERIOR
NO BRASIL NO PERIODO 1980-1985.

3.1. O Problema DA Transferência De Recursos No Brasil

A ruptura no padrão de financiamento externo da economia brasileira deu origem à crise financeira na década de oitenta, com suspensão dos empréstimos voluntários em 1982, decorrentes da crise da dívida existente.

A Renda Líquida Enviada ao exterior é o conjunto de todas as remessas de divisas oriundas de pagamentos liquidados de juros, lucros e outros serviços não fatores. Essa transferência tornou-se o principal obstáculo para a economia brasileira após o agravamento da crise do endividamento externo, se constituindo, conforme Amaral Filho(20) no problema da transferência de recursos ao exterior.

Como vimos no capítulo anterior, o Brasil passou a enviar quantias significativas de seu PIB, para pagamentos dos serviços da sua dívida externa, gerando a nível da economia nacional um enorme desequilíbrio orçamentário, porque as transferências financeiras líquidas ao exterior se deram através de pagamentos de juros, que ocasionou em contrapartida a formação de um aumento da

(20) Amaral Filho, Jair do - O Problema orçamentário Brasileiro: Um Problema mal Resolvido e Seus Efeitos Sobre a Inflação e a Financiarização da Economia. Série Textos para Discussão Nº 74, Fortaleza. CAEN/UFC, 1989. P.4.

divida interna, por intermédio da venda maciça de títulos públicos no mercado financeiro.

O problema da transferência de recursos ao exterior não aconteceu somente no Brasil, países como Alemanha, França e Egito entre outros passaram também por esse tipo de problema, devido às reparações de guerra por eles firmados(21).

Porém, enquanto naqueles países tinha-se uma divida decorrente da destruição da capacidade produtiva ligada às reparações de guerra, no Brasil as transferências de recursos teve ligação com os empréstimos financeiros onde sua divida estava ligada ao aumento da capacidade produtiva.

Quando o capital estrangeiro deixou de aportar no Brasil, a única saída que o governo encontrou para pagar os serviços da divida, com o apoio do FMI, foi incentivando o setor exportador para o conseqüente superávit na balança comercial.

Os recursos exigidos para as transferências, mobilizados internamente, deveriam constituir a poupança pública que permitiria ao governo comprar divisas dos exportadores para a efetivação das transferências.

(21) C.f. Amaral Filho, J. - O Debate em torno da transferência Financeira da Alemanha: Rist, Keynes e Ohlin, In Santos Filho, M (Org.) Instabilidade Econômica: Moeda e Finanças, HUCITEC, São paulo. 1993. p. 117.

Tendo em vista que a Comunidade Financeira Internacional não estava mais disposta a emprestar recursos para reforçar a poupança nacional, o governo teve que optar por três instrumentos clássicos que viabilizaram as transferências:

- 1) A redução das despesas, através da diminuição dos gastos públicos;
- 2) A elevação da carga tributária e das tarifas públicas e
- 3) A colocação de títulos junto ao mercado financeiro.

No tocante aos títulos, estes eram viabilizados pela vantajosa taxa de juros interna, para fazer face à rolagem da dívida interna, aumentando cada vez mais os encargos financeiros do governo.

Isto quer dizer que o governo, ao aumentar as taxas de juros e desvalorizar a moeda nacional, obtinha divisas necessários ao pagamento dos juros da dívida externa, se endividando internamente, ou seja, aliviava as despesas externas através do agravamento das contas internas.

Do ponto de vista macroeconômico, o conceito de transferências de recursos reais ao exterior, seria a diferença entre o PIB e a absorção doméstica agregada (exportações menos importações).

Como afirma Amaral Filho, a transferência financeira a título de pagamento da dívida externa poderia não ter sido um proble-

ma, se houvesse um retorno real dos investimentos financiados pela dívida e também um sistema financeiro externo capaz de reciclar essa dívida(22).

A Tabela 15 abaixo nos mostra as transferências de recursos

TABELA 15

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS REAIS E RENDA LÍQUIDA ENVIADA AO EXTERIOR (EM % DO PIB) - 1970-1985

Ano	transferências de Recursos Reais (X - M)	Renda Líquida Env. ao Exterior
1970	-0,42	0,95
1971	-1,74	0,95
1972	-1,59	0,96
1973	-1,17	0,87
1974	-5,62	0,83
1975	-3,00	1,36
1976	-2,39	1,52
1977	-0,66	1,62
1978	-1,19	2,32
1979	-2,08	3,26
1980	-2,24	4,12
1981	-0,33	5,08
1982	-0,66	5,75
1983	2,38	5,57
1984	5,51	5,21
1985	5,04	4,41

Extraído: Ohana, E. et alii. " A Economia Brasileira e a Questão Fiscal: Diagnóstico dos anos 80 e perspectivas para o Limiar da próxima Década de 90. IPEA/IPLAN, Brasília, 1989, p. 6.

Fonte: IBGE, Contas Nacionais Consolidadas.

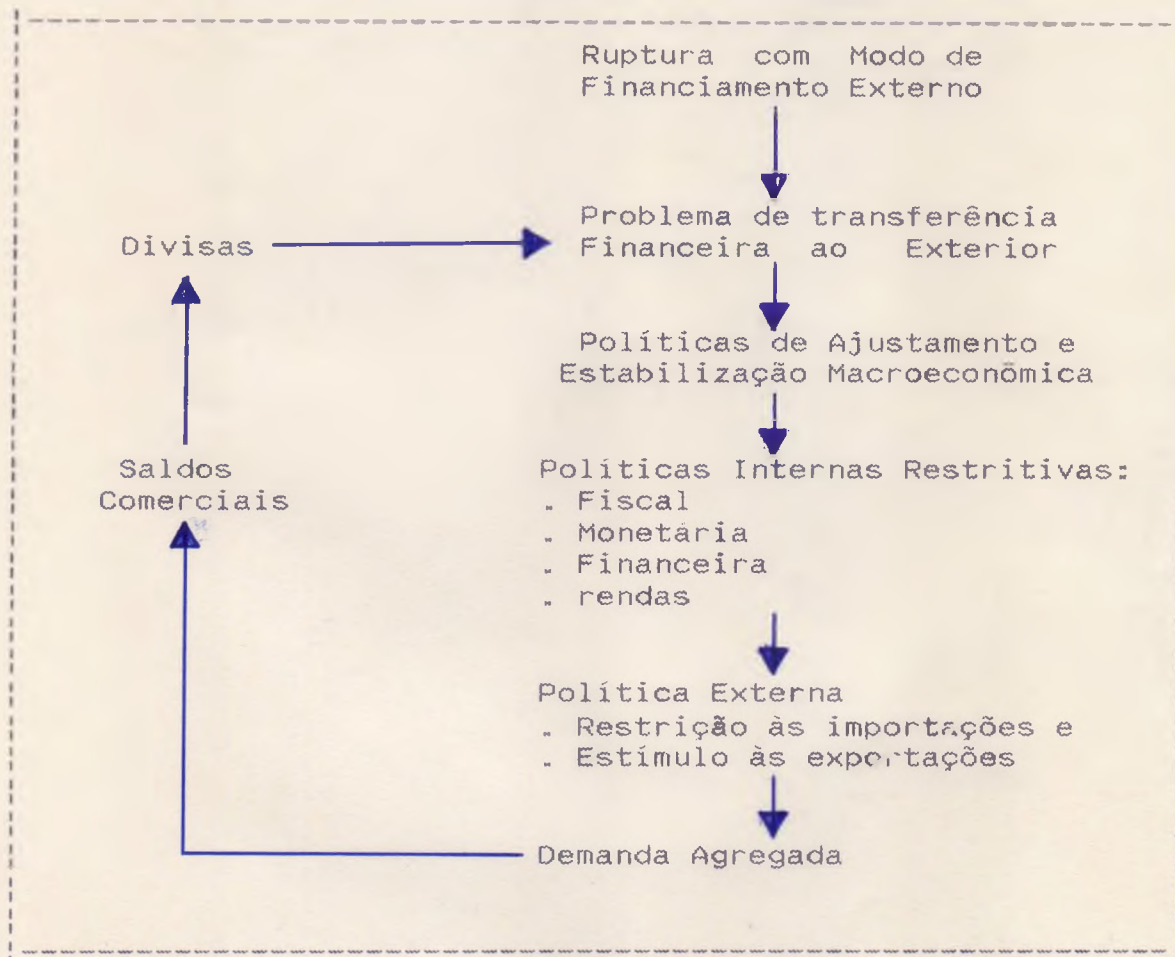
(22) Idem, p. 117.

reais e a renda líquida enviada ao exterior como percentagem do PIB, no período de 1970 a 1985.

Como se pode ver na tabela 15, as transferências de recursos reais ao exterior, como percentagem do PIB, foi negativa de 1970 a 1982. A partir deste ano, vê-se uma elevação das transferências, passando de -0,66% do PIB em 1982 para 5,04% do PIB em 1985. Os principais estimuladores dessas tendências, de negativa para positiva, foram a elevação do serviço da dívida externa decorrentes dos choques das taxas de juros e do petróleo em fins da década de setenta.

A economia brasileira transferiu em, em termos de recursos líquidos, em média para o exterior no período de 1975-1980, uma taxa de 2,13 % do PIB e entre 1980-1985, uma taxa de 5,14 % do PIB, ocorrendo seu ponto máximo em 1983, com 5,73% do PIB. Isto, como vimos, advém da estratégia adotada após a crise da dívida externa.

Na Figura 01, poderemos esquematizar o processo de transferência financeira líquida para o exterior, ocorrido no Brasil de seguinte forma:



Fonte: Amaral Filho, Jair do - Políticas de Ajustamento no Brasil entre 1930 e 1937: A industrialização apesar do problema da transferência financeira para o exterior. Fortaleza. CAEN/UFC, 1990, p. 13.(Texto para discussão nº112).

3.2. A Mobilização Interna De Recursos Para A Transferência Financeira Ao Exterior

Agora passaremos a analisar a mobilização interna de recursos que o País adotou como resposta ao problema da transferência financeira.

O principal instrumento que viabilizou a transferência financeira ao exterior, além da elevação das taxas internas de juros - a taxa de juros elevada tinha a intenção de tornar os títulos públicos relativamente mais atraentes - foi a desvalorização cambial, juntamente com os subsídios dados pelo governo às empresas exportadoras, no intuito de transformar o sistema produtivo em um sistema gerador de divisas.

Conforme Oliveira(23), o principal problema do Estado em relação à transferência financeira líquida ao exterior, é que, com a estatização da dívida externa(24), o Estado torna-se o maior devedor, levando a transferência líquida para o exterior a se manifestar internamente através do desequilíbrio orçamentário, devido ao aumento dos encargos financeiros internos.

O problema orçamentário brasileiro é verificado justamente

(23) Oliveira, A. J. P. - O Impacto das Transferências...Op. Cit., pp. 102 e 103.

(24) A estatização da dívida externa é o processo de transferência dos passivos dolarizados das empresas privadas para a responsabilidade do governo federal.

após a mudança ocorrida no padrão de financiamento da economia, de externo para interno quando o dinheiro proveniente da Comunidade Financeira Internacional diminuiu consideravelmente, obrigando os países em desenvolvimento a gerar recursos com as próprias pernas, ou seja, através de severas políticas internas.

A tabela 16 abaixo, evidencia dados alarmantes da queda da poupança externa e pública e a ascensão da poupança privada. Em 1979 a poupança pública estava a um nível de 2,35% do PIB declinando para -7,98% do PIB em 1985 - registrado sua maior queda. A poupança externa cai de 4,81% do PIB em 1979, ficou negativa em 1984(-0,02% do PIB) e atingiu o patamar de 0,11% do PIB em 1985.

TABELA 16

FONTES DE POUPANÇA (% PIB)			
Ano	Privada	Pública	Externa
1979	15,97	2,35	4,81
1980	16,76	1,11	5,43
1981	17,46	1,09	4,42
1982	15,64	-0,37	5,74
1983	14,54	-1,35	3,32
1984	18,13	-2,78	-0,02
1985	24,85	-7,98	0,11

Extraído: Ohana, F. et alii - A Economia...Op. Cit., p.05
 Fonte: IBGE, Contas Nacionais Consolidadas.

Quanto à poupança privada, vê-se que ela salta de 15,97% do PIB em 1979 para 24,85% do PIB em 1985. O crescimento da poupança

privada se deve ao fato de o setor financeiro ter se desenvolvido especulativamente em detrimento do setor produtivo, ou seja, o que era poupado no setor privado não era canalizado para os investimentos públicos e sim, para ativos financeiros. Desta maneira, o setor financeiro expandido, ao invés de fornecer maiores quantias de capital ao setor produtivo, se desenvolve às custas do mesmo.

Isto é explicado pelas vantagens que o Estado oferecia através dos títulos públicos, aguçando a especulação dos agentes e comprometendo a valorização do capital produtivo, na proporção em que se tornava mais vantajoso aplicar no mercado financeiro do que investir produtivamente.

Para se nutrir da poupança privada, o governo passou a oferecer altas taxas de juros com alta rentabilidade, com o objetivo de complementar a poupança pública, deficitária, e assim, poder comprar divisas junto aos exportadores e saldar o serviço de sua dívida externa.

As maneiras clássicas de reforçar a poupança pública no Brasil: a elevação da carga tributária e a diminuição das despesas não foram integralmente efetivadas pelo governo, devido às limitações impostas. No período de 1980-1985, a carga tributária bruta ficou em torno de 23,88% do PIB a.a. a despesa com pessoal passou de 6,20% do PIB em 1980 para 6,80% do PIB em 1985. No que

tange aos encargos financeiros internos e externos , estes aumentaram sensivelmente no mesmo periodo, como se pode notar na tabela 17.

TABELA 17

CARGA TRIBUTARIA BRUTA E DESPESAS
COM PESSOAL(% PIB)

Ano	Carga Tributária Bruta	Despesas Com Pessoal
1979	24,30	6,90
1980	24,20	6,20
1981	24,60	6,50
1982	26,20	7,30
1983	24,70	6,50
1984	21,60	5,60
1985	22,00	6,80

Extraído: Bresser, L.C. - Dívida
Externa, Crise e Soluções. São
Paulo, Brasiliense, 1989. p. 21.

Fonte: IPE/USP

Obs.: Não inclui empresas estatais.

Na Tabela 18, abaixo, somando-se os juros das dívidas interna e externa, obteremos os encargos financeiros pagos pelo governo aos rentistas internos e ao capital financeiro internacional, evidenciando tanto o bombeamento financeiro para o capital externo quanto a sangria dos cofres públicos para pagamento de juros aos especuladores da dívida pública.

TABELA 18

ENCARGOS FINANCEIROS DO SETOR PÚBLICO E DÉFICIT OPERACIONAL (% DO PIB)

Anos	Divida		Encargos financeiros (1 + 2)	Déficit Operacional (4)	Déficit Primário 5= 4-3
	Interna (1)	Externa (2)			
1979	2,1	1,8	3,9
1980	2,2	2,8	5,0
1981	2,7	3,5	6,2	6,0	(0,2)
1982	4,1	4,1	8,2	7,3	(0,9)
1983	2,9	3,6	6,5	4,4	(2,1)
1984	3,3	3,8	7,1	2,7	(4,4)
1985	3,4	3,5	6,9	4,3	(2,6)

Extraído: XVII Encontro Nacional de Economia - ANPEC. For-
Dezembro 1989. In SIMOENS DA SILVA, L. A. - Endogeneidade
da Moeda, Instabilidade e Política Monetária.p. 250.

FONTE: BACEN

Obs.: Déficit Primário= Déficit Operacional menos os encargos financeiros internos e externos.

A dívida interna aumenta de 2,1% do PIB em 1979 para 3,4% do PIB em 1985. A dívida externa evolui de 1,8% do PIB para 3,5% do PIB no período de 1979-1985. Os encargos financeiros evoluíram de 3,9% do PIB em 1979 para 6,9% do PIB em 1985. Esses dados indicam que a política ortodoxa não levou em consideração que esses encargos deveriam ter sido reduzido ao longo do ajuste. Somente dessa forma se reduziria o déficit público e se recuperaria a poupança e o investimento público.

Nessa Tabela, podemos também observar que no período de 1981-1985, houve sempre superávit primário, ou seja, o déficit público no conceito operacional só se concretiza após os pagas-

mentos dos encargos financeiros das dívidas internas e externas. Dessa forma, podemos relacionar redução do déficit público com redução dos encargos financeiros, e não com redução de investimentos públicos, daí a incoerência do programa de eliminação do déficit proposto pelo FMI.

TABELA 19

TAXA TOTAL DE INVESTIMENTO(% DO PIB)
NO PERÍODO 1979-1985 NO BRASIL(p.c)

Ano	Investimento/PIB
1979	22,9
1980	22,9
1981	21,0
1982	19,5
1983	16,9
1984	16,3
1985	16,4

Extraído: Barros, O. - O ajustamento Externo dos Anos Oitenta... Op. Cit., p.144).

Na Tabela 19, a taxa de investimento total no Brasil cai de 22,9% do PIB para 16,4% do PIB entre os anos 1979-1985, significando aumento da capacidade ociosa e desacumulação de capital. Essa Tabela vem confirmar a insuficiência da poupança externa e pública; e a canalização da poupança privada para o setor de especulação.

De acordo com Nogueira Jr., há uma relação fortíssima e in-

versamente proporcional entre transferências de recursos ao exterior e taxa total de investimento, comprovando o que aludimos no que se refere aos efeitos das transferências de recursos ao exterior (25).

Portanto, temos então que no período de 1982 a 1985, ocorreu o maior bombeamento de recursos líquidos enviados ao exterior, resultante do enorme acúmulo da dívida externa juntamente com as altas taxas de juros do mercado financeiro internacional.

De um modo geral, podemos concluir que os encargos financeiros da dívida externa e interna são um dos maiores responsáveis pelo desequilíbrio estrutural do setor público na primeira metade da década de oitenta, visto que os mesmos são responsáveis pelo crescimento do déficit público, pela queda na taxa de investimento e, principalmente, pela canalização da poupança privada para ativos financeiros.

(25) Batista Jr., P. Nogueira - Formação de Capital de Capital e transferência de Recursos ao Exterior. In Novos Ensaios Sobre o Setor Externo da Economia Brasileira. Estudos Especiais (IBRE). nº 06. FGV. Rio de Janeiro. 1988. p.22

CONCLUSÃO

Como vimos, para compreendermos a problemática das transferências de recursos ao exterior no Brasil, no período 1980-85, foi necessário ver a questão do endividamento externo ocorrida no anos setenta.

O processo de endividamento nos anos setenta se deu como meio de financiamento do crescimento econômico, que com as crises do petróleo de 1973 e 1979, aliadas ao choque das taxas de juros internacionais - os empréstimos eram feitos a taxas de juros flutuantes - vieram detonar a crise do endividamento.

Esta crise teve como principais causas: (a) o aumento do endividamento externo do setor público, dado que a dívida foi estatizada, visto a dificuldade que tinha o setor privado em equilibrar os fluxos financeiros de suas operações com o exterior e (b) a interrupção dos créditos voluntários externos; gerando ambas as razões também um aumento do endividamento interno do setor público.

No período de 1980 a 1984, o Brasil rolava a dívida externa, pagando apenas os seus juros por meio da contratação de novas dívidas internas - o governo aumentava as taxas de juros de seus títulos, dando uma maior rentabilidade ao mercado financeiro, em detrimento de outros setores (investimento produtivo), deterioran-

do as finanças públicas, através do aumento do déficit público e transferindo poupança privada para investimentos financeiros.

O aumento das dívidas externa e interna forçou o governo a se utilizar do receituário ortodoxo que intencionava aumentar a poupança pública através da obtenção de superávits comerciais, estes eram adquiridos via retração da demanda interna e aumento das exportações. Os saldos comerciais junto às vendas dos títulos públicos eram necessários para a obtenção de divisas que viabilizasse as transferências de recursos ao exterior.

Observa-se que quem acabou pagando as perdas e arcando com os custos da política ortodoxa foram os assalariados de renda fixa, através da sua participação na renda real.

Então, podemos ressaltar que o crescimento da dívida externa junto com os encargos financeiros das dívidas externa e interna foram os maiores responsáveis pelo crescimento do déficit público brasileiro e da queda da taxa de investimento no País no período de 1980-1985.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. AMARAL FILHO, Jair do - O Problema da Transferência Financeira e os Problemas de Ajustamento no Brasil e na América latina. Texto para Seminários no MT - OIT, Brasília, jul/89.
2. AMARAL FILHO, Jair do - O Problema Orçamentário Brasileiro: Um Problema Mal Resolvido e Seus Efeitos Sobre a Inflação e a Financiarização da Economia. Texto para Discussão nº 74. Fortaleza, 1989. CAEN/UFC.
3. AMARAL FILHO, Jair do - Notas de Estudo Sobre o Papel do Estado no Processo de Endividamento Externo no Brasil: 1964-81. Mimeo. Paris. 1985. p. 22, 23 e 24.
4. ARIDA, Pêrsio(Org.) - Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural (O Brasil Diante da Crise), Paz e terra, R.J, 1983 (Seções II, III, IV, V e VI)
5. BAER, M. & LICHTENSZTEJN, S - Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: Estratégias e Políticas do Poder Financeiro. São Paulo, Brasiliense, 1987.
6. BELLUZZO, Luis G. de Mello & ALMEIDA, J. SÉRGIO - A Crise da Dívida e Suas Repercussões Sobre a Economia Brasileira. In A Luta Pela Sobrevivência da Moeda Nacional. Ensaio em homenagem a Dilson Funaro. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.

7. BONTEMPO, H. C. - Transferências Externas e Financeiras do Governo Federal In BATISTA JR (Org.). Ensaio Sobre o Setor Externo da Economia Brasileira. IBRE/FGV, RJ, 1988.
8. BRAGA, Carlos Alberto Primo - O Desequilíbrio do Setor Público Brasileiro: Cenários. São Paulo, 1986. Texto Para Discussão IPE/USP.
9. CASTRO, Antonio Barros de - A Economia Brasileira em Marcha Forçada. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
10. COSTA FILHO, S. - O Comportamento da Economia Nordestina em Decorência das Políticas de Ajustamento Econômico dos Anos Oitenta. Dissertação de Mestrado. Fortaleza, 1992. CAEN/UFC
11. FISHLOW, Albert - A Crise da Dívida: Uma Perspectiva Mais a Longo Prazo. REP, Vol. 01, nº 4 out/dez/81.
12. FISHLOW, Albert - A Economia Política do Ajustamento Brasileiro aos Choques do Petróleo: Uma Nota Sobre o Período 1974-84, Revista de Planejamento Econômico.
13. GIAMBINI, F & GOMES, J. C - Consumo do Governo, Juros Externos e Inversão Reprimida: O Problema da Dívida Externa nº 03. 1992. Revistado. REP, Brasiliense, São Paulo. Vol. 12.
14. GOLDENSTEIN, Sérgio - A Dívida Externa Brasileira: 1964-1982 Evolução e Crise. Rio de Janeiro, 1986. Ed. Guanabara.

- 15.GOMES, Gustavo Maia - Caráter e Consequência do Programa de Estabilização, 1980-1984. Texto P/ Discussão nº 22 IPE/USP, 1984.
- 16.GOMES, Gustavo Maia - O Programa Brasileiro de Estabilização: 1980-1984 In Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro. Vol 15.
- 17.OLIVEIRA, Alfredo José Pessoa de - O Impacto da Transferência Financeira Para o Exterior no Desequilíbrio Fiscal Brasileiro: Uma Análise das Políticas Fiscais na Década de 80. Dissertação de Mestrado. Fortaleza, 1993. CAEN/UFC.
- 18.PEREIRA, Luis Carlos Bresser - Economia Brasileira: Uma Introdução Crítica. São Paulo, Brasiliense. 1986.
- 19.PEREIRA, Luis Carlos Bresser - Dívida Externa: Crise e Soluções. São Paulo, brasiliense, 1989.
- 20.PEREIRA, Luis Carlos Bresser - A Crise do Estado. Ensaio Sobre a Economia Brasileira. São Paulo, NOBEL, 1992.
- 21.PEREIRA, Luis Carlos Bresser & NAKANO, Yoshiaki - Inflação, Desequilíbrio Externo e Transferência de Recursos Reais. REP VOL 04, nº 3 JUL/SET 1984.
- 22.SCHAFER, Hans-Berd - Dívida Externa Brasileira : Problemas e Perspectivas. REP, VOL. 01 nº 04, out/dez/81.

23.SOUZA, Paulo Renato - Quem Paga a Conta? Dívida, Déficit e In-
flação nos Anos 80. São Paulo, Brasiliense, 1989.