

Auditoria e dívida externa: lições da Era Vargas

*Reinaldo Gonçalves**

Introdução

A dívida externa é uma forte restrição ao processo de desenvolvimento. Certos modelos econômicos indicam que a poupança externa pode ser um elemento dinamizador da acumulação de capital e do progresso técnico em uma fase inicial. Segundo essa visão, a poupança externa permite aos países atingir estágios mais avançados de desenvolvimento. Nesses estágios, o maior nível de desenvolvimento e de competitividade internacional gerará os recursos externos necessários para o pagamento da dívida contraída na fase inicial. Esse modelo é tão simples quanto irrealista.

A experiência histórica tem mostrado que inúmeros países encontram-se, freqüentemente, presos na "armadilha da dívida externa". Nesta armadilha, o processo de endividamento externo não constitui um fator de desenvolvimento, mas de subdesenvolvimento. Invariavelmente, o endividamento externo é realizado para financiar o consumo das elites econômi-

* Brasileiro, professor titular de Economia Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Trabalhou na Divisão de Questões Monetárias e Financeiras Internacionais da UNCTAD, em Genebra, entre 1983 e 1987.

cas e os déficits nas contas públicas. Quando o endividamento externo está orientado para financiar a acumulação de capital, ocorre, ainda, que parte expressiva dessa acumulação limita-se aos segmentos produtores de bens e serviços não comercializáveis internacionalmente. Ademais, quando o financiamento externo está orientado para as atividades exportadoras, a dinâmica de crescimento fica restrita a enclaves com reduzido poder multiplicador sobre o restante da economia. A experiência brasileira dos séculos XIX e XX mostra uma economia primário-exportadora, com as empresas exportadoras estrangeiras participando do financiamento da produção de produtos agrícolas para a exportação (açúcar, café, cacau etc.). Esse processo histórico manteve o Brasil em situação de subdesenvolvimento.

O serviço da dívida externa impõe uma séria rigidez às contas externas e às contas públicas, além de aumentar significativamente o risco de crédito às empresas privadas endividadas no exterior. A situação é particularmente grave em países marcados por déficit crônico do balanço de pagamentos e por elevada vulnerabilidade externa. Esta tem sido, historicamente, a experiência brasileira. De fato, a história brasileira mostra uma forte correlação negativa entre, de um lado, o nível de endividamento externo e, de outro, o crescimento da renda e o desempenho da economia brasileira (Gonçalves, 2003).

1. Panorama histórico

Ao longo da República Velha, observou-se um aumento do endividamento externo. Essa tendência foi interrompida de forma extraordinária durante o primeiro governo de Getúlio Vargas por meio de algumas rodadas de renegociação da dívida externa. Isto fica evidente quando analisamos os dados anuais a respeito da relação entre dívida externa e exportação.

Levando em conta os mandatos presidenciais, o “vale” da relação dívida externa/exportação ocorreu no governo Eurico

Dutra. A queda do endividamento persistiu até o segundo governo de Vargas. No governo de transição de Café Filho (1954-1955) e, principalmente, no governo de Juscelino Kubitschek, o endividamento externo mostrou sinais da tendência ascendente que foi mantida nas décadas seguintes. Na década de 1980, o governo José Sarney foi responsável pelo mais alto nível de endividamento externo da história brasileira. Nesse governo ocorreu uma moratória “desesperada”. A tendência ascendente do endividamento externo foi retomada com força no governo Fernando Henrique.

Vale fazer uma breve comparação entre a evolução das dívidas interna e externa. Ainda que interligadas, essas são duas fontes distintas de financiamento. Considerando os mandatos presidenciais, verifica-se que os oligarcas da República Velha tinham uma forte “preferência revelada” pelo endividamento externo que, inclusive, serviu para financiar os esquemas de estabilização dos preços do café. O primeiro governo de Getúlio Vargas representou uma ruptura em termos do endividamento externo, ao mesmo tempo que reduziu o endividamento interno (medido em termos relativos, como proporção do PIB). Isto significa que durante o primeiro governo de Vargas, bem como durante o governo de Eurico Dutra, houve um afrouxamento nas restrições ao desenvolvimento causadas pelas dívidas interna e externa. Neste sentido, Vargas deixou uma situação muito favorável quanto às contas externas e às finanças públicas. Isso faz parte da herança favorável da Era Vargas.

A partir, principalmente, do governo de Juscelino Kubitschek, iniciou-se um longo período de preferência revelada pelo endividamento externo *vis-à-vis* ao endividamento interno. O endividamento interno iniciou uma tendência ascendente somente nos governos militares. Entretanto, a velocidade de expansão é muito maior no caso da dívida externa. Os dados anuais também mostram as tendências mencionadas, principalmente o descalabro que é o aumento do endividamento ex-

terno e interno a partir de 1995. Só no governo Fernando Henrique se observa, com nitidez, o crescimento extraordinário tanto da dívida interna quanto da dívida externa. Isso faz parte da herança trágica de Fernando Henrique.

2. Auditoria

A crise econômica internacional atingiu em cheio o Brasil em 1929-1930. A profunda recessão internacional provocou graves problemas de balanço de pagamentos. No final da década de 1920, a economia brasileira experimentou uma séria crise cambial (Abreu, 1990, p. 75). Nos primeiros anos da década de 1930, a crise cambial foi enfrentada com o uso dos seguintes mecanismos (Malan *et al.*, 1980, p. 117): redução do serviço da dívida pública externa; acumulação de atrasados comerciais e financeiros; e controle cambial das contas da balança comercial e de serviços. No conjunto das medidas necessárias para o ajuste das contas externas, deve-se destacar a auditoria da dívida externa pública realizada no início da década de 1930.

O processo de auditoria da dívida externa pública do Brasil tem como marco a criação, no Ministério da Fazenda, da Comissão de Estudos Econômicos e Financeiros dos Estados e Municípios em 1931. Mais especificamente, foi instituída a Secretaria Técnica dessa comissão pelo Decreto n. 20.631, de 9 de novembro de 1931. O objetivo era "coleccionar os contratos de todos os empréstimos federais, estaduais e municipais" (Bouças, 1942, p. 4). Um ano depois, pelo Decreto n. 22.089, de 16 de novembro de 1932, o governo decidiu pela auditoria da dívida externa e, mais especificamente, pela "fiscalização do serviço dos empréstimos externos dos Estados e Municípios" (Bouças, 1948, p. 51).

Sob a direção de Valentim F. Bouças, a Secretaria Técnica da Comissão de Estudos Econômicos e Financeiros dos Estados e Municípios fez o levantamento e a análise de todos os contratos de dívida externa da União, Estados e Municípios. Essa au-

ditoria foi um instrumento importante para as rodadas de renegociação da dívida externa entre 1934 (Esquema Oswaldo Aranha) e 1943 (Esquema Souza Dantas), que permitiram uma substancial redução do principal e do pagamento de juros dos empréstimos externos.

A auditoria mostrou não somente o descontrole existente, mas também inúmeras irregularidades. Segundo Bouças (1942, p. IV), a auditoria revelou "por freqüentes vezes o descaso de alguns administradores pela causa pública, já por inadvertência, ao anuírem em certas cláusulas deprimentes para os nossos sócios, já por não demonstrarem escrúpulos em assumir obrigações muito superiores às reais possibilidades das unidades federativas ou comunas sob sua jurisdição".

Descobriu-se, ainda, casos em que "apesar dos contratos estipularem taxativamente o emprego do produto do empréstimo em determinados fins, procurando salvaguardar, num louvável intuito, aliás, os interesses da administração, isto era flagrantemente desobedecido" (*ibid.*, p. IV). Bouças (1942, p. VII) menciona também que nos empréstimos externos "por vezes, registra-se uma desmedida confiança nas possibilidades de um Estado, ante que imprevidência ou irreflexão no modo por que um dirigente encarava as conseqüências de uma transação desta natureza." Verificou-se, por fim, que "em outras ocasiões, achavam-se os nossos administradores animados de bons propósitos, porém a desídia e a má-fé dos intermediários e dos próprios banqueiros se conjugavam para anulá-los irremediavelmente" (*ibid.*, p. VII).

A melhor síntese dos resultados da auditoria da dívida externa talvez tenha sido feita por Arthur de Souza Costa, ministro da Fazenda, quando em 1935 afirmou que "a história dos nossos empréstimos contém operações em número exagerado, onerosas, ruinosas mesmo, feitas sem finalidade econômica com repercussão no desenvolvimento do país. Na sua maior parte, elas foram determinadas pela necessidade de cobrir déficits orçamentários" (Bouças, 1950, p. 366).

3. Renegociação

No início de 1931, meses depois do golpe de Estado, as reservas internacionais do país estavam zeradas e já se acumulavam atrasados comerciais e financeiros. Não havia outra alternativa:

Era necessário um reajustamento dos pagamentos do serviço da dívida à luz da reduzida capacidade de geração de divisas da economia. A inevitabilidade da suspensão dos pagamentos torna-se ainda mais evidente se for notado que o pagamento integral do serviço devido em 1932 continuaria a exceder o saldo da balança comercial, muito superior ao observado em 1930, resultado de redução das importações superior à das exportações. (Abreu, 1975, p. 45)

Entre 1931 e 1945, o processo de renegociação da dívida externa envolveu seis estágios. O primeiro iniciou-se em 1931 com a suspensão do pagamento do serviço de toda a dívida externa pública (federal, estadual e municipal).

O segundo estágio foi o da renegociação da dívida externa do governo federal, também em 1931. Por meio dessa renegociação, o governo garantiu o pagamento correspondente aos acordos de 1898 e 1914 (Abreu, 1995, p. 35), mas obteve uma suspensão da amortização e a rolagem da dívida com novos títulos federais. Não houve renegociação das dívidas estaduais e municipais, cujos pagamentos foram suspensos e que estavam sendo submetidas a auditoria.

O terceiro estágio iniciou-se em 1934. Por meio do Decreto n. 23.829, de 5 de fevereiro de 1934, o chamado esquema Oswaldo Aranha, o governo acertou com os credores "as bases em que deveriam ser efetuadas as remessas para o serviço da dívida externa de 1 de abril de 1934 a 31 de dezembro de 1938". Esse esquema abarcava as dívidas federal, estadual e municipal. Com o acordo, o Brasil logrou reduzir o pagamento dos juros, bem como postergar o pagamento das amortizações. A idéia-força desse acordo era a capacidade de pagamento dos compromissos externos.

Nesse esquema, todos os empréstimos externos foram divididos em oito categorias, e para cada uma dessas categorias foi definida uma redução da taxa de juros contratual. Segundo o ministro Souza Costa, "por essa forma conseguiu o governo reduzir de 65%, 72,5%, 80% e até 82,5% as respectivas taxas de juros no primeiro ano, conseguindo ainda vantagens proporcionais nos três últimos anos do acordo" (Bouças, 1950, p. 366).

O quarto estágio ocorreu em 1937 quando, mais uma vez, foram suspensos os pagamentos da dívida externa em decorrência da crise cambial. Houve, também, a centralização do câmbio no Banco do Brasil e a imposição de maiores restrições às importações de bens e serviços, bem como à remessa de lucros e dividendos (Malan *et al.*, 1980, p. 118-119).

O quinto estágio é marcado por um novo acordo (Decreto-lei n. 2.085, de 8 de março de 1940). Esse esquema definiu o serviço da dívida externa por um período de quatro anos, segundo a "capacidade de pagamento" do Brasil, identificada com o saldo da balança comercial e "levando em conta sua balança com cada país" (Abreu, 1975, p. 58). Esse esquema favorecia, principalmente, os norte-americanos, tendo em vista que, nesse período, a economia brasileira obtinha os maiores superávits comerciais com os Estados Unidos (IBGE, 1990, p. 576-578).

O sexto e último estágio do longo processo de renegociação da dívida externa na Era Vargas ocorreu em 1943, quando se definiu o chamado Esquema Souza Costa (Decreto-lei n. 6.019, de 23 de novembro de 1943). Esse esquema envolveu a redução da taxa de juros, do principal e, portanto, das amortizações. O acordo baseou-se na oferta de duas opções para os credores. No esquema A, mantinham-se os valores nominais dos empréstimos, mas havia redução das taxas de juros. O esquema B envolveu o pagamento do serviço da dívida com novos títulos do governo federal (juros fixos de 3,75%) e o resgate de títulos com deságio.

Esse longo processo de renegociação da dívida externa durante a Era Vargas trouxe inúmeros benefícios:

Redução real dos pagamentos de juros correspondentes aos acordos de 1934 e 1940; pagamento de juros não efetuados sobre empréstimos em crônica inadimplência, resgatados a 12% em 1943; juros atrasados que não foram totalmente pagos em 1943; ganhos relacionados com o resgate de empréstimos da categoria 8% a 12%; juros não cobrados sobre atrasados. (Abreu, 1975, p. 77)

No que se refere à dívida externa, o governo Vargas logrou uma redução significativa da dívida pública externa, tanto em termos absolutos como relativos (ver Tabela 1). A dívida externa registrada diminuiu de US\$ 1.294 milhões em 1930 para US\$ 698 milhões em 1945 e US\$ 597 milhões em 1948. A relação dívida externa / exportação de bens reduziu-se de 4,06 em 1930 para 1,07 em 1945 e 0,50 em 1948. O serviço da dívida externa como proporção das exportações caiu de 30% em 1930 para 7% em 1945.

4. Conclusões

A primeira lição importante da experiência da Era Vargas, quanto à questão da dívida externa pública, é evidente:

Quando o país depende da entrada de capital externo (...), há um importante incentivo para evitar a suspensão de pagamentos se os fornecedores do capital estão dispostos a continuar a emprestar. Se, contudo, como ocorreu após 1930, devido a circunstâncias que afetaram o mercado financeiro internacional como um todo, os fornecedores tradicionais de capital não estão dispostos a continuar a emprestar, a melhor política, do ponto de vista dos devedores, é suspender os pagamentos, mesmo que a redução da disponibilidade de divisas (que resulta da evasão de capital privado externo e da queda nos preços de exportação, associadas à necessidade de manter um "adequado" nível de importações) não seja levada em consideração. Existem, natu-

Tabela 1
Dívida externa do Brasil (1930-1949)
(valores em US\$ milhões)

Ano	Dívida externa	Exportação	Dívida externa / Exportação	Serviço da dívida externa / Exportação (%)
1930	1.294	319	4,06	30,0
1931	1.234	244	5,06	38,0
1932	941	179	5,26	13,3
1933	1.224	217	5,18	11,7
1934	1.331	293	4,54	12,2
1935	1.269	270	4,70	13,6
1936	1.256	321	3,91	12,2
1937	1.200	347	3,46	12,1
1938	1.187	294	4,04	-
1939	1.083	300	3,61	-
1940	972	252	3,86	5,5
1941	965	368	2,62	4,9
1942	934	410	2,28	4,2
1943	912	473	1,93	3,6
1944	753	580	1,30	13,9
1945	698	655	1,07	7,0
1946	645	985	0,65	-
1947	625	1.157	0,54	-
1948	597	1.183	0,50	-
1949	601	1.100	0,55	-

Fontes: Coluna 1: Abreu (1990), p. 399; coluna 2: Abreu (1990), p. 398; coluna 4: Abreu (1975), p. 83.

ralmente, argumentos políticos que podem influenciar a decisão, bem como a possibilidade de retaliação, especialmente no campo comercial. (Abreu, 1975, p. 75-76)

A segunda lição é que é preciso se fazer uma auditoria profunda e completa da dívida externa quando se parte para o processo de renegociação. Dessa forma, o governo tem as infor-

mações necessárias para obter os maiores benefícios na negociação com os credores. A auditoria permite, também, identificar falhas no sistema de controle da dívida externa. A auditoria possibilita identificar cláusulas, que podem ser favoráveis para os credores e devedores, mas podem ser contrárias aos interesses do país. A auditoria permite, ainda, que os diferentes instrumentos de dívida sejam classificados em distintas categorias, segundo diferentes critérios (prazo, custo, credor, devedor, cláusulas restritivas etc.). Essas categorias expressam uma hierarquização de prioridades que poderão orientar as negociações.

Por fim, a experiência da década de 1930 mostrou que a renegociação da dívida externa, assentada em uma auditoria, gera ganhos substantivos por meio da redução dos juros, do principal e do resgate (com deságio) dos títulos da dívida externa.

Bibliografia

- ABREU, M. P. (1975). "A dívida pública externa do Brasil, 1931-1943", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 5, n. 1, jun., p. 37-88.
- (1990). "Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945". In: *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, p. 73-104.
- (1995). "O Brasil e a economia mundial (1929-1945)". In: *História geral da civilização brasileira*, t. 3, v. 4, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 3. ed., p. 9-49.
- BOUÇAS, V. (1948). *Dívida externa. Seleção de pareceres*. Conselho Técnico de Economia e Finanças, Ministério da Fazenda.
- (1946). *História da dívida externa da União*. Conselho Técnico de Economia e Finanças, Ministério da Fazenda.
- (1942). *História da dívida externa estadual e municipal*. Conselho Técnico de Economia e Finanças, Ministério da Fazenda.
- (1940). *História da dívida externa estadual*. Conselho Técnico de Economia e Finanças, Ministério da Fazenda.
- (1950). *História da dívida externa*. Rio de Janeiro: Edições Finanças, 2. ed.

GONÇALVES, R. (2003). *A herança e a ruptura*. Rio de Janeiro: Garamond.

IBGE (1990). *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2. ed.

MALAN, P. S. et al (1980). *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA.