

A balança de pagamentos

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. EXPORTAÇÃO E DÍVIDA

O BRASIL figura entre os países cuja estatística do comércio exterior é particularmente bem desenvolvida. O comércio exterior, porém, não representa senão uma parte — muito importante, é verdade — das relações comerciais e financeiras com o estrangeiro. Conseqüentemente, a balança do comércio exterior, no sentido usual do termo, isto é, o confronto das exportações e importações de mercadorias e o saldo (positivo ou negativo) que daí resulta, por si só não basta para que se conheçam as receitas e despesas de um país, provenientes de suas relações internacionais. Os dados do comércio exterior tampouco permitem fazer-se uma idéia do conjunto de capitais e obrigações acumuladas, ou seja, saber se um país é credor ou devedor do estrangeiro. Mesmo analisando essas conexões durante longos períodos, chegar-se-ia á conclusões inteiramente falsas, se se quisesse tomar por base unicamente o saldo do comércio exterior.

A história comercial e financeira do Brasil, sob este aspecto, é particularmente instrutiva. De 1822 a 1860, a balança de seu comércio exterior foi muitas vezes deficitária; nos 84 anos seguintes, porém, de 1861 a 1944, as importações anuais apenas 6 vezes ultrapassaram as exportações (em 1885-86, 1913, 1920, 1937, 1938 e 1940) e ainda mesmo nestes anos desfavoráveis o *deficit* foi insignificante. *Per contra*, o saldo positivo foi, não somente nestes últimos anos, mas também nos períodos anteriores, freqüentemente muito elevado. Durante muitos anos as importações representaram apenas de 70 a 80 % das exportações. O saldo total verificado a partir de 1861 deveria, assim, não só

ter compensado o *deficit* dos quatro primeiros decênios que se seguiram à Independência, mas também produzido uma enorme conta credora, uma vez que um *deficit* do comércio exterior constitui um débito, um saldo positivo, um crédito para com o estrangeiro e, como disse um dos melhores especialistas na matéria, o Professor HEILPERIN, de Genebra, “in the long run, the balance of trade must be equal to the balance of capital movements (but with a contrary sign)” (1). Ainda mesmo que o Brasil, renunciando a qualquer investimento que rendesse juros, houvesse utilizado os excedentes de seu comércio exterior unicamente em compras de ouro, deveria ter acumulado um tesouro equivalente a cerca de 600 milhões de libras-ouro antigas, ou sejam, cinco bilhões de dólares atuais, ou quase 100 bilhões de cruzeiros, e encontra-se livre de qualquer dívida externa.

A realidade, como é sabido, foi bem diferente. Malgrado o saldo ativo quase permanente e extremamente elevado de seu comércio exterior, o Brasil contraiu, até 1941, uma dívida pública externa de 412 milhões de libras e, depois de ter pago efetivamente quase 500 milhões de libras, o montante da dívida em circulação elevava-se ainda a £ 240.557.670 (2) — sem falar na dívida externa de particulares e outros capitais privados investidos no país.

Nossa pequena excursão pela História demonstra que a balança do comércio exterior é um guia muito incerto. Se se deseja orientar-se pelo passado, ou fazer planos para o futuro, são necessárias informações mais amplas. Os algarismos relativos

(1) MICHAEL A. HEILPERIN, *International Monetary Economics* (Londres-Nova York-Toronto), 1939, pág. 102.

(2) *Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças* — Fevereiro, 1943, pág. 32.

às exportações e importações devem ser complementados por muitos outros itens, que se incluem no cálculo das receitas e despesas, bem como no do crédito e débito dos pagamentos internacionais.

Esta constatação parece hoje banal. No entanto, ela se deve a longas e onerosas experiências, pelas quais se descobriu e reconheceu que a balança do comércio exterior e a balança de pagamentos não são idênticas. E passaram ainda cento e cinquenta anos, até que se chegasse à discriminação dos diferentes elementos que cumpria levar em conta, assim como à elaboração de esquemas apropriados e à organização de estatísticas que permitissem cálculos mais precisos.

II. DOCTRINA E PRÁTICA COMERCIAL

A noção de balança de pagamentos está ligada à proposição de que o território de um Estado constitui uma unidade econômica. Esta é uma concepção relativamente nova, que só no século XVII se formou claramente. Mas as relações que a balança de pagamentos visa demonstrar sob forma nítida e simplificada naturalmente têm existido em todos os tempos. Para adquirir qualquer coisa, são necessários meios de pagamento. Dentro do país, o governo pode determinar o padrão da moeda, fixar as normas para o pagamento imediato e para as transações de crédito e, mesmo, determinar os preços. Para as trocas internacionais, todavia, não há autoridade análoga. Cada Estado pode velar por que seus habitantes respeitem as disposições legais também nos seus negócios com o estrangeiro, mas não pode forçar os outros países a se submeterem a essas disposições, principalmente à de vender suas mercadorias em troca de uma moeda depreciada.

Resulta daí a primeira preocupação dos governos, no tocante aos pagamentos internacionais: é indispensável um meio de pagamento mundialmente reconhecido, e este meio de troca deve estar disponível em quantidades suficientes. Tecnicamente, o problema era, no passado, mas fácil do que hoje, porque os metais preciosos eram virtualmente os únicos meios de pagamentos internacionais

em uso. Esta uniformidade monetária, porém, implicava grave inconveniente: os metais preciosos, particularmente o ouro, eram raríssimos, sua produção limitada e inadaptável às necessidades do comércio internacional. Para conseguir disponibilidades em casos de urgência — más colheitas e outras catástrofes — e sobretudo em caso de guerra, seriam necessárias, pois, reservas metálicas. Os Estados que não possuíam ricas minas de ouro e de prata em seu próprio território, ou em suas colônias, guardavam ciosamente seus estoques de metais preciosos e procuravam defendê-los por todos os meios, chegando mesmo a interditar a exportação do ouro.

Este protecionismo, em seus motivos muito diferente do protecionismo moderno — que tem uma tendência autárquica e anti-mercantil — só poderia agravar a situação, porque as medidas proibitivas reduziam ainda mais os meios de pagamento destinados às trocas internacionais. Depois de haver praticado em toda a Europa com maior ou menor rigor durante quatro séculos — desde o fim das Cruzadas — o sistema estava à beira de um colapso. Os negociantes, na Inglaterra principalmente, revoltavam-se. O primeiro sinal de alerta partiu de um rico comerciante de Londres, THOMAS MUN, membro da administração da Companhia das Índias Orientais. MUN não era, em princípio, contra as reservas de ouro, mas exigia que essas reservas fossem flexíveis, adaptáveis às necessidades do comércio.

Para regulamentar razoavelmente as reservas metálicas, cumpre conhecer primeiro a amplitude e o movimento do comércio exterior. Sobre o assunto já existiam algumas estatísticas. A partir de 1615, e principalmente com objetivos fiscais, o governo inglês passou a fazer estimativas sobre o volume físico do comércio exterior, com base nos direitos alfandegários. Sob a pressão da opinião pública, essas estatísticas, melhoradas e estendidas também ao valor das mercadorias, foram, a partir de 1663, apresentadas regularmente ao parlamento.

Aparentemente, esta era uma base para o cálculo aproximado da quantidade de ouro que a Te-

souraria poderia acumular anualmente, sem prejudicar o comércio. Mas a própria base era enganadora. O esquema estabelecido pelos economistas MUN e MISSELDEN, para quem as exportações devem ser iguais às importações mais o aumento das reservas-ouro, era visivelmente inexato.

De onde viria o erro? A este respeito divergiam as opiniões. A maioria dos economistas, e entre eles ADAM SMITH, acreditava que a imperfeição das estatísticas do comércio exterior era a causa de tal erro. SMITH, que considerava todos esses cálculos uma excentricidade do mercantilismo, sugeria que se limitasse apenas a observar o preço do câmbio: "The ordinary course of exchange, therefore, being an indication of the ordinary state of debt and credit between two places, must likewise be an indication of the ordinary course of their exports and imports, as these necessarily regulate that state" (3). Em outras palavras: ADAM SMITH quis avaliar a balança do comércio pelo seu efeito monetário. Este efeito, porém, é um critério dos mais incertos, sujeito a outros fatores, político, psicológico e influenciado pelas transações puramente especulativas. Ademais, ainda mesmo que o preço do câmbio refletisse corretamente a situação comercial, seria um instrumento de medida sempre atrasado. A finalidade de todas as balanças que se referem às relações com o estrangeiro é precisamente reconhecer uma tendência perigosa antes que se manifeste o efeito monetário.

Outro economista da mesma época foi mais perspicaz a tal respeito. JAMES STEUART, o último grande teórico do mercantilismo, em sua obra "*Principles of Political Economy*" (1767), chamava a atenção para o comércio "invisível", ou sejam as despesas dos viajantes, as receitas provenientes da marinha mercante e de numerosos outros serviços que não estavam compreendidos na balança do comércio exterior, mas que se revestem de grande importância para conhecer a quantidade de meios de pagamentos internacionais necessá-

ria. Conseqüentemente, estas necessidades deveriam ser calculadas não com base na balança comercial (*balance of trade*), mas na balança geral de pagamentos (*balance of payments*).

Depois da obra de STEUART, o princípio ficou claramente estabelecido, mas sua aplicação parecia tornar-se mais e mais difícil. A expansão dos créditos internacionais — públicos e particulares —, a livre circulação do papel moeda, o pagamento por cheques compensados e a transferência telegráfica tornavam quase impossível um controle ou, mesmo, qualquer avaliação do movimento. Aliás, os problemas envolvidos na balança de pagamentos pareciam ter mais interesse teórico do que prático. O novo sistema de livre troca financeira e monetária funcionava relativamente bem — pelo menos para as grandes potências. E a sorte dos outros países, cuja moeda, em virtude de uma balança de pagamentos sobrecarregada, sofria abalos periódicos, não interessava muito.

Este estado de coisas só mudou no fim da primeira guerra mundial, quando, com o problema das dívidas inter-aliadas e das reparações, a balança dos pagamentos ganhou importância capital para todos os países do mundo. A Sociedade das Nações ocupou-se do problema em uma de suas primeiras Assembléias e adotou a seguinte resolução: "Ela (a Assembléia) espera que o estudo das questões relativas à estabilização das moedas, e em particular a da balança comercial e da balança de pagamentos dos Estados, que é um dos elementos essenciais do assunto, seja prosseguido ativamente, a fim de chegar à publicação de relatórios que esclareçam este problema de tão urgente gravidade" (4).

Se muitas outras resoluções da instituição de Genebra permaneceram letra morta, esta atingiu perfeitamente seus fins. Antes da guerra de 1914, quase não existiam balanças de pagamentos oficiais; apenas se faziam, em alguns países, avaliações particulares, tais como os notáveis trabalhos

(3) ADAM SMITH, *The Wealth of Nations*, Livro IV, Cap. III, Parte I.

(4) SOCIÉTÉ DES NATIONS, *Memorandum sur les Balances des Paiements et sur les Balances du Commerce Extérieur 1910-1923* (Genebra, 1924), Vol. I, Prefácio.

sôbre a balança de pagamentos da Argentina, que C. A. THORNQUIST publicava regularmente na "Revista de Economia Argentina" e na "Revue de La Plata". Inspirados pela iniciativa da Sociedade das Nações, muitos países começaram, então, a estabelecer a balança de suas contas com o estrangeiro, e já em 1922 os serviços da Sociedade das Nações puderam publicar um resumo referente a doze países membros. Simultaneamente, o governo dos Estados Unidos estabeleceu a primeira balança de pagamentos oficial, baseada essencialmente nos estudos que o *Harvard University Committee on Economic Research* já fizera a partir de 1919.

Às vésperas da segunda guerra mundial — tais publicações foram interrompidas mais tarde — os serviços da Sociedade das Nações puderam reunir dados parcialmente muito minuciosos sôbre 39 países membros e não membros. A balança dos pagamentos tornou-se, pois, em espaço de tempo relativamente curto, um instrumento universalmente usado na administração pública.

III. ESQUEMAS E ESTATÍSTICAS

Ainda que os esquemas aplicados nos diversos países revelem múltiplos matizes, dois tipos principais podem ser discriminados: a *fórmula-padrão*, elaborada pelos serviços econômicos e financeiros da Sociedade das Nações, e o esquema estabelecido pelos peritos do *Bureau of Foreign and Domestic Commerce*, do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, sob a direção do Sr. AMOS E. TAYLOR. Os dois esquemas, aliás, não contêm diferenças profundas. Apesar de existirem fortes contrastes doutrinários na interpretação das balanças de pagamentos, pode dizer-se que, hoje, sua técnica está firmemente estabelecida.

A principal diferença entre a *fórmula-padrão* genebriana e o esquema americano reside na classificação do ouro. A *fórmula* da Sociedade das Nações considera o ouro como uma mercadoria que se exporta e importa da mesma maneira que os outros produtos. Esta concepção parece justificada no que concerne aos grandes países produtores de

metal amarelo, e é defensável também no tocante às importações de ouro para fins industriais. A maior parte das vendas e compras de ouro, entretanto, tem o caráter de movimentos de capitais. O esquema americano leva mais em consideração esse fato ao classificar o ouro e a prata — que, nos Estados Unidos, serve de lastro à moeda — como um grupo especial, separado das mercadorias e serviços, de um lado, e dos capitais, de outro.

Se, sob este aspecto, o esquema americano é mais lógico, a *fórmula* da Sociedade das Nações oferece a vantagem de ser mais facilmente adaptável aos países cuja estatística ainda está pouco desenvolvida. A grande maioria das balanças de pagamentos está, hoje, orientada de acôrdo com a *fórmula-padrão* genebriana. Sua estrutura é clara e simples. Prevê apenas duas grandes divisões: uma para as mercadorias, os serviços e o ouro, e outra para os movimentos de capitais. Teoricamente, as duas partes deverão compensar-se sempre; na realidade, isso quase nunca se verifica. Daí resulta, pois, um "saldo devido aos erros e omissões". As subdivisões da *fórmula-padrão* são numerosas. De cada lado da balança — crédito e débito — devem ser indicados os seguintes itens (5):

MERCADORIAS, SERVIÇOS E OURO

I. Mercadorias:

1. Exportações e importações
2. Retificações de erros de avaliação
3. Contrabando.

II. Juros e dividendos:

4. Juros de dívidas inter-governamentais
5. Juros de outras dívidas públicas
6. Rendimento de outros capitais a longo prazo:
 - a) juros
 - b) dividendos, lucros, etc.
7. Juros de capiais a curto prazo.

III. Outros serviços:

8. Transportes marítimos

(5) SOCIÉTÉ DES NATIONS, Service d'Etudes Economiques. *Balances des Paiements* 1937 (Genebra, 1938), págs. 50-52.

- a) fretes ordinários
 - b) renda de navios fretados
 - c) despesas de transporte de passageiros
9. Direitos portuários
 10. Outras despesas de transporte
 11. Comissões, prêmios de seguro, corretagens
 12. Correios, telégrafos e telefones
 13. Fundos de imigrantes
 14. Remessas de imigrantes
 15. Despesas de turistas
 16. Diversos serviços pessoais
 17. Despesas de serviços diplomáticos, etc.
 18. Outras receitas e despesas governamentais
 19. Outros artigos.

IV. Ouro :

20. Moedas e lingotes de ouro
21. Retificação de erros de avaliação
22. Variação de depósitos de ouro.

MOVIMENTO DE CAPITAIS

I. Operações a longo prazo :

1. Amortização :
 - a) de dívidas inter-governamentais
 - b) de outras dívidas públicas
 - c) de outras dívidas
2. Compras e vendas :
 - a) de bens imóveis no estrangeiro
 - b) de bens imóveis no país, por estrangeiros
 - c) de títulos nacionais, por estrangeiros
 - d) de títulos estrangeiros.
3. Novas emissões de capital :
 - a) governamentais e municipais
 - b) outras.
4. Participação em novas emissões de capital, no estrangeiro ou por estrangeiros.
5. Outros investimentos a longo prazo.

II. Operações a curto prazo :

6. Variações de débitos a curto prazo.
7. Variações de créditos a curto prazo.

Ademais, os serviços da Sociedade das Nações sugerem uma classificação-padrão da dívida internacional, que deveria ser assim discriminada :

Obrigações resultantes de dívidas inter-governamentais ;

Títulos nacionais retidos no estrangeiro e conexos :

a) a outros dívidas do Estado e municipalidades ;

b) a empréstimos privados a longo prazo.

Bens imóveis nacionais pertencentes a estrangeiros ;

Outras dívidas a longo prazo (participação estrangeira em empresas nacionais e outros investimentos diretos de capitais estrangeiros) ;

Dívida externa flutuante :

a) do governo central e autoridades locais ;

b) dos bancos :

depósitos em conta corrente efetuados por correspondentes estrangeiros ;

obrigações referentes a letras de câmbio estrangeiras ;

outras dívidas ;

c) de outras empresas e particulares (exclusive as letras de câmbio indicadas no item b).

Os itens acima referem-se ao passivo ; no ativo serão incluídos os itens correspondentes (créditos intergovernamentais, títulos e bens imóveis estrangeiros, outros créditos a longo prazo e créditos flutuantes no estrangeiro).

Certas rubricas da fórmula-padrão parecem um pouco estranhas. Poder-se-á supor que nenhum país seja capaz ou esteja disposto a indicar que quantidade de mercadorias importa ou exporta como contrabando, mas os quadros estatísticos da Sociedade das Nações revelam que diversos países — o Iraque, por exemplo — em seus balanços inscrevem apreciáveis importâncias sob esse título. De outro lado, informações mais essenciais, principalmente no que diz respeito ao movimento de capitais, nos balanços de numerosos países são sumárias e representam, segundo o parecer dos peritos da Sociedade das Nações, “sòmente deduções duvidosas tiradas de um conjunto de fatos necessariamente incompletos” (6).

(6) *Idem, ibidem*, 1938 (Genebra, 1939), pág. 14.

Ora, mesmo o ramo mais antigo e mais bem desenvolvido da estatística econômica — o do comércio exterior — está longe de ser impecável e padronizado. É curioso o fato de que, na estatística do comércio mundial, as importações são sempre mais elevadas do que as exportações. De acordo com os dados reunidos pela Sociedade das Nações relativamente a 136 países — ou seja, virtualmente, a todos os países do globo — as importações mundiais, em 1929, totalizavam 35.595 milhões de antigos dólares-ouro, mas as exportações atingiam somente 33.024 milhões. Aparentemente, existia, então, um *deficit* de 2.569 milhões de dólares-ouro, igual a quase 8% das exportações. Em 1938, último ano em relação ao qual se dispõe de dados completos, as importações totais representavam um valor de 14.237 milhões de antigos dólares-ouro, ao passo que as exportações atingiam apenas 13.319 milhões. Ainda aí, havia uma diferença de cerca de 7% (7).

Nestas condições, não é de surpreender o fato de o saldo proveniente de erros e omissões atingir quantias consideráveis, nas balanças de pagamentos de numerosos países. Mesmo nos Estados Unidos, país dotado de excelentes estatísticas, este saldo, sempre desagradável, — a nomenclatura norte-americana chama-o *residual* — em 1939 e 1940 ultrapassou de muito um bilhão de dólares e correspondeu aproximadamente à metade das importações. Todavia, estas imperfeições de natureza estatística não deveriam fazer esquecer os grandes progressos realizados no curso do último quarto de século.

Até o presente, apenas uma vez o Brasil estabeleceu uma balança de pagamentos — a referente ao ano de 1932 (8). Adaptando essa balança à sua fórmula-padrão, os serviços da Sociedade das Nações lhe deram a seguinte forma (9):

EM MILHARES DE LIBRAS ESTERLINAS

	Mercadorias	MERCADORIAS, SERVIÇOS E OURO			Total	MOVIMENTO DOS CAPITAIS	TOTAL GERAL
		Juros e divididos	Outros serviços	Ouro			
Crédito.....	58.973	—	765	1.121	60.859	500	61.359
Débito.....	27.876	16.100	4.819	14	48.809	14.448	63.257
Balanço.....	+ 31.097	— 15.100	— 4.054	+ 1.107	+ 12.050	— 13.948	— 1.898

À falta de balanças mais recentes, este quadro ainda foi reproduzido nas publicações posteriores da Sociedade das Nações, bem como em numerosos anuários internacionais e estudos econômicos e financeiros. O grande trabalho requerido pela elaboração de uma balança de pagamentos não foi, pois, em vão.

A balança relativa a 1932, no entanto, foi uma primeira tentativa, baseada em documentação muito desigual. As despesas atinentes a dividendos e lucros do capital estrangeiro — depois das importações de mercadorias, a parte mais importante do débito — foram avaliadas sumariamente em 10 milhões de libras e nenhuma discriminação foi

possível entre os movimentos dos capitais a longo prazo e os daqueles a curto prazo. Com a documentação hoje existente, poder-se-ia sem dúvida dar a estes itens, e também a outros, maior precisão. Além disso, o ano de 1932, período de grande crise, não foi um ano característico nem para o Brasil nem para a economia mundial, o que constitui uma razão a mais para que se substitua essa balança, já obsoleta, por uma nova, que demonstre a atual situação econômica e financeira do país no exterior.

(8) MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES — Serviços Comerciais — *O Brasil — Recursos — Possibilidades — Desenvolvimento. Estatística e Diagramas* — (Rio, 1933), págs. 357/58.

(9) SOCIÉTÉ DES NATIONS. Service d'Études Économiques. *Balances des Paiements 1933* (Genebra, 1934), pág. 71.

(7) *Annuaire Statistique de la Société des Nations 1940/41* (Genebra, 1941), pág. 177.