

Os desequilíbrios externos da economia brasileira*

DÉRCIO GARCIA MUNHOZ **

OS DESEQUILÍBRIOS BRASILEIROS NOS ANOS 70

O Brasil rompeu a década de 70 em situação privilegiada. Aproveitando-se da expansão da economia mundial, e, com amplo potencial produtivo, pôde o País, que já conseguira no final dos anos 60 libertar-se de uma tendência de longa estagnação das exportações, registrar novos e seguidos aumentos das vendas externas, passando de US\$ 2,7 bilhões em 1970 e US\$ 2,9 bilhões em 1971, para exportações próximas de quatro bilhões em 1972 e em torno de 6,2 bilhões em 1973. Alcançando, assim, aumento das vendas em 37,4% e 55,3% nos dois últimos anos mencionados — um feito significativo, mesmo considerando a contribuição dos aumentos de preços no mercado internacional.



Ao mesmo tempo em que ampliava as exportações, mantinha o Brasil uma elevada expansão das importações, sem maiores desequilíbrios comerciais, tendo encerrado o ano de 1973 com a balança de comércio levemente superavitária. Assim, a despeito da ampliação dos compromissos com Ser-

* Trabalho apresentado no seminário "Dívida Externa e Estratégia Brasileira de Desenvolvimento", realizado em junho de 1981 no Rio de Janeiro, sob os auspícios do ILDES — Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social.

** Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

viços, pressionados principalmente pelas rubricas Transportes e Juros, o aproveitamento das condições favoráveis oferecidas pelo mercado de Euromonedas mais se dirigia à formação de reservas internacionais que à cobertura de déficits em Contas Correntes.

Dada tal evolução, embora a dívida externa do Brasil tenha alcançado US\$ 12,6 bilhões ao final de 1973, mais de 50,0% dos recursos captados no exterior eram mantidos como reservas, com a dívida líquida do País (dívida bruta menos reservas) situadas em US\$ 6,2 bilhões — igualando o valor das exportações ou das importações daquele ano. Isso significava uma expansão da dívida líquida brasileira inferior a três bilhões de dólares entre 1966 e 1973, ou de US\$ 1,3 bilhão no triênio 1971-73, a despeito do crescimento médio geométrico do produto interno ter alcançado aproximadamente 13,0% ao ano neste último período.

A situação externa brasileira em fins de 1973 podia ser considerada, portanto, relativamente tranqüila, e o que se discutia na ocasião era mais a validade da estratégia de maximizar os empréstimos no Euromonedas com o objetivo único de ampliar as reservas internacionais, já que a prática determinava aumento dos dispêndios com juros, dado o diferencial entre as taxas de captação e as taxas de aplicação dos dólares excedentes. Embora, é fato, se discutisse intensamente a perversidade do “modelo” econômico, pelo seu caráter concentrador dos ganhos do “boom” da economia.

A quadruplicação dos preços do petróleo provocaria, então, uma ruptura no quadro externo brasileiro, não só face ao aumento dos gastos com importações de combustíveis, da ordem de dois bilhões de dólares em 1974, mas pelos reflexos mais amplos no volume e preços das demais importações, com o que as compras externas em geral registraram um aumento superior a 100,0% naquele ano, alcançando US\$ 12,6 bilhões, e conseqüentemente levando a um déficit comercial próximo de US\$ 5,0 bilhões e a um desequilíbrio em Contas Correntes acima de US\$ 7,0 bilhões — o terceiro maior do mundo, apenas superado pelos resultados negativos do Reino Unido e Itália. E em 1975 e 1976, muito embora a melhora continuada das receitas de exportação e a contenção das importações em níveis próximos dos de 1974, registraria o País novos déficits em Contas Correntes, de US\$ 6,7 bilhões e US\$ 6,0 bilhões respectivamente, surgindo na desagradável posição de maior desequilíbrio internacional nos dois anos citados.

Consolidava-se, portanto, no triênio imediatamente seguinte a quadruplicação dos preços do petróleo, a posição do Brasil de país mais afetado pelos desequilíbrios internacionais gerados pelas novas condições da economia mundial. E com o agravante de que a sucessão de déficits na balança de mercadorias — perto de US\$ 10,5 bilhões em 1974-76 — refletia na conta de Juros, a qual, aliando-se principalmente aos aumentos nos custos de transportes internacionais,

elevaria os valores negativos da conta Serviços para US\$ 9,4 bilhões no triênio e com tendências para um crescimento estrutural dos déficits nos períodos seguintes. Assim, foi inevitável um desequilíbrio global em Contas Correntes próximo de US\$ 20,0 bilhões em apenas três anos, que, num processo auto-alimentado, viria mais que duplicar quando somado aos resultados do triênio seguinte, 1977 a 1979.

Se o Brasil se introduzia num quadro de desequilíbrios sem paralelo no mundo presente e sem precedentes no mundo passado, não se pode deduzir a partir dessa constatação que o País tenha permanecido imóvel enquanto a situação externa se deteriorava. Muito pelo contrário, foi intensa a discussão interna desde princípios de 1974 sobre as opções que se ofereciam ao País diante das novas circunstâncias reveladas pela economia internacional. Principalmente porque foi possível desde logo perceber, a partir das projeções da OECD ao final do primeiro semestre de 1974, que os países industrializados não registrariam integralmente em seus balanços de pagamentos os efeitos dos novos preços do petróleo, o que exigiria que terceiros países registrassem em suas contas externas um volume de déficits comerciais mais que proporcional à sua conta líquida de petróleo (balança comercial bilateral com a área da OPEP), a fim de que fosse possível o alcance de uma compatibilização global dos superávits de cartel petrolífero.¹ Ou seja, se os superávits comerciais da OPEP junto aos países industrializados não refletiam integralmente na balança comercial global destes últimos, seria inevitável que os déficits correspondentes surgissem nas contas de outras nações.

As discussões internas no Brasil enfrentavam, porém, alguns obstáculos para que se chegasse a um consenso sobre o que fazer, além da dificuldade natural decorrente da mudança de governo ao início de 1974, que inibia a formulação de propostas mais ousadas na área da economia, pois não seria fácil, embora absolutamente necessário, uma reformulação profunda na política econômica, quando até então, e no mundo da expansão que se findara, os resultados haviam sido altamente favoráveis quanto ao crescimento do produto e expansão comercial. O primeiro passo para qualquer mudança de rumos teria de ter sido, portanto, um processo de convencimento da sociedade para aceitação do fato irrecusável de que ocorrera uma transformação irreversível na economia internacional no ano de 1973 — fato que o País não poderia isoladamente desconhecer.

O debate em torno dos novos problemas dividiu-se em duas correntes

¹ A transferência da conta de petróleo dos países industrializados para terceiras nações, além de outros reflexos esperados da quadruplicação dos preços do produto, foi observada pelo autor em "Petróleo - O Novo Quadro Mundial", in *Conjuntura Econômica*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Vol. 28(9), setembro de 1974, pp. 74-79.

principais, ambas abrangendo tanto áreas governistas como analistas ligados principalmente a Universidade e Centros de Pesquisas: a primeira, de formação monetarista e portanto conservadora, que defendia um tratamento de choque na economia, provocando uma recessão dura, que deveria proporcionar tanto o reequilíbrio das contas externas como a reversão das pressões inflacionárias geradas pelos novos preços do petróleo; a segunda defendendo um controle mais rígido das importações, contendo o consumo interno de combustíveis, e congelando o crescimento dos setores da economia mais dependentes de suprimentos externos, mas com paralela reorientação do dinamismo para áreas mais autônomas em relação ao resto do mundo — bens de salário em geral, investimentos públicos em saúde, transportes urbanos, habitação, etc.

Se a primeira alternativa — um tratamento de choque — seria traumática, ao afetar o nível de emprego num momento em que a inflação ascendente já reduzia o poder de compra dos trabalhadores, a segunda opção — mudanças de ênfase ao nível de setores — exigiria uma alteração na distribuição da renda interna e da carga tributária, pois seria impossível ativar a demanda de produtos de consumo não sofisticado sem melhorar as rendas reais da população trabalhadora, como também não se poderia esperar gastos extraordinários do Governo em “equipamentos urbanos” sem um reforço paralelo das receitas governamentais.

Talvez em função das restrições que se apresentavam para materialização das duas propostas, tenha o Governo optado por um terceiro caminho, embora, dadas as circunstâncias, o menos viável como política de longo prazo. Resolvendo negar a gravidade do quadro internacional, aceitando a hipótese improvável de que o Brasil se mantinha a salvo dos problemas ligados ao petróleo, e conseqüentemente permitindo que a economia continuasse registrando altas taxas de crescimento sem qualquer mudança estrutural que viabilizasse a decisão como uma verdadeira solução alternativa.

Lastreando a posição governamental, admitiam os *policymakers* que a reintrodução de um programa de substituição de importações, agora na área de bens de capital e minerais não metálicos, proporcionaria folga de divisas em anos próximos, permitindo a reversão dos resultados negativos no balanço de pagamentos. E para dificultar ainda mais a percepção da inviabilidade da estratégia do Governo, a geadada do café e o “boom” no mercado da soja levariam a um excepcional aumento nas receitas de exportação daqueles produtos em 1976 e 1977 — embora a soja já tivesse dado extraordinária contribuição também em 1975 —, reforçando a conclusão equívoca de que o País transformaria os seus déficits comerciais em superávits, permitindo compensar os déficits na conta de Serviços. Ou seja, supunha-se que a ação oficial caminhava rapidamente para conter o aumento dos desequilíbrios em Contas Correntes.

O equívoco da política econômica foi, portanto, vislumbrar um falso sinal,

e não perceber que as restrições da economia internacional pós-73 desmentiam a possibilidade de reversão da tendência deficitária sem uma ação mais decisiva e urgente. Equívoco em que também incorriam aqueles que defendiam tão-somente um tratamento de choque, a menos que raciocinassem em termos de uma recessão permanente da economia do País, política e economicamente impossíveis. Donde se conclui, repetindo as colocações postas em debate desde o surgimento das dificuldades externas, que tanto a proposta monetarista, como a opção eleita pelo Governo, constituíam políticas de curto ou médio prazos, sem uma visão voltada para o longo prazo, ou melhor, sem atentar para o estreitamento do campo de manobras no prazo mais longo.

Traçada a política governamental, os déficits em Serviços mantiveram uma tendência crescente, e a balança comercial, uma vez compensados os excessos de importações dos primeiros anos, que possibilitaram o congelamento posterior, retomaria a situação de déficits também crescentes. Conseqüentemente o saldo negativo em Contas Correntes, que recuara para aproximadamente quatro bilhões de dólares em 1977, passou a elevar-se em ritmo acelerado, com US\$ 6,0 bilhões em 1978, US\$ 10,5 bilhões em 1979 e perto de US\$ 13,0 bilhões em 1980 (dados provisórios), provocando novos saltos na dívida externa do País.

De fato, a dívida externa líquida, que era pouco superior a seis bilhões de dólares em 1973, ou dezessete bilhões em 1975, chegaria a US\$ 40,0 bilhões em 1979 e perto de US\$ 50,0 bilhões em 1980, evidenciando condições de crescimento auto-sustentado que levariam o País ao impasse atual. E isto porque apenas o serviço da dívida — juros e amortizações — passou a exigir US\$ 10,5 bilhões em 1979 e US\$ 13,0 bilhões em 1980, compondo um quadro caracterizado por dificuldades não só para manejar um endividamento já vultoso, mas principalmente para financiar os novos déficits que tenderão a repetir-se em Contas Correntes.

A SITUAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO MUNDIAL

Os problemas enfrentados pelo Brasil evidentemente não constituem um caso isolado no mundo, e não foram gerados, por exemplo, apenas por uma política econômica expansionista, muito embora uma menor passividade, e uma estratégia mais adequada às circunstâncias, tivessem podido conter os desequilíbrios externos em níveis mais confortáveis.

O que passou a se verificar na economia internacional a partir de 1974 configurava uma situação jamais presenciada no mundo moderno, e nenhuma política econômica teria sido capaz de prover uma solução que envolvesse o global dos países atingidos pelos déficits externos.

Em realidade, desde o momento em que um grupo de nações passou a registrar elevados superávits em Contas Correntes, como ocorreu com os expor-

tadores de petróleo, o surgimento de déficits correspondentes nos Balanços de Pagamentos de outros países era uma imperiosa decorrência contábil. E as conseqüências dessa nova realidade apenas poderiam ser menos traumáticas se o fenômeno não fosse persistente, isto é, se os exportadores de petróleo de modo geral ampliassem os seus dispêndios com importações, quer pelo aumento do volume de compras, quer por aumentos de preços no comércio internacional, como resposta ao comportamento dos preços do petróleo, assim fazendo desaparecer os saldos de suas contas externas.

Ora, a única possibilidade de minimização dos desajustes internacionais não se materializou, e isso por força de dois diferentes fatores — um de caráter estrutural, e outro derivado do poder de controle do mercado exercido pelo cartel petrolífero. O primeiro ligado às características intrínsecas de algumas economias de membros da OPEP, tais como reduzidas dimensões territoriais, pequeno contingente populacional, e/ou sistema produtivo pouco diversificado — como é o caso do Kuwait, Arábia Saudita, Qata e Emirados Árabes — o que impede o desaparecimento dos superávits em Contas Correntes do grupo OPEP, ainda que outros membros possam estar em posição deficitária. O outro fator impeditivo do desaparecimento dos excedentes dos países exportadores de petróleo tem sido a própria capacidade do cartel de, periodicamente, novamente elevar os preços do produto — como se verificou em 1976 e especialmente em 1979 e 1980 —, assim obtendo recuperação de “perdas comerciais” (queda do saldo da balança de mercadorias) e expansão dos superávits em Contas Correntes.

Dentro desse quadro rígido nas transações da OPEP com o resto do mundo, puderam os exportadores de petróleo gerar um excedente global em Contas Correntes, nos anos de 1974 e 1980, da ordem de US\$ 360,0 bilhões, após ter registrado um saldo de apenas US\$ 6,6 bilhões em 1973:

TABELA 1 — OPEP: SUPERÁVITS EM CONTAS CORRENTES

(Mercadorias, Serviços e Transf. Privadas)
— 1973 a 1980 —

ANO	US\$ bilhões (FOB)
1973	6,6
1974	67,8
1975	35,0
1976	40,4
1977	31,1
1978	3,3
1979	69,2
1980	112,0
Total	365,4

Fonte: Fundo Monetário Internacional. *IMF SURVEY*, diversos números.

Se esses superávits obrigavam os demais países a registrar elevados déficits em Contas Correntes, uma primeira impressão diria que os desequilíbrios se alocariam em cada nação na medida em que suas transações com a OPEP gerassem déficits comerciais não compensados pelas vendas de “serviços”. Mas não foi exatamente o que ocorreu, pois grande parte dos déficits comerciais de países industrializados foi transferida principalmente para as nações em desenvolvimento não exportadoras de petróleo. O que foi possível em razão de uma série de fatores: recessão nas áreas industrializadas, provocando redução nas importações de matérias-primas, assim deprimindo os seus preços; aumento nos preços de manufaturados exportados; ampliação das exportações de empresas multinacionais para filiais localizadas em países não desenvolvidos; e, dentre outros aspectos, a imposição de restrições às importações procedentes de países em desenvolvimento, por alguns países industrializados.

Com tudo isso foi possível aos países industrializados neutralizar integralmente os efeitos adversos dos novos preços do petróleo sobre a Balança Comercial da área, embora o processo fosse extremamente penoso para as nações em desenvolvimento não exportadoras de petróleo, pois de um déficit comercial de US\$ 281,5 bilhões dos países desenvolvidos junto à OPEP, no período 1974-79, aproximadamente dois terços (US\$ 195,1 bilhões) foram compensados mediante superávits obtidos junto aos países em desenvolvimento não exportadores de petróleo — Tabela 2. E a agregação dos valores de 1980, ainda não publicados pelo *Direction of Trade*, elevaria aqueles resultados para algo estimado em US\$ 360,0 bilhões e US\$ 240,0 bilhões, respectivamente.

As regiões periféricas não privilegiadas pelo petróleo tiveram, assim, de assumir um déficit no intercâmbio comercial com os países industrializados próximo de US\$ 200,0 bilhões nos anos de 1974-79, ao qual se somaram os déficits registrados diretamente no seu comércio com a OPEP, superior a US\$ 130,0 bilhões no mesmo período — Tabela 3. Conseqüentemente acumularam um déficit comercial próximo de US\$ 300,0 bilhões nos seis anos considerados², que se teria aproximado de US\$ 370,0 bilhões no acumulado até 1980.

Evidencia-se, portanto, que a economia mundial vem encontrando formas de acomodação dos desequilíbrios internacionais surgidos após o descongelamento dos preços do petróleo, mas à custa do crescente endividamento das nações não desenvolvidas e não petrolíferas, que passaram a representar o

² Tais dados, extraídos do *Direction of Trade* para comércio FOB/FOB, conflitam com as informações publicadas pelo FMI, que apontam um déficit comercial global de US\$ 210,0 bilhões dos países em desenvolvimento não exportadores de petróleo, para o período 1974-79, ou US\$ 350,0 bilhões nas estimativas até 1981.

papel de “colchas amortecedoras” dos entrechoques de interesses entre exportadores e consumidores de petróleo, após 1973, sofrendo pressões dos dois lados — como se pode concluir pela evolução dos saldos em Contas Correntes — Tabela 4.

TABELA 2 — SALDOS COMERCIAIS DOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS: 1974 a 1979

US\$ bilhões (FOB) *

Anos	Com a OPEP	Com demais países em desenvolv.	Com demais áreas **	Saldo global
1974	— 59,8	29,0	14,4	— 16,4
1975	— 32,9	38,9	21,5	27,5
1976	— 41,7	23,0	19,3	0,6
1977	— 40,4	25,9	17,4	2,9
1978	— 29,0	38,8	21,5	31,3
1979	— 77,7	39,5	21,5	— 15,7
Total	— 281,5	195,1	115,6	29,2

* Os valores FOB para as importações foram obtidos dos totais declarados por todos os demais países para as exportações destinadas aos países industrializados.

** Obtido por resíduo, compreendendo intercâmbio com os países de economia planificada e as discrepâncias estatísticas.

Fonte: *Direction of Trade*, FMI, 1980

TABELA 3 — SALDOS COMERCIAIS DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: 1974 a 1979

US\$ bilhões (FOB) *

Anos	Com a OPEP	Com países industrial.	Com demais áreas **	Saldo global
1974	— 18,8	— 29,0	5,1	— 42,7
1975	— 16,5	— 38,9	5,4	— 50,0
1976	— 22,1	— 23,0	4,1	— 41,0
1977	— 22,1	— 25,9	5,2	— 42,8
1978	— 21,0	— 38,8	5,2	— 54,6
1979	— 31,7	— 39,5	6,3	— 64,9
Total	— 132,2	— 195,1	31,3	— 296,0

* e ** — Vide Tabela 2.

Fonte: *Direction of Trade*, FMI, 1980.

TABELA 4 — SALDOS DO BALANÇO DE PAGAMENTOS EM CONTAS CORRENTES**(mercadorias, serviços e transferências privadas)**

— 1974 a 1980 — em US\$ bilhões

Anos	Exportadores de petróleo	Países industrializados	Países em desenvolv.	Países econ. planificada
1974	67,8	— 12,4	— 36,8	...
1975	35,0	17,1	— 46,5	— 11,0
1976	40,0	— 2,1	— 32,9	— 9,0
1977	31,1	— 5,5	— 29,6	— 6,0
1978	3,3	29,8	— 37,1	— 8,0
1979	69,2	— 11,3	— 56,1	— 7,0
1980	112,0	— 46,5	— 78,9	— 10,0
Total	358,4	15,6	— 317,9	— 51,0

Fonte: Fundo Monetário Internacional — *IMF SURVEY* — Diversos números.

Ora, o processo de acomodação dos desequilíbrios internacionais observado a partir de 1974 não pode ser confundido como ajustamento dos Balanços de Pagamentos, mas sim como a alocação da contrapartida dos superávits da OPEP fundamentalmente nas contas externas das economias mais frágeis, assim deslocando a perspectiva de uma “solução natural”, que seria a introdução dos países industrializados na categoria de nações devedoras no intercâmbio com o resto do mundo, por força da elevação dos seus gastos com as importações de petróleo.

Vê-se, portanto, que a evolução das transações econômicas internacionais após a crise do petróleo implicou na negação da filosofia que inspirou o Acordo de Bretton Woods, quando da criação do Fundo Monetário Internacional. Naquele Acordo se procurava inibir práticas cambiais concorrenciais ou restritivas ao comércio, de forma a prevenir o surgimento de países com superávits significativos, já que isso exigiria necessariamente o aparecimento de nações deficitárias, desequilibrando as contas internacionais, e assim introduzindo um agente perturbador ao funcionamento da economia mundial. E o abandono do espírito de Bretton Woods se deu tanto pela cartelização do mercado do petróleo, fazendo surgir irremovíveis excedentes nos Balanços de Pagamento dos exportadores do produto, como pela transferência dos déficits correspondentes, das contas dos importadores de petróleo para as regiões não petrolíferas do mundo em desenvolvimento.

Não teria sido possível, nesse contexto, portanto, que políticas econômicas “adequadas”, de parte das regiões em desenvolvimento, tivessem provocado a reversão do modelo de ajustamento consolidado na década de 70. Ao menos como política de eficácia generalizada para as regiões periféricas, já que sempre

se pode admitir que, em casos de países isolados, teria sido possível a “fuga ao determinismo” de nação devedora crescente, que as novas condições da economia internacional impuseram ao global das nações não industrializadas e não exportadoras de petróleo.

Impotentes para contornar constrangimentos externos extremamente rígidos, a situação de devedores crescentes passou a exigir pesados ônus dos países em desenvolvimento, com um serviço da dívida em torno de US\$ 50,0 bilhões em 1980 — dos quais aproximadamente 40,0% de juros, e o restante de amortizações. Valor que se expande com o crescimento da dívida — além dos níveis absurdos que vêm sendo alcançados pelas taxas de juros internacionais — e que se agrega aos demais itens do grupo Serviços e aos déficits comerciais, compondo um dramático quadro de dificuldades para as regiões não desenvolvidas.

É nesse contexto que deve ser vista a situação brasileira, que se mostra grave a despeito de todo o esforço para ampliação das receitas de exportação, num movimento que vem impondo sacrifícios à população do País, e muito mais exigirá, como resultado das políticas acionadas com o objetivo de gerar excedentes de produtos para exportação.

AS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS OU EM DISCUSSÃO — DIVERGÊNCIAS DE ENFOQUE

Como o petróleo provocou transformações radicais nas relações econômicas internacionais no decorrer da década de 70, ao gerar superávits estruturais nas contas externas de algumas nações e o conseqüente surgimento de nações deficitárias, a conformação futura da economia mundial também tende a ser determinada pelo petróleo. E isso porque o reequilíbrio das contas mundiais em anos futuros — ou a redução dos desequilíbrios a níveis suportáveis — vai depender do desaparecimento dos excedentes anuais nos Balanços de Pagamentos da OPEP.

Por ora se pode dizer que não se vislumbra condições para uma decisão política ao nível mundial, envolvendo os membros do FMI, para revigoração da base que inspirou Bretton Woods, mediante o compromisso recíproco de adoção de decisões econômicas internas que levem à eliminação de superávits em contas correntes. Mesmo porque não se conhece antecedentes de que superávits externos tenham incomodado aos países beneficiários. Muito pelo contrário, são os superávits em Contas Correntes que tendem a proporcionar às economias mais fortes recursos em divisas que permitem programas de financiamento de exportações, bem como a saída de capitais para investimentos privados em terceiros países.

Parece evidente, portanto, que os países da OPEP não tenham qualquer interesse em eliminar seus excedentes em Contas Correntes. Mas não é apenas a OPEP que assim age, pois as três economias líderes do Ocidente — Alemanha, Estados Unidos e Japão — também têm registrado saldos positivos em Contas Correntes — US\$ 75,0 bilhões entre 1974 e 1980 — Tabela 5 —, o que é ainda mais surpreendente dada a posição daquelas nações de maiores importadores mundiais de petróleo.

TABELA 5 — SALDOS EM CONTAS CORRENTES
— ALEMANHA, ESTADOS UNIDOS E JAPÃO
(mercadorias, serviços e transferências privadas)
 — 1974 a 1980 —

País	Valor acumulado US\$ bilhões
Alemanha	43,2
Estados Unidos	21,3
Japão	10,9
Total:	75,4

Fonte: Fundo Monetário Internacional — *IMF SURVEY*
 Diversos números

Os dados disponíveis indicam, portanto, que parte das responsabilidades pelos desajustes internacionais que vêm sendo observados cabe àqueles países que deveriam assumir a responsabilidade maior para evitar os desequilíbrios que tendem a desorganizar a economia mundial, mesmo porque o desarranjo tem origem nos seus gastos com importação de petróleo.

Se se admite que para o futuro as “locomotivas” da economia mundial não venham a repetir excedentes externos de maior significação — uma vez que o mundo em desenvolvimento já se encontra exaurido face à dívida externa acumulada —, resta examinar a possibilidade de que os superávits da OPEP venham a desaparecer dos Balanços de Pagamentos da área, removendo, assim, a fonte principal dos desequilíbrios da economia internacional. E para se concluir a respeito seria necessário responder a duas indagações: a) qual a perspectiva de enfraquecimento do cartel, com a sua desintegração em futuro próximo?; b) até onde se poderia convencer o cartel a manter os preços reais do petróleo no futuro, evitando novos choques na economia mundial?

À primeira questão, embora as opiniões a respeito se mostrem discutíveis, se poderia responder que, se responsável ainda por 50,0% do consumo de petróleo do Ocidente, a OPEP possui, e o manterá talvez no mínimo até o final do século, poder de barganha suficiente para agir como cartel, assim determinando

a evolução dos preços, como vem fazendo desde que, em fins de 1973, abandonou o esquema de indexação anual estabelecido em 1970. E para que a OPEP mantenha a sua capacidade de atuação basta que a Arábia Saudita não arrisque na desintegração do grupo, dados os interesses geopolíticos comuns. Acrescente-se o fato da rigidez na oferta de petróleo de outras regiões produtoras, a pouco provável continuação na queda dos níveis do consumo mundial, e as vantagens de custos que o produto ainda desfruta em relação a outras fontes energéticas.

A segunda questão, sobre a possibilidade de manutenção dos preços reais no futuro, com o que tenderiam a desaparecer os superávits nos Balanços de Pagamentos da OPEP, também encontra resposta negativa. E isso porque a OPEP é constituída de dois grupos, de países — o primeiro com aqueles que registram elevados superávits, mesmo quando decorridos vários anos de cada reajustamento de preço, grupo constituído fundamentalmente da Arábia Saudita, Kuwait, Qatar, Emirados Árabes, Líbia e Iraque; são os grandes exportadores de petróleo, ou então nações com pequeno contingente populacional e economia pouco diversificada, que não têm “capacidade” de dispêndios externos na mesma velocidade em que os superávits crescem, e em consequência contam também com elevadas receitas de juros dos capitais acumulados. O segundo grupo de países dentro da OPEP envolveria aqueles que não têm conseguido manter superávits permanentes em Contas Correntes — Argélia, Indonésia, Iran, Nigéria, Omã e Venezuela — responsáveis por aproximadamente 35,0% da produção da área — e compreende no geral exportadores menos importantes isoladamente, com grande população, economia mais complexa e aparentemente projetos de desenvolvimento que vêm exigindo uma massa de recursos superior àquela normalmente obtida com o petróleo. E a este grupo se poderia agregar Líbia e Iraque, por força de identidade de interesses, dentre outros motivos pelos gastos exigidos no esforço bélico.

O fato de conviverem dois grupos com características diferentes dentro da OPEP, faz com que, quando os países “pobres” da área ingressam na situação de deficitários, lutando para um novo e substancial aumento nos preços do petróleo, os “ricos” ainda estejam com largos superávits. Assim, a economia mundial tão cedo não verá desaparecer os excedentes nos Balanços de Pagamentos da OPEP, já que com um novo reajustamento nos preços os “pobres” passam a registrar algum saldo positivo, mas os “ricos” vêem seus saldos se elevarem brutalmente. Ou seja, os superávits da OPEP são estruturais, e apenas desaparecerão na hipótese de desintegração do cartel, já que os preços do produto tendem a ser reajustados sempre que as economias mais fracas da área reingressarem na condição de deficitárias, muito embora a OPEP como grupo ainda esteja superavitária, face aos saldos positivos rígidos registrados nos balanços das economias “fortes”. Isso pode ser visualizado nos gráficos 1 e 2.

GRÁFICO 1 — OPEP — SALDOS EM CONTAS CORRENTES — US\$ bilhões

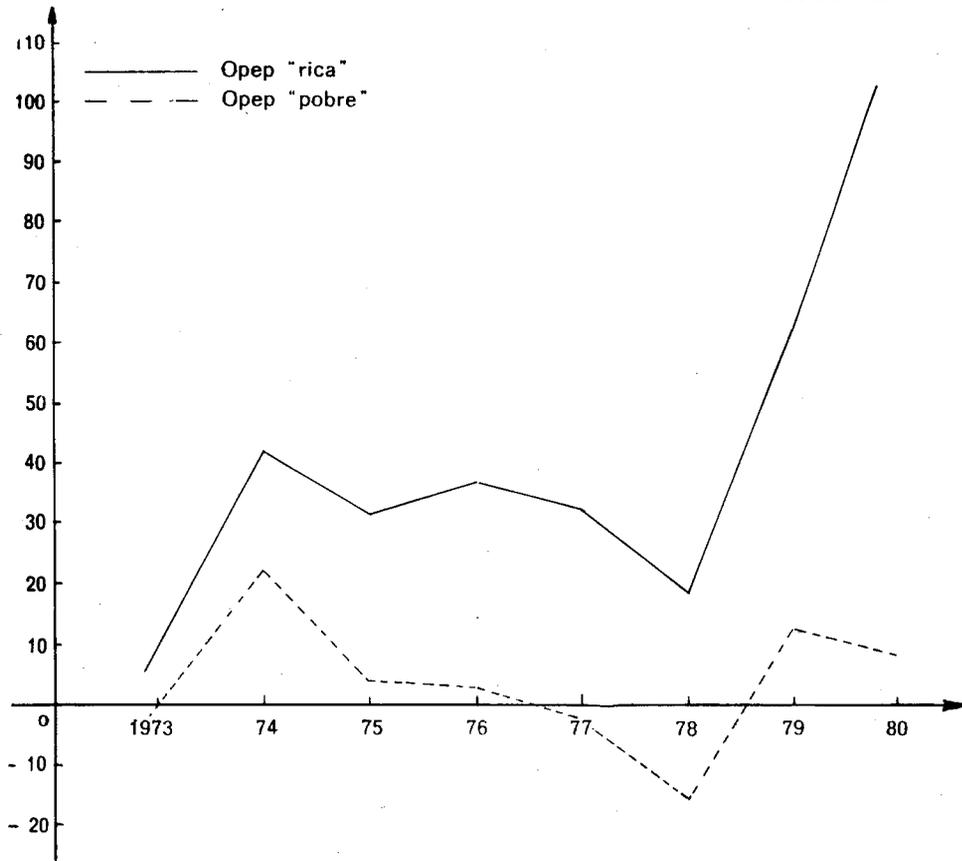
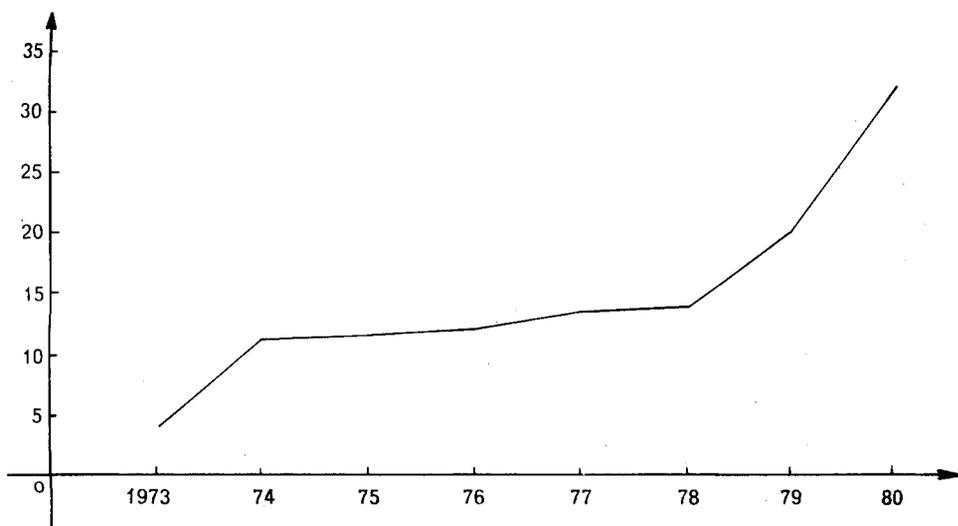


GRÁFICO 2 — PREÇOS MÉDIOS DO PETRÓLEO DA OPEP — US\$/barril.



Se se admite que os membros da OPEP em conjunto continuarão registrando significativos superávits externos, então as pressões sobre os Balanços de Pagamentos dos países em desenvolvimento deverão perdurar no futuro, agravando o endividamento. E depois de decorridos tantos anos de dificuldades externas, os compromissos da dívida acumulada, e o crescimento de outros dispêndios em Serviços tais como transportes, remessas de lucros, pagamentos de *royalties*, assistência técnica, etc., constituem ônus excessivamente pesado às economias dependentes, mesmo na hipótese de equilíbrio comercial, aliás de difícil concretização.

Isso exige medidas de ajustamento dos Balanços de Pagamentos dos países em desenvolvimento. Mas que políticas estariam ao seu alcance? Essa parece ser a questão vital, pois os países industrializados fazem supor, equivocadamente, que as economias mais fráguas no atual jogo internacional têm condições de, por si só, superar as dificuldades presentes.

Recorrer-se às medidas clássicas de ajustamento, com redução do nível de atividades, conflita com a necessidade de criação de empregos, além das dificuldades para transformar um déficit global em superávit, num mundo onde proliferam restrições comerciais. Além disso, uma vez que os países periféricos já registram um elevado endividamento, com largos déficits estruturais na conta Serviços, uma política recessiva teria pequenos reflexos tanto na conta de mercadorias, já comprimida, como no item Invisíveis. O caminho da redução do ritmo de atividades constituiria, portanto, uma falsa alternativa, já que é impossível que se possa conscientemente optar por uma recessão permanente, e infrutífera, na busca do inalcançável.

No caso brasileiro, por exemplo, as importações já se encontram suficientemente contraídas, constituindo hoje uma das economias mais fechadas do mundo,³ e assim mesmo repetem-se os déficits comerciais, a despeito, ainda, dos resultados altamente favoráveis do esforço exportador. Paralelamente o País já enfrenta um déficit em Serviços superior a US\$ 10,0 bilhões anuais, e em expansão ininterrupta.

Ora, se a economia crescendo a baixas taxas, provocando desemprego quando teria de aumentar o número de empregos, com problemas sociais por não dispor de programas de auxílio a trabalhadores desocupados, ainda assim vê sua situação externa deteriorar-se, o que mais se poderia fazer?

³ As importações, exclusive combustíveis e lubrificantes, vêm se mantendo em torno de 5,0% do produto interno bruto, bem abaixo dos níveis observados entre 1971 e 1975.

O QUE SE ESPERA DO DIÁLOGO NORTE-SUL

Os problemas da economia internacional vêm sendo encarados pelos países industrializados e pelas instituições internacionais de forma dúbia, aparentando uma timidez apenas compreensível porque a evolução observada constituiria a melhor “solução” para as economias líderes. De fato, se não existem condições para um novo reordenamento da economia mundial, visando tratar especificamente de desequilíbrios persistentes em Balanços de Pagamentos, a evolução das relações econômicas nos moldes que vêm sendo observados, com os déficits concentrados nas economias mais frágeis, seria a alternativa mais interessante para as nações desenvolvidas.

Ocorre que, em realidade, a capacidade de endividamento dos países periféricos se encontra nos limites do possível, e os casos da Polônia e Turquia tendem a repetir-se em relação a outros países. Além disso o financiamento internacional para cobertura dos déficits de Balanço de Pagamentos sofre as incertezas do mercado de Euromodas, que assumiu a responsabilidade maior pela reciclagem dos dólares, criando assim condições adversas para os tomadores, com prazos de pagamento incompatíveis com a natureza e vulto dos desequilíbrios internacionais. A isso se alia a política monetária americana, que vem forçando as taxas de juros a patamares absurdamente elevados, com dificuldades adicionais aos devedores.

Nesse quadro dramático, é importante que os países industrializados tenham consciência da inviabilidade de prosseguimento *ad infinitum* do processo de ajustamento das contas internacionais nos moldes vigentes. Pois é inegável que a deterioração da situação dos devedores passa a representar riscos para os credores, paralelamente à instabilidade política que as dificuldades econômicas introduzem nas economias periféricas.

Para o Brasil o mínimo de êxito do Diálogo Norte-Sul deveria significar uma mudança de postura das economias hegemônicas, inicialmente abolindo as restrições que as exportações brasileiras encontram em seus mercados. Já que é uma contradição que os países economicamente mais fortes impeçam que o Brasil melhore sua *performance* comercial, e ao mesmo tempo desejem um controle das contas externas de quem tudo já fez para conter a demanda interna e as importações.

Deveria parecer suficientemente claro que a única forma de o Brasil minimizar os seus desequilíbrios em Contas Correntes seria mediante aumento das exportações para os grandes mercados mundiais, onde ainda assim a sua participação continuaria marginal, sem colocar em risco a estabilidade das economias. E os países industrializados terão de perceber que a expansão das exportações brasileiras na busca de superávits comerciais junto às nações líderes, não constituiria simplesmente a abertura de uma alternativa de caráter beneficente, em

favor do Brasil, já que tal caminho exigiria grandes sacrifícios internos para o não consumo, a fim de criar disponibilidade para exportar.

Ter-se-ia de enfatizar, ainda uma vez, que nenhuma outra alternativa resta ao Brasil, a não ser o aumento das exportações. E isso porque se descarta desde logo a opção por maiores facilidades ao capital estrangeiro, como política de ajustamento do Balanço de Pagamentos; não só devido ao fato de a economia brasileira não comportar novos avanços na já absurda desnacionalização existente, como ainda porque um ou dois bilhões de dólares a mais, via capitais estrangeiros, pouco significaria diante do vulto dos déficits anuais. Além disso, o caminho futuro do Brasil seria rever as atuais facilidades concedidas aos investimentos estrangeiros, no mínimo fazendo cumprir a legislação em vigor, que, a despeito de mandar discriminar as inversões, com tratamento mais favorável apenas àquelas que interessam ao País, é descumprida pelo Governo, ajudado pela omissão do Parlamento, com o que as facilidades são generalizadas, sem proveitos para o País.

Pretende-se, ainda, que os países industrializados reconheçam que as condições do financiamento internacional em favor das economias mais afetadas no processo de ajustamento global da economia mundial observado desde 1974, mostram-se totalmente incompatíveis, em relação aos prazos, com o vulto dos déficits compulsoriamente absorvidos pelos países não desenvolvidos. Pois é surpreendente que, se antes da crise do petróleo os recursos do Euromonedas eram emprestados em prazos até acima de 10 anos, quando as exigências dos Balanços de Pagamentos eram mínimas, hoje se pratique prazos de aproximadamente cinco anos, ou até menos, para um estoque de dívidas de longo prazo que deverá superar US\$ 400,0 bilhões em 1981, ou mais de US\$ 500,0 bilhões, se considerada a dívida de curto prazo, que, por falta de alternativas dos devedores, vem crescendo mais rapidamente em anos recentes.

As instituições internacionais e especialmente o Fundo Monetário Internacional — que de algum modo já admite o caráter estrutural dos desequilíbrios internacionais presentes — também necessitariam analisar os problemas das nações em desenvolvimento sob novos prismas, reduzindo as condicionalidades à realidade dos países, e concedendo prazos mais longos em seus financiamentos, passando a desempenhar, assim, um lugar importante na reciclagem dos déficits mundiais. Seria também vital que o Fundo Monetário Internacional reconhecesse a efetiva impossibilidade de que estratégias ortodoxas de ajustamento do Balanço de Pagamentos, via políticas monetária e fiscal contracionistas, e naturalmente estagnação econômica, possam constituir solução para remover os déficits nas contas externas de todo e qualquer país. Afinal os superávits de algumas nações requerem uma contrapartida nas contas de outras, verdade contábil irremovível, que nenhuma teoria pode questionar.

E a questão das condicionalidades é tão importante que o acesso ao Fundo

Monetário Internacional, por exemplo, ao invés de facilitar o financiamento dos desequilíbrios, pode significar uma condenação ao país envolvido nas adversidades da economia internacional, na medida em que sejam postas exigências inalcançáveis, trazendo em consequência dificuldades posteriores inclusive aos fluxos de recursos que normalmente eram obtidos em outras fontes, como no Euro-moedas e nas demais instituições internacionais.

O Diálogo Norte-Sul fracassará totalmente, portanto, se os países ricos não tiverem a sensibilidade para a necessidade de uma mudança de comportamento em relação aos problemas das economias em desenvolvimento. E para que isso venha a ocorrer seria imprescindível reconhecer previamente que a difícil situação dos países devedores não pode ser generalizadamente imputada à irresponsabilidade destes na formulação de políticas econômicas,⁴ já que a alocação dos déficits em seus Balanços de Pagamentos se deu mais por impotência, diante das pressões externas, e em circunstâncias que permitiram que os aumentos nos gastos com petróleo pelos países desenvolvidos não deslocassem estes para a condição de devedores internacionais.

As nações endividadas são antes de tudo vítimas de uma realidade histórica, de fraco poder de barganha num momento crítico da economia internacional, e assim devem ser vistas e respeitadas, e não simplesmente apontadas como responsáveis por aquilo a que não puderam resistir.

⁴ Embora, no caso brasileiro, a inadequação da política econômica tenha sido responsável pela posição atual de maior devedor internacional.