

OS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS E A REFORMA DO SISTEMA MONETÁRIO MUNDIAL

O. A. DIAS CARNEIRO

Na parte final de seu estudo, cuja introdução, de sentido teórico, foi divulgada no último número desta revista, o autor detém-se na análise das relações entre o atual sistema monetário internacional e os interesses dos países subdesenvolvidos. Ressaltam dessa análise as deficiências do sistema em face de tais interesses. Falta-lhe "um mecanismo adequado pelo qual os países subdesenvolvidos tenham acesso a reservas de crédito incondicional, a curto e mesmo médio prazos, que lhes possibilite financiar "deficits temporários, e mesmo mais persistentes, de seu balanço-de-pagamentos, resultantes de declínios mais ou menos prolongados de sua receita de exportações". Também não habilita os países desenvolvidos, mediante a liquidez que lhes seja concedida ou a acomodação financeira recebida, a favorecer os subdesenvolvidos com os recursos necessários à cobertura de seus "hiatos de comércio". O autor mostra o alcance das sugestões apresentadas, para reforma do sistema, pelo grupo de peritos constituído por força de resolução da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, reunida em Genebra de abril a junho de 1964.

IV — O PROCESSO DE AJUSTE DO BALANÇO-DE-PAGAMENTOS

A FIM de se examinar, mais detidamente, o círculo vicioso de causalidade existente na solução do problema da liquidez dos países subdesenvolvidos no atual sistema mo-

netário internacional, é necessário expor as circunstâncias especiais que regem o processo de ajuste de balanço-de-pagamentos de países industrializados e subdesenvolvidos. Nestes como naqueles, as perturbações de equilíbrio diferem quanto à origem e duração e por isto devem ser corrigidas com medidas diferentes de política econômica.

As perturbações temporárias, que puderem ser corrigidas sem ajustamentos na estrutura interna de produção e na do comércio exterior, devem ser financiadas pelas reservas, condicionais e incondicionais, ao alcance das autoridades monetárias. Perturbações mais prolongadas, causadas por variações de custos, preços e taxas cambiais, com reflexos sobre o nível e distribuição dos investimentos e sobre a composição do comércio exterior, devem ser atacadas com o mínimo possível de reedução na produção e no nível interno de emprêgo, mas para isto já não basta o acesso a reservas, necessitando-se de financiamento suplementar, por meio de créditos intergovernamentais e *swaps* de curto e médio prazos de amortização. Já os desequilíbrios crônicos, deficitários e superavitários, exigem tratamento diferenciado e de acôrdo com o nível de desenvolvimento das economias nacionais.

Países desenvolvidos e subdesenvolvidos reduzem reservas ou liquidam saldos de balanço-de-pagamentos pela valorização da taxa cambial, pelo aumento de preços e salários e pela liberalização da política de importação. Esses países, indistintamente, aumentam reservas ou reduzem *deficits* de balanço-de-pagamentos pela desvalorização da taxa cambial, a redução de preços e salários, o aumento de barreiras alfandegárias e a imposição de restrições quantitativas e cambiais às importações. Tais medidas, automáticas sob o antigo regime de padrão-ouro, se tornaram discricionários desde a implantação do atual regime de padrão-ouro-divisas. Em regime de câmbios flexíveis, não existe o problema de ajuste de balanço-de-pagamentos, já que as variações cambiais preservam automaticamente êsse equilíbrio. No atual sistema, de paridades declaradas ao Fundo Monetário, onde os ajustes de balanço-de-pagamentos devem efetuar-se com preservação dessa paridade de taxas de câmbio e em condições gerais de estabilidade no nível interno de preços, o interêsse nacional

dos países estabelece condições de solução para o problema de recuperação do equilíbrio que mais se coadunem com êsse interesse nacional, principalmente quando tais desequilíbrios são de caráter crônico ou mais prolongado que simples perturbações temporárias.

Nesse caso, o problema principal dos países desenvolvidos é o de distribuir o ônus do processo de recuperação, entre países desenvolvidos deficitários e superavitários, e o problema principal dos países subdesenvolvidos é o de recuperarem o equilíbrio, fazendo, por um lado, que os países desenvolvidos superavitários aceitem uma parte da carga do ajuste a ser efetuado pelos desenvolvidos deficitários, e, por outro lado, ajustando suas próprias reservas e assim aumentando seu crédito externo, de modo a gerarem, interna e externamente, os recursos de que necessitam para se desenvolver.

Essa diferenciação de interesses nacionais em face do problema do ajuste de balanço-de-pagamentos, conduz a um exame mais detido das peculiaridades dêsse problema, no contexto econômico dos países subdesenvolvidos. Nesse exame duas circunstâncias principais adquirem relêvo e requerem esclarecimento.

A primeira diz respeito ao chamado "hiato de comércio" (*trade gap*), isto é, o *deficit* estrutural de comércio no balanço-de-pagamentos da maior parte dos países subdesenvolvidos, e à possibilidade de sua eliminação por meios monetários e fiscais. Êsse *deficit* estrutural é definido como uma disparidade negativa que se manifesta nas transações correntes do balanço-de-pagamentos dêsses países entre as despesas com o pagamento de importações, de "invisíveis", frete e seguro de transporte internacional de cargas, e de serviços da dívida externa, acrescidas do custo de formação de reservas, e da remessa para o exterior das rendas do investimento estrangeiro, e a receita das exportações e do turismo de estrangeiros no país. Êsse *deficit* estrutural foi historicamente coberto por volumosos movimentos de capital privado, até a Depressão de 1930, e com um influxo líquido decrescente dêsses capitais desde então, até certo ponto suplementado, a partir do término da Segunda Grande Guerra, por capitais de go-

vêrno e de instituições internacionais de crédito a longo prazo, para aplicação em desenvolvimento econômico.

A magnitude desse *deficit* é função, em relação direta, da taxa-meta do desenvolvimento econômico. Houve, como se sabe, consenso geral nas Nações Unidas em se adotar, como medida razoável, a taxa-meta de 5% ao ano, para o crescimento do produto nacional bruto dos países subdesenvolvidos, na segunda metade da década de 1960-70. A definição política dessa taxa-meta criou uma definição econômica do "hiato de comércio", pelo cálculo das necessidades rapidamente crescentes de importações em face de um aumento moderado previsível para as exportações, e que só poderá ser coberto se às medidas fiscais e monetárias a serem tomadas internamente pelos países subdesenvolvidos se vier aliar um influxo líquido de capitais, públicos e particulares, mais volumoso que o atual e cuja obtenção o presente sistema monetário internacional não pode garantir.

A segunda circunstância de relevo no processo de ajustamento de balanço-de-pagamentos dos países subdesenvolvidos se refere à distribuição das exportações desses países entre produtos primários e manufaturados. Quanto maior fôr a parcela dos produtos primários, com a exclusão do petróleo, na receita dessas exportações, tanto mais importante será essa circunstância impeditiva de um pronto e suave ajustamento.

Nesses países, principalmente entre os mais atrasados, a receita das exportações é maior que a soma do investimento bruto privado interno e as despesas de governo para consumo e investimento. Qualquer flutuação nessa receita é transmitida diretamente sobre o volume total da renda nacional bruta, refletindo-se os ciclos dos preços dos produtos primários em períodos de prosperidades e depressão, esses historicamente mais prolongados e numerosos que aquêles. Em países subdesenvolvidos mais adiantados a relação se inverte e a soma dos investimentos privados e das despesas de governo ultrapassa, em geral, o total da receita de exportações. Mas nesses países o impacto adverso dos decréscimos dessa receita é amortecido por um aumento das despesas de governo, resultando assim em políticas contracíclicas de efeitos a curto e médio prazos mais diversos, mas que acompanham esbatidamente,

a longo prazo, os ciclos dos preços internacionais dos produtos primários, os quais por sua vez refletem as condições econômicas internas nos países industrializados.

Os movimentos internacionais de capital tendem a moderar ou mesmo a compensar êsses impactos adversos do comércio exterior sobre a renda nacional dos países subdesenvolvidos. As quedas de produção nos países desenvolvidos não se traduzirão mais necessariamente em queda de renda nos subdesenvolvidos, mesmo que suas importações cresçam mais que suas exportações, pois nessas circunstâncias os investimentos privados internos e as despesas de govêrno não perderão o impulso sobre o produto nacional bruto nem se propagarão inflacionariamente, mesmo que haja substituição de importações pela produção interna e mesmo que tal substituição se processe entre bens de capital.

Essas duas peculiaridades apontam para a conclusão geral de que, nos países subdesenvolvidos, os *deficits* de balanço-de-pagamentos, quando de curta duração, devem ser financiados com reservas e com empréstimos a curto prazo. Quando mais prolongados, o recurso a tais reservas e empréstimos não se torna suficiente para evitar a desvalorização cambial, seguida de inflação ou de maiores pressões inflacionárias, sendo necessário suplementar essas reservas e empréstimos com financiamento externo de prazo mais longo. E nesses países os desequilíbrios mais prolongados são mais numerosos que os mesmos prolongados, em decorrência de fricções no mecanismo de ajuste, mesmo quando inicialmente corrigidos pelo recurso às reservas.

Se o suprimento interno de moeda e crédito permanecer inalterado, as flutuações de curto prazo nos preços dos produtos primários exportados não terão seus efeitos minora- dos ou eliminados por um ajuste de curto prazo em uma estrutura inflexível de exportações e importações. Se tais preços aumentam, não resultarão êles em aumento da renda nacional nem em rápido ajuste do balanço-de-pagamentos, já que tais aumentos tendem a se neutralizar em poupanças ociosas, acumuladas em moedas de reserva, pelo setor de exportação. Além disto, vale notar que os aumentos de preço dos produtos primários são incapazes de induzir maiores ex-

portações dêses produtos, por força do estímulo que poderiam exercer, por via de maiores importações de manufaturas, sobre a capacidade de importar dos países desenvolvidos.

Se, por outro lado, o suprimento de moeda e crédito se expandir, em consequência, por exemplo, da crescente monetarização do setor de subsistência ou da necessidade de nivelar aumentos de força-de-trabalho com meios crescentes de comercializar seu produto marginal ou de evitar os males sociais decorrentes do desemprego e da depressão dos salários reais, então a expansão dos meios de pagamento não somente promoverá modificações na estrutura das importações e exportações, mas também promoverá, periodicamente, sua própria expansão cumulativa. Neste caso, a substituição de importações pela produção interna mais onerosa não poderá deixar de ser inflacionária, e mesmo assim não poderá atingir os bens de capital, dados os longos prazos de produção e os pesados financiamentos que exigem. Às desvalorizações sucessivas das taxas de câmbio se acrescentariam restrições cada vez mais rigorosas às importações, com violação patente das "regras do jogo" do atual sistema monetário internacional.

Além disto, há em certos países subdesenvolvidos, principalmente nos da América Latina, em períodos de transição da inflação para a estabilidade, —e mesmo nos países desenvolvidos, ao passarem de uma economia de guerra para uma economia de paz—, a possibilidade de ocorrerem "retrações ou depressões inflacionárias", caracterizadas pela coexistência de desemprego, queda de produção e de um "núcleo irreduzível" de inflação de preços.

Há, inicialmente, nesses países um surto inflacionário provocado por uma ou várias causas. Em geral essas causas se originam de limitações impostas, pelo próprio estado de subdesenvolvimento, à disponibilidade de um fator de propulsão essencial: mão-de-obra qualificada, eficiência empresarial, capacidade administrativa do governo, volume adequado de poupanças e da receita de exportações. Essas limitações transformam em inflação os esforços da economia no sentido do desenvolvimento. O ponto de partida pode ser um aumento de preço das importações provocado por uma desvalorização cambial orientada no sentido de aumentar as

exportações. Pode ser uma tentativa de fixação de preços mínimos para a agricultura em nível demasiado alto ou a necessidade de estocar os aumentos da produção agrícola em face de uma demanda constante. Pode ser, ainda, um ajustamento demasiado brusco nas tarifas dos serviços públicos, que, afetando o custo do transporte e dos alimentos, cause pressões altistas sobre os salários e dêsses sobre os custos e novamente sobre os preços.

No segundo estágio, dois fatores principais ampliam êsses efeitos em espiral. O primeiro é que, na maioria dos países subdesenvolvidos, o *deficit* orçamentário tende a crescer com a inflação. Isto por sua vez é devido a muitas outras causas: a evasão do impôsto de renda por contribuintes de altas rendas; os recolhimentos atrasados de pelo menos um ano em relação à declaração do impôsto de renda; causas essas que decorrem do fato de que, nesses países, a incidência fiscal marginal é inferior à incidência média. O segundo fator é o da "escassez de divisas" que surge sempre que o govêrno quer acelerar a taxa de desenvolvimento do país, com preservação do regime político da economia de mercado, mas independentemente ou sem dispor de financiamento externo, em compromisso firme. A economia de mercado não funciona, nesses países, em base de competição, mas de monopólios e oligopólios operando em mercados restritos, ao abrigo de proteção tarifária, e a falta de financiamento externo os priva de importar produtos acabados, matérias-primas e mesmo alimentos, a fim de reduzir o preço do produto nacional, pela compressão dos lucros.

Há ainda outras vias de propagação das pressões inflacionárias. Uma delas é fornecida pelas próprias autoridades monetárias, que cedem a essas pressões aumentando os meios de pagamento. Outras são ocasionadas pela inelasticidade de oferta da produção agrícola em relação ao aumento da população, as quedas ou perdas de safras, por deficiências de transporte, as inflexibilidades de custo no sentido descendente, as reivindicações salariais, a necessidade de capital de giro para as emprêsas. Há quem diga que êsse tipo de inflação de preços e custos não pode durar muito tempo, visto que a velocidade de circulação não pode aumentar indefini-

damente se a oferta de meios de pagamento se mantiver invariável. Mas as próprias autoridades monetárias se encarregam de remover êsse obstáculo e a experiência mostra que essa oferta pode aumentar por período muito mais longo do que aquêle no qual o govêrno pode manter sua política contracionista.

Tôdas essas fricções, no processo de ajustamento, criam sérios obstáculos à operação disciplinada de um programa de estabilização de preços internos e de taxas cambiais com o exterior. Sem o compromisso firme de financiamento externo, mas com a esperança de obtê-lo caso "tudo dê certo", parece existir, em primeiro lugar, senão um dilema, pelo menos a necessidade de uma escolha ao acaso entre procurar-se atingir o equilíbrio no balanço-de-pagamentos e em seguida o do nível interno de preços ou vice-versa.

Com a esperança de obter recursos externos, pelo menos do Fundo Monetário e governamentais, geralmente opta-se pelo primeiro têrmo da alternativa. O equilíbrio no balanço-de-pagamentos se afigura mais fâcilmente atingível com a queda das importações consequente à desvalorização cambial prescrita no plano de estabilização. A estratégia do processo é menos complicada já que o número de variáveis em jôgo é menor. E sempre se espera que, com o restabelecimento do crédito no exterior, resultante do aumento da liquidez internacional pelo aumento de reservas, sejam afinal satisfeitas as esperanças de financiamento externo. Mas, à medida que vai sendo recuperado o equilíbrio externo, ainda mais se agravam as dificuldades de recuperação do equilíbrio interno. As reservas, ao se acumularem, transformam-se em nôvo fator inflacionário, a aliar-se aos já existentes. Aos salários monetários, rígidos no sentido descendente e limitados no ascendente, acomplam-se salários reais cada vez mais reduzidos, em proporção inversa à alta dos preços, cuja taxa de ascensão, reduzida de seu nível elevado pelas medidas corretivas mais óbvias relacionadas à expansão dos meios de pagamento, estaciona-se em nível inferior mas aparentemente irreduzível.

Com a queda dos salários reais, reduz-se a demanda efetiva do mercado. A produção cresce em ritmo decrescente,

os estoques invendáveis se acumulam e o desemprego aumenta. Entrementes, o financiamento externo, a curto e médio prazos, se tornou desnecessário, já que o balanço-de-pagamentos, não só se equilibrou, mas acusa saldo. O financiamento externo a longo prazo, de capitais de governo e de instituições internacionais de crédito, se chegou a ingressar no país, o fez em ritmo demasiado lento e em volume inadequado para cooperar eficazmente com os esforços de estabilização do governo e a manutenção da taxa de desenvolvimento do país, o mesmo acontecendo com os capitais privados que, se chegaram a entrar, o fizeram para adquirir estoques e o controle de empresas a preço de liquidação.

Assim, ao se voltar o governo para o problema da estabilização dos preços internos, depara-se com o espetáculo de uma "estagnação inflacionária", onde a mão-de-obra desempregada não é facilmente absorvida e onde a empresa privada tende a adotar uma atitude de expectativa com relação ao futuro recôbro do mercado, o qual, por sua vez, muito dependerá de sua própria antecipação pela empresa privada. Os investidores estrangeiros, após sua primeira investida às liquidações, tornaram-se receosos de investir em uma economia deprimida. Por outro lado, as próprias autoridades monetárias, atemorizadas pela experiência inflacionária, relutam em reassumir as despesas de governo em obras públicas e em programas sociais, satisfeitas que se acham com o orçamento afinal em equilíbrio.

Assim, na ausência de financiamento para a acomodação do balanço-de-pagamentos a curto prazo, de medidas complementares para compensar o declínio persistente na receita de exportações e de empréstimos e investimentos, públicos e privados externos, a longo prazo, o preço que os países subdesenvolvidos têm de pagar pela sua participação no atual sistema monetário internacional será o de retardar seu ritmo de crescimento, já que a procura do equilíbrio interno em primeiro lugar redundaria na violação das "regras do jogo" do sistema, pela imposição de controles sobre o comércio exterior, os pagamentos internacionais e as taxas de câmbio, pela delegação do combate à inflação a segundo plano e pela recuperação da economia por seus pró-

prios meios, sem necessidade de ajuda externa, ao longo de anos, talvez decênios, de sacrifícios, durante os quais, provavelmente, as forças políticas acabariam modificando ou eliminando o regime da economia de mercado, divorciando completamente o país do atual sistema monetário internacional, —alternativa essa que, em última análise, só está aberta à opção dos países subdesenvolvidos dotados de substanciais recursos naturais e amplo mercado potencial internos. Aos que não possuem tais recursos nem tal mercado potencial, de fato nem essa alternativa estaria a seu alcance, restando-lhes apenas permanecer como membros idôneos do sistema e pagando por isto com o sacrifício de seu próprio desenvolvimento econômico.

De fato, nenhum dos termos da alternativa é viável, já que o êxito integral de um plano de estabilização com desenvolvimento não depende, senão em casos muito excepcionais, exclusivamente do país que o adote. A solução fundamental está na reforma do presente sistema monetário mundial, pelo método que venha a prover os países subdesenvolvidos de mais liquidez e de mais financiamento para fins de desenvolvimento econômico. Os interesses dos países subdesenvolvidos estão em favorecer aquelas poucas propostas de reforma que têm por objetivo aumentar-lhes as reservas sujeitas a saque incondicional e provê-los dos recursos necessários a garantir mais elevadas e mais estáveis taxas de desenvolvimento de suas economias, pela adição de recursos externos ao seus próprios recursos, seja pela criação internacional de crédito a curto prazo, com repasse a longo prazo, seja anexando produtos primários às suas reservas em ouro.

Mas êsses interesses têm de ser conciliados com os dos países desenvolvidos, os quais não se mostram interessados em qualquer reforma radical do sistema. Trata-se de encontrar uma "linha de contrato" baseada em um esquema intermediário, no qual a criação de liquidez, proporcional às necessidades de pronto pagamento de todos os países, seja vinculada à cobertura do "hiato de comércio" dos países subdesenvolvidos, com financiamentos a longo prazo de

seu desenvolvimento econômico verdadeiramente equilibrado. Tal esquema será, assim, em parte, um aperfeiçoamento do sistema existente, sem necessidade de penosa e talvez impossível renegociação do Convênio de Bretton Woods, no qual várias medidas, tais como a do financiamento compensatória e complementar, posteriormente adotadas, sejam efetivamente consolidadas em um mecanismo mais simples e mais eficaz, onde a solução do problema de liquidez e da recuperação do equilíbrio de balanço-de-pagamentos venham casar-se à solução do problema do *deficit* do balanço de comércio, da qual depende o desenvolvimento rápido e equilibrado dos países subdesenvolvidos.

V — A COBERTURA DO "HIATO DE COMÉRCIO"

O problema do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos é o de como alcançar taxa elevada e estável para o crescimento de seu produto nacional bruto. Esse objetivo primordial se alcança por meio de um aumento na qualificação da mão-de-obra, da elevação de nível, qualidade e eficiência na aplicação do investimento, da adoção e aplicação de processos tecnológicos mais produtivos, de modificações na composição da produção, da distribuição mais equitativa da renda e da modernização de instituições políticas e sociais.

Costuma-se dividir o processo de desenvolvimento em pelo menos duas fases principais. A primeira seria aquela dedicada ao estabelecimento das precondições do desenvolvimento. A essa seguir-se-ia uma segunda, na qual seria atingida a taxa de desenvolvimento, elevada e estável, almejada por uma combinação de mudanças na estrutura econômica e social do país.

Tal processo de desenvolvimento pode ser conduzido sem assistência econômica e financeira externas, isto é, sem que haja transferência de recursos reais do exterior para o país em desenvolvimento, sob forma de empréstimos de governos estrangeiros e de instituições internacionais de crédito a longo prazo, assim como de investimentos privados de indivíduos e empresas domiciliadas no exterior.

Neste caso, presume-se que o país em desenvolvimento possa prover por si mesmo os fatores de propulsão do crescimento acelerado, mobilizando recursos internos e adquirindo importações com exportações, durante a primeira fase. Posteriormente, no decurso da segunda fase, a taxa de expansão, obtida na primeira, é então consolidada, pela distribuição dos recursos adicionados, de modo a satisfazer as modificações da demanda resultantes da elevação do nível de renda.

A condição de êxito na aceleração do crescimento sem ajuda externa é a de que haja simultaneidade no aumento da capacidade profissional (*skills*) da força-de-trabalho, da capacidade de organização do governo e da empresa privada, das poupanças e dos investimentos, bem como da produção exportável. O êxito do empreendimento pressupõe, assim, como pré-condição, o estabelecimento de um acôrdo social sôbre as decisões políticas relativas à implantação e funcionamento de instituições de planejamento, presumivelmente de sentido autoritário, muitas vêzes, mas nem sempre, acompanhadas da abolição do regime de mercados, pelo menos em seu sentido mais amplo.

Vale notar, entretanto, que mesmo quando existam essas instituições apropriadas, a tentativa de desenvolvimento sem assistência externa pode ser frustrada pelo insucesso dos esforços em aumentar seja a eficiência da força-de-trabalho, seja o volume de poupanças e sua aplicação em investimentos produtivos, seja o montante da receita de exportações. Nesse caso, há probabilidade de que se venha a manifestar subutilização e ociosidade em outros recursos mais abundantes do que o recurso limitativo, com prejuízo para a elevação ao máximo da taxa de desenvolvimento ou de sua manutenção em alto nível.

Quando, porém, o processo se realiza com a assistência econômica e financeira externas, tal auxílio passa a constituir outro fator de desenvolvimento, que se alia aos existentes, fator êsse, entretanto, que, quando admitido no processo, poderá constituir-se em mais um fator limitativo, a acrescentar-se àqueles que já se hajam manifestado na economia.

A condição fundamental para que tal não aconteça é a de que o auxílio externo seja provido continuamente, em montante apropriado e em termos que não conflitem com suas condições de aplicação, na primeira fase, e de sua retirada gradual na segunda fase. Só assim os "pontos de estrangulamento" potenciais, quanto à eficiência da mão-de-obra, o volume das poupanças e investimentos e o montante das divisas adquiridas com o comércio de exportação, poderão ser atacados sem a necessidade de simultaneidade de êxito nesse combate. Os recursos internos seriam mais bem empregados, sem perigo de ociosidade e sem necessidade de planejamento rigoroso nessa aplicação.

O êxito do desenvolvimento com ajuda externa é, assim, mais viável e mais rápido. A condição de simultaneidade desaparece. Mas sempre na dependência de que a admissão de recursos externos seja feita flexivelmente, de tal modo que não só seu influxo seja mantido em nível adequado, na primeira fase, mas também que ao se aplicarem o façam de forma versátil, mudando de setor para atender ao de recursos mais escassos; e de que tais recursos, no decorrer da segunda fase se resignem a se retirar da economia em desenvolvimento, gradualmente e na medida em que mais amplos recursos se tornem disponíveis de fontes internas.

Em condições ideais, portanto, permitiria a assistência externa que a economia em desenvolvimento prosseguisse em seu curso, ao longo do processo, com alto grau de independência de decisões. Essa é a razão por que o financiamento e a assistência econômica externas devem ser providos aos países em desenvolvimento através do sistema monetário internacional, e não fora d'ele, como atualmente se efetuam, tornando a ajuda externa bilateral "interessada" no sentido político, ideológico e militar.

Veja-se a lição da realidade. Para aquêles países subdesenvolvidos que, nos últimos quinze anos, procuraram transformar sua economia com auxílio externo, o influxo líquido de capitais a longo prazo foi inadequado. Sua aplicação nesses países nem sempre foi efetuada em seu interesse. Em sua maior parte, tal auxílio simplesmente compensou

as tendências adversas do comércio internacional dos produtos de base. Além disto, crescentes temores de carência de liquidez nos países desenvolvidos fizeram com que tanto os empréstimos como a assistência econômica fôssem quase infalivelmente vinculados a compras de bens de capital nos países credores e doadores.

A parcela correspondente aos países subdesenvolvidos no comércio mundial decresceu de cerca de 33 % em 1950 a pouco menos de 20 % em 1964, de tal forma que se pode afirmar ter o comércio internacional evitado ou contornado os países subdesenvolvidos, em benefício do comércio entre os desenvolvidos, em grande parte devido à política de comércio exterior desses últimos. As relações de intercâmbio, entre produtos primários exportados e manufaturas importadas, também se lhes mostraram adversas, de tal forma que a capacidade de importar dos subdesenvolvidos, em seu conjunto, cresceu menos que o volume de suas exportações. Não deve surpreender, portanto, a verificação de que sua taxa de crescimento de fato decresceu de uma média de 5 % ao ano, no início da década de 1950-60 para 4 % nos meados da chamada Década do Desenvolvimento de 1960-70.

Dado esse comportamento do auxílio externo e dadas as incertezas que caracterizam as receitas de exportação de produtos primários, a curto e médio prazos, vários países subdesenvolvidos procuraram desenvolver-se apelando para o processo de desenvolvimento denominado "introvertido" (*inward looking*) baseado em restrições de importação, em contrôles de câmbio e em seleção dos investimentos privados estrangeiros, contando apenas, e quando muito, nos empréstimos e assistência técnica das agências especializadas das Nações Unidas, aliados a programas de longo prazo de substituição de importações pela produção interna, em convênios multilaterais sobre produtos de base e em acôrdos inter-regionais para a colocação no exterior de seus produtos manufaturados exportáveis.

Mas, em regra, o processo de desenvolvimento introvertido, ao proteger as economias subdesenvolvidos dos impactos adversos do comércio exterior, tornou-as mais vul-

neráveis a erros decorrentes de medidas destinadas a mobilizar seus recursos internos e a assegurar seu eficiente emprego, na programação coerente do processo de substituição das importações de bens de consumo duráveis, de bens de consumo industrial intermediário e por fim de bens de capital. Várias das medidas tomadas revelaram-se criadoras de novos problemas sem solucionar satisfatoriamente os existentes antes de iniciado o programa de substituição. Diga-se de passagem, porém, que, apesar desses erros de previsão, muitos deles graves, os países subdesenvolvidos, principalmente aqueles de recente independência política, conseguiram sair relativamente bem de uma experiência arriscada, mas para a qual não havia alternativa possível.

Tudo isto confirma a opinião de que o desenvolvimento econômico não pode ser acelerado ou estabilizado em elevado ritmo sem mudanças estruturais e institucionais, não somente internas, na mobilização dos recursos nacionais, mas também externas, na adaptação, modificação, aperfeiçoamento ou reforma do sistema monetário e financeiro internacional. A adequação desse sistema deve assegurar que suas "regras de jogo" sejam compatíveis com os objetivos de desenvolvimento externa e internamente equilibrado. Os requisitos para essa adequação melhor ressaltam se examinados em contraste com os inconvenientes do presente sistema.

No sistema atual, para aqueles países subdesenvolvidos que, fora dos da Comunidade Britânica, como os da América Latina, não tiveram em sua história qualquer experiência remanescente colonial da disciplina do padrão-ouro, após seu declínio e queda em seguida à Primeira Grande Guerra, o processo de desenvolvimento, mesmo quando não acelerado, trás consigo pressões inflacionárias sobre o nível interno de preços e deficitárias sobre o equilíbrio do balanço-de-pagamentos. E mesmo para aqueles que tiveram essa experiência até recentemente, como a Índia, o Ceilão e o Paquistão, para só se mencionar esses, não tem sido fácil, embora tenha sido possível, enquanto o desenvolvimento econômico se processou a taxa moderada, manter a expansão anual dos meios de pagamento em sintonia com

os aumentos anuais da produção total. Mas mesmo nesses países, quanto mais nos da América Latina, ao ser acelerado o ritmo de crescimento em decorrência de pressões sociais com reflexos políticos, tem sido extremamente difícil para as autoridades monetárias refrear-se de expendir a oferta de moeda e crédito, para compensar os malefícios de fatores atuantes na receita de exportações, nos "pontos de estrangulamento" estruturais, nas defasagens inerentes ao processo de desenvolvimento e na inércia política em executar reformas urgentes.

Em particular, uma taxa elevada de desenvolvimento obriga a um aumento no nível de investimentos e no aperfeiçoamento do sistema de produção. Isto tem ocorrido quando pressões políticas e sociais reclamam a expansão das despesas de consumo. O limite de mobilização dos recursos domésticos, pelo aumento das poupanças e da receita fiscal, tem sido rigidamente demarcado pelos baixos níveis de renda, no caso da poupança, e por obstáculos legislativos, no caso da reforma fiscal. Esse ritmo elevado de crescimento e o processo de formação de capital que o precede requerem um elevado conteúdo de importações no investimento e maiores importações. Se a receita de exportação não se elevar suficientemente para satisfazer a demanda de importações, uma situação de desequilíbrio se manifesta no balanço-de-pagamentos, que cedo exigirá a imposição de restrições à importação, contrôles cambiais e o estabelecimento de um programa de longo prazo para a substituição das importações pela produção interna.

Três caminhos então se apresentam para a cobertura do "hiato de comércio" decorrente dessa taxa acelerada de desenvolvimento. O primeiro é o de promover, por meio de modificações de política comercial, novos tipos de exportações dos países subdesenvolvidos para os desenvolvidos, assim como convênios internacionais destinados a estabilizar os preços e às vezes a incrementar as exportações de certos produtos de base mais sujeitos a flutuações a curto prazo. O segundo é o de expandir o financiamento e a assistência econômica por meio de um sistema modificado de relações monetárias e financeiras internacionais. O terceiro é

o de acelerar a substituição de importações pela produção interna, a despeito dos perigos que cercam o processo, estendendo-o preferivelmente ao âmbito internacional regional.

O segundo desses três caminhos é o que aqui se pesquisa, mas os outros não se devem perder de vista, já que, para cobrir o "hiato de comércio", ou bem a taxa de expansão das exportações deve exceder a taxa de crescimento da economia ou bem a relação marginal entre o crescimento das importações e o do produto nacional bruto deve ser baixa, condição esta que não é preenchida pela grande maioria dos países subdesenvolvidos.

Em verdade, é necessário que se diga que o atual sistema monetário internacional não foi primordialmente estabelecido com o fito de promover ou assegurar o fluxo de capitais a longo prazo, e muito menos de assistência econômica a baixos juros e longo prazo de amortização, de países desenvolvidos para subdesenvolvidos. No máximo, o atual sistema provê capital a curto prazo aos desenvolvidos para que esses cresçam em ritmo estável de preços e taxas cambiais e, assim, indiretamente, os permita prover capitais a longo prazo aos subdesenvolvidos. E no máximo, também, o atual sistema provê capital a curto prazo aos subdesenvolvidos para que esses possam receber capitais a longo prazo dos desenvolvidos, com risco mínimo de inflação interna de preços e de desvalorização de taxas cambiais.

Por isto é que, na ausência de influxo adequado de capitais a longo prazo e efetuado dentro do próprio sistema monetário internacional, não há alternativa para os subdesenvolvidos, senão se pautarem às "regras do jogo" do atual sistema e se resignarem à deflação, ao desemprego e à estabilização da paz eterna dos cemitérios, como dizia KANT, ou, na por hipótese, a prolongados períodos de estagnação desequilibrada e inflacionária.

O sistema atual carece de um mecanismo adequado, pelo qual os países subdesenvolvidos tenham acesso a reservas de crédito incondicional, a curto e mesmo a médio-prazo, que lhes possibilite financiar *deficits* temporários, e mesmo mais persistentes, de seu balanço-de-pagamentos, resultantes de declínios mais ou menos prolongados de sua

receita de exportações. Por várias razões, o presente esquema de financiamento compensatório do Fundo Monetário, embora represente um passo na direção certa, está longe de ser mais que um método parcial de financiamento de tais declínios, quando temporários. Nada representa, de fato, quanto ao financiamento de declínios de duração mais longa que cinco anos e não prevê absolutamente nada quanto a um possível processo de repasse desse financiamento compensatório ao Banco Internacional, por exemplo, como fundo de financiamento a longo prazo do "hiato de comércio".

O atual sistema não contém em si qualquer mecanismo, pelo qual a liquidez concedida mesmo aos países desenvolvidos possa ser transmitida, como recursos reais aos subdesenvolvidos. E sendo inegável que o ato de conceder financiamento e assistência econômica consiste, de fato, em uma cessão de recursos internos ao exterior, o presente sistema não contém em si qualquer mecanismo pelo qual o país cedente de tais recursos possa receber acomodação financeira, seja do Fundo Monetário seja do Banco Internacional, para facilitar a transferência e ajustar sua economia interna.

Assim, a capacidade de conceder empréstimo de países desenvolvidos que não sejam emissores de moeda de reserva depende de sua capacidade de tomar emprestado do sistema, e a capacidade de emprestar de países que sejam emissores de moedas de reserva, de sua capacidade de suportar perdas de reserva e a perda de confiança na moeda de sua emissão que as acompanha. Esses países, em ambas as categorias, cedo ou tarde suspenderão a concessão de tais empréstimos e de tais auxílios econômicos aos países subdesenvolvidos. A única consideração que os tem detido é de caráter político e não econômico, mas, apesar disto, a consciência de que os recursos do sistema são limitados os tem inibido, principalmente aos europeus, de ampliarem seus programas de assistência financeira ao exterior. Mesmo no caso dos Estados Unidos, a limitação de recursos do sistema tem levado a vincular o financiamento e a assistência econômica aos países subdesenvolvidos a compras naquele país, garantindo-se assim de que as despesas com a ajuda ao exterior

não se traduzem em dreno de reservas, mas em maiores exportações. Por outro lado, a consciência dessa limitação de recursos pode levá-los a adotar políticas monetárias internas deflacionárias, o que, por sua vez, pode ricochetear em decréscimo de demanda de importação de produtos primários, assim afetando seus preços e volumes exportados dos países subdesenvolvidos.

Do ponto-de-vista dos países subdesenvolvidos, portanto, a questão de como se deverá reformar ou aperfeiçoar o sistema atual reduz-se em se saber até que limite o novo sistema terá capacidade para resolver o problema da liquidez, de modo a prover maior capacidade de empréstimo aos países desenvolvidos e a prevenir as contrações de comércio induzidas pela escassez de reservas; para habilitar os países subdesenvolvidos a financiar seus *deficits* a curto e médio prazos em seu balanço-de-pagamentos, sem terem de se valer de restrições de comércio e cambiais e sem terem necessariamente de se resignar a taxas menos elevadas de crescimento; e para canalizar, através do próprio sistema, os recursos necessários à cobertura do "hiato de comércio", pela conversão e repasse das novas reservas em financiamento a longo prazo para o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos.

VI — UMA PROPOSTA CONCRETA

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, realizada em Genebra, de abril a junho de 1964, aprovou uma resolução, de acôrdo com a qual deveria convocar-se um grupo de peritos para considerar, "à luz dos estudos em curso e após consulta com as instituições internacionais apropriadas, os aspectos monetários internacionais dos problemas de comércio e desenvolvimento, dedicando particular atenção às necessidades dos países em desenvolvimento no comércio entre êles e com o resto do mundo".

Êsse Grupo de Peritos reuniu-se na sede das Nações Unidas, em Nova York, de 11 a 29 de outubro de 1965, e, em obediência aos seus têrmos de referência, limitou a área de possibilidade de reforma do atual sistema monetário mundial àquela descrita no *Relatório Anual* do Fundo

Monetário para 1965 e examinou detidamente o documento do Grupo dos Dez intitulado *Relatório do Grupo de Estudos sobre a Criação de Reservas*, de maio de 1965, conhecido pela denominação de *Relatório Ossola*. O relatório do Grupo de Peritos foi publicado pelas Nações Unidas sob o título *International Monetary Issues and the Developing Countries*.

Dentro desse campo de investigação, foi destacada uma proposta, aberta a todos os países-membros do Fundo Monetário e que inclui o Banco Internacional como intermediário no estabelecimento de um vínculo institucional entre a criação de reservas e a transferência de recursos reais de países desenvolvidos aos subdesenvolvidos.

De conformidade com essa proposta, o Fundo Monetário criaria reservas sob a denominação de Unidades do Fundo (*Fund Units*) por decisão deliberada de seus membros, com base em seu poder de voto na instituição. A distribuição inicial de Unidades seria efetuada de acordo com uma fórmula convencionada, que poderia ser aquela baseada nas quotas de cada país no Fundo Monetário, fórmula essa que seria periodicamente revista e ajustada ao crescimento do comércio internacional e às modificações efetuadas nas quotas. A transferência de Unidades seria regulada pela criação de "linhas de crédito", estabelecidas por negociação dentro do âmbito do Fundo Monetário, exatamente como acontece hoje com a transferência das *tranches*-ouro.

No processo de criação de reservas, o Fundo teria oportunidade de prover financiamento ao desenvolvimento econômico. Em troca de Unidades de sua emissão, o Fundo adquiriria moedas de países-membros, principalmente de países desenvolvidos, mas sem exclusão das moedas daqueles subdesenvolvidos superavitários em seus balanços-de-pagamentos e que possam empregar o excedente de suas reservas no desenvolvimento de países subdesenvolvidos deficitários. Em seguida, o Fundo Monetário emprestaria parte das moedas assim adquiridas ao Banco Internacional e suas agências afiliadas, para investimento em países subdesenvolvidos, superavitários e deficitários, recebendo em troca desse repasse títulos de dívida do Banco Internacional.

Como os empréstimos do Banco Internacional não se vinculam a compras em determinados países, mas são desembolsados contra ordens de pagamento convencionadas em concorrência internacional, as moedas assim desembolsadas pelo Banco Internacional e originalmente obtidas do Fundo Monetário, podem não voltar aos países que originalmente as emitiram, de modo que os desembolsos do Banco para fins de desenvolvimento econômico podem acarretar certa redistribuição das reservas criadas pelo Fundo Monetário entre países inicialmente beneficiados pela criação de reservas sob forma de Unidades.

Alternativamente, o Fundo poderia determinar o total das Unidades a ser criado sob forma de reservas, procedendo então em dois estágios. No primeiro, certa parcela das novas reservas seria distribuído *imediatamente* após sua criação aos países-membros do Fundo, proporcionalmente às suas quotas e em troca de moedas nacionais, não havendo repasse ao Banco Internacional. No segundo estágio, a parcela restante das novas reservas, corresponde a um montante *predeterminado* de financiamentos pelo Banco, seria repassada a êsse imediatamente após sua criação, mas seria desembolsada por êsse *gradualmente*, tornando mínimo o efeito de redistribuição acima apontado.

Finalizados os desembolsos do Banco Internacional, a transferência de recursos reais se iniciaria e se processaria sem redução da liquidez, inicialmente adquirida pelos países desenvolvidos e os subdesenvolvidos superavitários. O montante total das reservas seria o mesmo nos dois casos. A predeterminação da quota de repasse ao Banco Internacional evitaria que essa quota, fôsse menor no segundo caso, se comparada com o primeiro. Apenas no segundo caso se evitaria, em grande parte, a redistribuição de reservas. No relatório do Grupo dos Dez, êsse segundo termo da alternativa foi apresentado pelos países da Europa Ocidental, como salvaguarda contra o poder de competição das exportações de bens de capital dos Estados Unidos.

Como se sabe, o Relatório Óssola apenas apresentou essa alternativa para o sistema de repasse proposto, em 1961,

no Plano Stamp, mas não as endossou, preferindo sugerir aperfeiçoamentos no sistema de "supervisão internacional", atualmente adotado no Grupo dos Dez, com liderança da França. O Grupo de Peritos das Nações Unidas, limitado por seu mandato, acertado em Genebra, de só considerar "estudos em curso", e desejoso de estabelecer um mecanismo de repasse que estabelecesse um vínculo entre a criação de reservas e o financiamento do desenvolvimento econômico, adotou como sua a única proposta de repasse considerada no Relatório Óssola, por insistência da Grã-Bretanha. De fato, ambos os termos da alternativa não atendem plenamente às necessidades dos países subdesenvolvidos, já que, em ambos, apenas uma parte das reservas criadas pelo Fundo é destinada a repasse ao Banco Internacional, sendo que o segundo ainda é menos conveniente que o primeiro.

De fato, se os países subdesenvolvidos conseguirem que o Fundo Monetário adote qualquer uma das duas modalidades, já terá sido grande passo à frente no processo da reforma gradual do presente sistema. Os países subdesenvolvidos competiriam entre si pela transferência de recursos oriundos de empréstimos do Banco Internacional decorrentes do aumento total em reservas criadas pelo Fundo. Os países desenvolvidos competiriam entre si pela transferência desses recursos de acordo com sua capacidade de obter encomendas de exportações resultantes dos empréstimos do Banco Internacional. Entre esses últimos, aqueles que obtiverem maior parcela de novas reservas terão de arcar com maiores encargos na transferência de recursos reais. Mas, por outro lado, a eles caberá adquirir maior parcela nas reservas geradas por essas transferências, inclusive em Unidades do Fundo, a expensas daqueles que não lograrem preencher seu quinhão de transferências reais resultantes da criação inicial de reservas. Criar-se-ia, assim, entre países desenvolvidos, um incentivo para contraírem empréstimos a longo prazo com países subdesenvolvidos, e, entre esses, um incentivo para obterem maior quinhão na transferência de recursos. A situação atual seria multilateralizada e maior equidade de encargos seria instituída no sistema, sem necessidade de criação ou manutenção de vínculos econômicos e políticos entre credores e devedores.

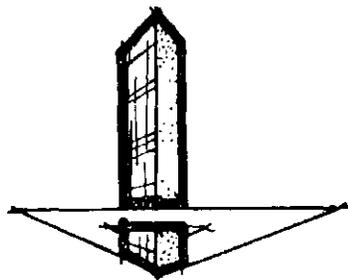
Na medida em que a adoção de qualquer dos termos dessa alternativa importe em renegociação ou emenda do Convênio de Bretton Woods, e na medida em que tal renegociação, sendo possível, seja demorada, muito conveniente seria iniciar-se o processo de reforma do atual sistema à base de uma ampliação dos saques incondicionais no Fundo Monetário, ampliando às *tranches* de crédito as facilidades de saque automático da *tranche*-ouro. Mais tarde, as reservas assim criadas seriam incorporadas como Unidades do Fundo. Não há nada no Convênio de Bretton Woods que proíba essa ampliação de incondicionalidade de saque, estando sua efetivação ao alcance da decisão da Junta de Diretores do Fundo Monetário. É juridicamente duvidoso saber-se se o Convênio de Bretton Woods impede, implicitamente, a criação de reservas pelo Fundo, já que não o faz taxativamente. Há concordância jurídica, entretanto, em dizer-se que o impedimento implícito é matéria interpretativa do Convênio, cabendo apenas à Junta de Diretores interpretar o texto do Convênio de acordo o que achar sobre a conveniência ou inconveniência de criar reservas por deliberação do Fundo.

A necessidade de criar-se um vínculo entre a criação de liquidez e o financiamento do desenvolvimento econômico se justifica, quanto mais não seja, "moralmente" pela noção de que os países desenvolvidos devem (*ought to*) preferir o provimento de assistência econômica aos subdesenvolvidos dentro do sistema monetário internacional, e não fora dele, como atualmente acontece. A extensão do repasse à maior parte ou à totalidade das reservas criadas, não prejudicaria o interesse dos desenvolvidos em manter suas reservas em nível adequado às necessidades de comércio e ao movimento de capitais a curto prazo, já que as Unidades de emissão do Fundo supririam a liquidez adicional. Os subdesenvolvidos se beneficiarão com o reforço de suas próprias reservas por Unidades de Fundo, libertando-se de vínculos políticos e legislativos presentes sempre na assistência econômica prestada fora do sistema monetário. O Fundo Monetário, uma vez estabelecido que pode criar reservas, teria todo interesse em *aplicar* a totalidade das reservas criadas em títulos de dívida do Banco Internacional, o qual, por sua vez, tendo de

pagar juros baixos ao Fundo Monetário, estaria em posição financeira de prover empréstimos a juros bem mais baixos do que os que cobra atualmente.

A adoção da proposta do Grupo de Peritos das Nações Unidas, inicialmente formulada, mas rejeitada, no Grupo dos Dez, constituirá, assim, um passo decisivo para a reforma do sistema monetário internacional, que evoluirá, então, da forma estabelecida em Bretton Woods, para nova forma, bem mais próxima da realidade atual no campo das relações monetárias e financeiras internacionais.

**JOÃO FORTES
ENGENHARIA SA**



CONSTRUÇÕES * INCORPORAÇÕES * ADMINISTRAÇÕES
RUA MEXICO 21 GRUPO 202 TELS . 22 22 15 - 32 39 29