

A dívida latino-americana: segundo ato

PEDRO-PAULO KUCZYNSKI
Da revista Foreign Affairs

Ouve-se um ribombo bastante claro. É o barulho de uma iminente segunda crise de devedores latino-americanos e de outros países em desenvolvimento, ou será o início da recuperação econômica mundial, que gradativamente irá afastar tanto os credores como os devedores da beira do abismo financeiro?

Neste artigo, eu vou começar revendo rapidamente os

Esta enunciação do problema é seguida por uma avaliação das condições gerais e específicas de ação, inclusive uma revisão das propostas existentes e das minhas próprias sugestões específicas. Estas incluem medidas que poderão ser adotadas a curto prazo para melhorar as perspectivas para uma recuperação duradoura. Minha tese central é que o problema permanece agudo e que medidas adicionais e planos de contingência são urgentemente necessários.

CRISE CONCENTRADA

O problema da dívida dos países em desenvolvimento é, em larga escala, um problema latino-americano. O tamanho relativo da dívida da região é muito maior do que no caso de outras áreas em desenvolvimento; sua composição — dois terços de bancos comerciais — lhe dá curtos prazos de vencimento e taxas de juros comerciais; e as receitas de exportação, com as quais a dívida pode ser coberta, são modestas em relação à amplitude do serviço da dívida. Estas características significam que os graves problemas econômicos que estão sendo enfrentados pela maior parte dos países latino-americanos no decorrer do último ano, mais ou menos, dificilmente irão difundir-se, pelo menos com a mesma força, para outras áreas em desenvolvimento.

Por outro lado, a concentração regional do problema significa que praticamente todos os países da América Latina e do Caribe são considerados como uma coisa só pelos bancos comerciais, uma atitude que cortou drasticamente os fluxos de capital da região, independentemente das diferenças entre os países, o que torna a tarefa da recuperação bem mais difícil. O fato de a dívida externa ter sido construída no decorrer da última década, mas principalmente durante os quatro últimos anos, demonstra que o problema não é apenas cíclico, mas também de longo prazo. Como no caso de uma catástrofe natural, o primeiro passo é uma ação de emergência, seguida posteriormente pela reconstrução e pela recuperação.

NO COMEÇO, OS JUROS

As elevadas taxas de juros de 1981-82, juntamente com a inesperada profundidade e duração da recessão internacional, que provocou uma intensa

elementos que tornam a dívida latino-americana um problema bem mais grave do que a dívida de países em desenvolvimento (ou socialistas) em outras áreas. Depois farei uma revisão dos desenvolvimentos ocorridos desde o outono passado, chegando à conclusão de que uma séria diferença existe agora entre os déficits de conta corrente dos países latino-americanos e as fontes de financiamento externo necessárias para compensar estes déficits.

deterioração dos termos comerciais dos países em desenvolvimento, foram os fatores críticos que deflagraram a crise da dívida de 1982-83. Na esteira das crises de dívidas da Argentina e do México, os empréstimos internacionais dos bancos comerciais foram interrompidos, forçando, conforme tinha sido previsto, a renegociação de parte do débito externo junto aos bancos comerciais de países como o Brasil, o Chile e a Venezuela, mas também do Equador, do Peru e do Uruguai.

Em 1983, os pagamentos dos juros sobre a dívida externa dos países latino-americanos e do Caribe deverão atingir quase o nível de US\$ 40 bilhões, mesmo se as taxas de juros internacionais a curto prazo não aumentarem além do nível registrado em meados deste ano. Esta cifra deve ser comparada com as exportações previstas de aproximadamente US\$ 96 bilhões (em 1981, as exportações atingiram um nível de US\$ 110 bilhões). Mesmo com uma significativa recuperação imediata das receitas de exportação como resultado do renovado crescimento econômico nos países industrializados, os juros continuarão sendo muito pesados e provavelmente continuarão assim em 1984 e 1985, a não ser que haja um grande influxo compensador de capital. O problema imediato para os principais países devedores da América Latina é portanto simples e inflexível: grandes fluxos de saída sem fluxos comparáveis de entrada.

ÁSIA E ÁFRICA

Apesar de os países em desenvolvimento, independentemente dos seus níveis de rendimento, terem sofrido as consequências internacionais da recessão de 1981-82, a questão da dívida está concentrada basicamente na América Latina. Evidentemente, outras áreas em desenvolvimento também têm grandes problemas de balanço de pagamentos. Uma boa parte da África ao sul do Saara está mergulhada em problemas crônicos de balanço de pagamentos desde os aumentos do preço do petróleo no princípio da década de 70. Importantes países exportadores de petróleo, como a Indonésia e a Nigéria, encontram-se numa problemática situação financeira e econômica, como resultado da queda dos preços do petróleo e dos cortes nos volumes expor-

táveis. Outros países, como a Coreia, as Filipinas e a Iugoslávia, foram duramente atingidas pela recessão internacional. Entretanto, o principal problema provocado pela recessão internacional e pelas elevadas taxas de juros de 1981-82 está concentrado na América Latina. Somente as Filipinas têm níveis de dívida comparáveis aos dos principais devedores latino-americanos (veja tabela abaixo)

A questão não é apenas de estatística. O fato de a maior parte dos bancos internacionais terem cortado severamente os novos empréstimos à América Latina, quase sem levar em consideração as diferenças entre os países — além das operações que estão ligadas a reprogramações e a programas de estabilização realizados com o apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI) —, tendeu a precipitar os problemas de pagamentos. Até mesmo países com baixas exposições de dívidas, como a Colômbia e Trinidad Tobago, não estão achando facilidade em obter novos empréstimos. Felizmente, estas atitudes dos credores, que passaram do otimismo ao pessimismo, não se estenderam às economias asiáticas, de maneira que no momento existe pouco perigo de uma crise generalizada de dívida.

DESEQUILÍBRIO

O fato de o problema da dívida ser em larga escala, se bem que não exclusivamente, um problema latino-americano é demonstrado pelo seguinte:

— A proporção entre a dívida em aberto e o fluxo de receitas das exportações de mercadorias, que fornecem as divisas externas necessárias para saldar a dívida — o que admitimos ser uma medida ultra-simplificada para avaliar o débito (1) —, é superior a três para um no caso da América Latina, comparada com aproximadamente um para um no restante do mundo em desenvolvimento.

— Como resultado disto, em 1983, os países da América Latina e do Caribe como um grupo terão de dedicar, aos atuais níveis de juros, aproximadamente 42% de suas receitas de exportação de mercadorias para os pagamentos dos juros sobre suas dívidas externas, ao passo que, em média, outros países em desenvolvimento terão de usar apenas 12%. E a proporção se aproxima dos 50% no caso de grandes devedores como a Argentina, o Brasil e o México. É como se o proprietário de uma casa tivesse de desviar metade dos seus rendimentos mensais para efetuar pagamentos de juros sobre o valor de sua casa. (Estes números supõem que as taxas de juros mundiais não irão aumentar durante a segunda metade de 1983, e que as receitas de exportação atingirão as metas previstas.) Obviamente, os pagamentos da dívida principal não estão incluídos nestes números. Quanto à dívida a médio e a longo prazo, os pagamentos da parte principal representam aproximadamente mais 20% das receitas de exportação para a América Latina como um todo, após os refinanciamentos acertados ou em discussão durante 1983.

Depois do México, uma tendência

Desde que o México, em agosto de 1982, anunciou sua incapacidade de efetuar os pagamentos da parte principal da dívida externa dos seus setores público e privado, toda uma série de importantes eventos e tendências se desenvolveu. Mesmo correndo o risco de uma simplificação exagerada, estas tendências podem ser agrupadas como negativas e positivas, se bem que os interrelacionamentos sejam bastante complexos.

Possivelmente, o que mais impressione do lado negativo seja a acentuada queda de novos empréstimos dos bancos comerciais para quase todos os países latino-americanos. Segundo o Banco de Compensações Internacionais (BIS), o fluxo líquido (após os pagamentos) de bancos comerciais para a América Latina na segunda metade de 1982 foi de apenas cerca de US\$ 5 bilhões, principalmente por causa do fornecimento de empréstimos anteriormente acertados com o Brasil; compare-se esta quantia com um nível anual de aproximadamente US\$ 25 bilhões a partir de 1979 e até o primeiro semestre de 1982(2). Os fluxos líquidos dos bancos em 1983 dificilmente ficarão muito acima da marca dos US\$ 8 bilhões, principalmente como resultado de empréstimos líquidos associados à reprogramação de dívidas. A música realmente foi interrompida para a América Latina; os fluxos líquidos para outros países em desenvolvimento, principalmente na Ásia, também diminuíram, mas num ritmo consideravelmente mais lento.

Uma vez que os bancos comerciais forneceram mais de dois terços do influxo de capital para a América Latina, não apenas durante os três últimos anos, mas durante a última década inteira, esta interrupção cria grandes problemas de ajustamento. A interrupção de empréstimos líquidos levou diretamente à incapacidade do Brasil de realizar os seus pagamentos do principal depois de dezembro de 1982 e a subsequentes problemas semelhantes na Venezuela, no Chile, no Equador, no Peru e no Uruguai, além das dificuldades já existentes na Argentina e no México.

FINANCIAMENTO

Um segundo problema, relacionado com este, foi o corte no financiamento comercial. Os credores, principalmente os bancos menores, naturalmente reduziram suas linhas de crédito para financiamentos de exportações e importações, chegando, em alguns casos, a eliminá-las completamente. As agências oficiais de exportação, que desempenham um papel de importância chave no financiamento de equipamentos a médio prazo, também realizaram cortes. Apesar de não existirem estatísti-

“O efeito sobre a indústria privada, que recebeu todo encorajamento para buscar dinheiro no Exterior, é considerado devastador.”

cas precisas à disposição, a diminuição de novos financiamentos, combinada com a drástica recessão econômica em praticamente todos os países da América Latina e do Caribe, levou a uma acentuada queda nas exportações dos países industrializados para a América Latina e também nas exportações entre os países latino-americanos; e entre eles e outros países em desenvolvimento. No caso do Brasil, por exemplo, uma terça parte das exportações em 1981 foram feitas para o restante da América Latina e para outros países em desenvolvimento, principalmente na África e no Oriente Médio, que são, todos eles, no momento, mercados em depressão.

EXPORTAÇÕES

As exportações dos países industrializados para a América Latina, que eram responsáveis por um terço de suas exportações a países em desenvolvimento não pertencentes à Opep, caíram em 21% em 1982 e continuam caindo ainda mais em 1983. As exportações norte-americanas para a América Latina, que em 1981 equivalliam a dois terços do valor das exportações norte-americanas à Europa Ocidental e ao dobro das exportações para o Japão, também caíram nesta mesma proporção em 1982. Esta queda nas vendas de exportação de US\$ 42 bilhões em 1981 para US\$ 34 bilhões em 1982 significou um custo direto de 100 mil a 130 mil empregos nos Estados Unidos e está continuando em 1983 (3). E apesar da América Latina absorver apenas cerca de 7% das exportações dos países industrializados, a intensidade da queda



nas exportações, que afeta em particular indústrias já deprimidas como as de equipamentos e maquinários, sem dúvida alguma funciona como um bloqueio para a recuperação econômica mundial. Para alguns países europeus, a queda das vendas para os países em desenvolvimento poderá, em 1983, representar a diferença entre uma leve recuperação econômica e nenhum crescimento perceptível.

RECESSÃO

Um terceiro ponto relacionado é a extensão da depressão econômica na América Latina. Durante um período em 1981, algumas economias, principalmente o México, se protegeram da recessão mundial através de amplos empréstimos externos para financiar investimentos públicos e o consumo. Na medida em que os empréstimos foram interrompidos e medidas de adaptação, por muito tempo postergadas, como desvalorização e cortes dos gastos públicos, tiveram de ser tomadas, a recessão atingiu estas economias com um impacto duplamente forte. As desvalorizações tiveram de ser muito maiores do que teriam sido necessárias na época certa, causando um tremendo impacto à inflação. O México teve uma desvalorização de aproximadamente 400% (em termos de pesos por dólar) no decorrer dos últimos dezoito meses. Desvalorizações comparáveis foram realizadas neste mesmo período na Argentina, no Chile, no Brasil e na Venezuela.

O efeito sobre o setor industrial privado, que em todos estes casos foi encorajado pelas políticas das autoridades a tomar empréstimos no Exterior, foi devastador: as vendas domésticas em alguns casos caíram em 30 a 40% em termos reais, na medida em que as rendas diminuíram em relação à inflação. Isto provocou uma queda considerável na capacidade das empresas em gerar um fluxo de dinheiro, ao mesmo tempo que a quantia necessária em divisas locais para servir a dívida externa aumentou três a quatro vezes no decorrer do último ano. Não é um exagero dizer que uma grande parte da indústria privada em larga escala da América Latina — para não mencionar as empresas estatais cronicamente doentes — está atualmente falida na verdade. A intensificação mundial das barreiras comerciais, um resultado direto da recessão internacional, serve para agravar ainda mais o problema.

INFLAÇÃO

A política de estimular as economias por meio dos gastos públicos atingiu o seu ponto máximo em 1982; na Argentina, no Brasil e no México, os déficits do setor público como proporção do Produto Nacional Bruto atingiram níveis de 14, 12 e quase 17%, respectivamente. Déficits desta magnitude foram as causas principais de grandes desvalorizações nas taxas cambiais, e a combinação disto deflagrou índices anuais de inflação, por enquanto em 1983, de talvez 300% na Argentina, de 130% no Brasil e de mais de 100%

(mas em declínio atualmente) no México. Estes números estratosféricos eventualmente levam a grandes tensões sociais e políticas. Inevitavelmente, o processo do fortalecimento da finança pública cria, durante algum tempo, níveis de inflação e de descontentamento ainda maiores, na medida em que os impostos e os preços das empresas públicas são aumentados.

EXPLOÇÃO SOCIAL

Ninguém pode negar a necessidade urgente de grandes cirurgias financeiras, principalmente nas taxas cambiais e nas finanças públicas. No entanto, a rapidez e a amplitude das medidas necessárias, além da falta de um significativo influxo de capital externo para ajudar a adaptação, está criando uma mistura potencialmente explosiva de rendas menores, desemprego crescente e inflação galopante. Para a América Latina como um todo, 1983 será o terceiro ano consecutivo de renda real em declínio por pessoa. Eu calculo que durante o período 1981-83 a renda real per capita terá diminuído em aproximadamente 10%, e em porcentagens maiores nos grupos de rendas inferiores e médias, tais como funcionários do governo e trabalhadores de serviços não sindicalizados. Os índices de desemprego, que são sabidamente muito difíceis de serem medidos na América Latina, provavelmente estão-se aproximando dos 20% nos grandes centros industriais como Buenos Aires, Cidade do México, São Paulo e Santiago, sem considerarmos o desemprego indireto de pessoas que trabalham durante meio período ou que vendem bilhetes de loteria e bugingangas nas esquinas (4). Com o enfraquecimento gradativo do sistema da ajuda familiar e sem qualquer tipo de seguro desemprego, estes números não poderão ser suportados durante muito tempo.

“As incertezas de como esses países irão se financiar durante os próximos anos são uma preocupação tanto para devedores como para credores”.

Por que não ocorreu ainda uma explosão social até o momento? Não existe uma resposta fácil e generalizada. No caso do México, por exemplo, o rápido aumento dos rendimentos até 1981 teve um certo efeito amortizador, bem como a migração temporária ou permanente para os Estados Unidos. Uma bem disciplinada organização e tradição políticas, com forte controle sobre os principais sindicatos, permitiu que o governo mantivesse os ajustes salariais abaixo dos aumentos dos preços, um elemento de importância chave na luta contra a inflação. Noutros casos, a falta de uma reação aparente pode ser consequência da rapidez da mudança, que deixou as populações paralisadas, por assim dizer.

ESTIMATIVA DO DÉBITO DE ALGUNS DOS MAIORES PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.

(Em bilhões de dólares).

	A) Total de débitos externos, incluindo não pagamentos no fim de 1982	B) Estimativa para 1983 Exportações FOB	C) Relação dos débitos com a exportação (A-B)	D) Estimativa dos juros devidos em 1983 como porcentagem das exportações (B)
ARGENTINA	39	9	4.3	50
BRASIL	86	22	3.9	46
CHILE	17	4	4.2	50
MÉXICO	86	22	3.9	46
VENEZUELA	33	14	2.3	29
TOTAL DA AMÉRICA LATINA (1)	330	96	3.4	42
ARGÉLIA	15	12	1.3	14
INDONÉSIA	27	19	1.2	21
CORÉIA	32	24	1.5	18
FILIPINAS	21	5	4.2	48
NIGÉRIA	11	12	0.9	11
TOTAL DOS OUTROS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO (PD 2).	350	330	1.1	12

1. Inclusive países do Caribe e outros não relacionados.
2. Todos os países em desenvolvimento, com exceção das economias planejadas e países do Oriente Médio ligados à Opep