

Plano Baker — estratégia americana

ARNO MEYER *

Duas iniciativas marcaram o cenário econômico internacional no segundo semestre de 1985. No dia 22 de setembro, os ministros das Finanças e presidentes dos bancos centrais dos Estados Unidos, Alemanha, Japão, França e Inglaterra — O Grupo dos 5 — anunciarão a decisão de cooperarem na redução dos desequilíbrios que têm marcado o crescimento econômico nos países industrializados. Na oportunidade, reconheceram que a redução destes desequilíbrios dependia de uma desvalorização gradativa do dólar em relação às principais moedas dos países industrializados.

No dia 8 de outubro, na reunião anual do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, em Seul, o secretário do Tesouro dos Estados Unidos, James Baker, anunciou sua estratégia para tratar do problema da dívida externa dos países em desenvolvimento. O objetivo do "plano Baker", seria garantir o crescimento econômico mediante a concessão de financiamentos novos e a promoção de reformas institucionais e estruturais nos países endividados.

Os novos financiamentos viriam de duas fontes: dos bancos multilaterais de desenvolvimento (Banco Mundial e BID), que alocariam cerca de US\$ 9 bilhões anuais a um conjunto de países devedores selecionados no período 1986/1987, e dos bancos comerciais, que contribuiriam com cerca de US\$ 20 bilhões ao longo desse período. Para participar do plano, os países devedores teriam de negociar planos de ajustamentos globais e setoriais com o Fundo Monetário Internacional e/ou Banco Mundial.

O "Plano Baker" ainda permanece indefinido em alguns pontos importantes. Não está suficientemente claro como se dará a participação dos bancos comerciais no plano. Assim como não está claro qual o papel a ser exercido pelo Fundo Monetário e o Banco Mundial ou como serão resolvidos alguns conflitos entre prioridades e objetivos destas instituições.

A despeito das críticas feitas pelos governos dos países devedores, principalmente em relação à insuficiência dos recursos, o plano foi considerado um passo na direção correta. Há algum tempo, os países devedores reclamam da ausência de "dinheiro novo" em níveis satisfatórios nos acordos assinados com os bancos credores. Ao proporcionar o refinanciamento da conta de juros externos, o plano viabilizaria a desejada redução da transferência de recursos reais ao exterior. Muitos analistas consideraram o "Plano Baker" uma mudança na estratégia americana diante do problema da dívida dos países em desenvolvimento.

Na verdade, a concepção de que o "Plano Baker" representa uma mudança na estratégia para a questão da dívida externa confunde o que é um esquema complementar de uma estratégia global com uma estratégia em si. O "Plano Baker" e a desvalorização do dólar constituem o componente externo da estratégia de atacar dois problemas inter-relacionados da economia norte-americana: o déficit orçamentário e o déficit na conta de transações correntes do balanço de pagamentos.

Não é difícil perceber a relação entre estes dois déficits. O substan-

cial crescimento do déficit orçamentário nos anos 80 levou o governo americano a recorrer amplamente ao endividamento público. Evitando a simples emissão de dinheiro, o governo pressionou a taxa de juros. Juros elevados atraíram maciçamente capitais externos, o que provocou uma acentuada valorização do dólar frente às principais moedas dos demais países industrializados. A política monetária restritiva e a valorização do dólar tiveram como objetivo a redução da inflação americana neste período.

No entanto, a consequência da valorização do dólar foi o surgimento de elevados déficits comerciais. O enorme influxo de capitais, por sua vez, aumentou as despesas com o pagamento de juros externos. O resultado foi a acentuada deterioração na conta de transações correntes. O déficit orçamentário provocou, assim, não apenas o crescimento vertiginoso da dívida pública interna, mas também da dívida externa americana.

A permanência ou agravamento deste quadro criaria problemas de difícil solução. O mais grave e desestabilizador para a economia mundial seria a repentina perda de credibilidade na moeda norte-americana e uma súbita corrida contra o dólar. Este cenário, conhecido como queda brusca do dólar, significaria a interrupção abrupta dos fluxos de capital que financiam os desequilíbrios econômicos nos Estados Unidos. Afinal, como lembrou recentemente Lester Thurow, a moeda de reserva aceita mundialmente nunca foi a moeda de um país devedor.

Existem, portanto, razões suficientes para a adoção de medidas que visem reduzir os desequilíbrios econômicos americanos. São várias as consequências destas medidas. A redução do déficit orçamentário significa que, ao menos a médio prazo, a economia americana continuaria com baixas taxas de crescimento. Eventuais estímulos ao aumento dos investimentos, via redução da taxa real de juros, tendem a manifestar-se com certa defasagem de tempo. Consequentemente, as exportações do resto do mundo para os Estados Unidos poderão se defrontar com um mercado pouco promissor.

A redução do déficit comercial diminuirá a necessidade de absorção de capitais externos e poderá mitigar as elevadas pressões protecionistas nos Estados Unidos. O crescimento destas pressões foi consequência direta da perda de competitividade das exportações americanas e do crescimento acentuado das importações.

No entanto, a principal consequência para o resto do mundo da redução destes desequilíbrios é inequívoca: a redução do superávit comercial com os Estados Unidos. Nos países europeus a perda de competitividade de suas exportações e o aumento de importações poderão resultar, na ausência de políticas fiscais expansionistas compensatórias, no aumento do desemprego. Considerando-se o já elevado nível de desemprego nestes países, não seria surpresa se a redução das pressões protecionistas nos Estados Unidos fosse compensada pelo agravamento destas pressões na Europa.

O efeito da redução dos desequilíbrios americanos sobre os países devedores dependerá entre outras de

sus políticas cambiais. Todavia, não devem existir dúvidas quanto ao firme propósito americano de utilizar todos os meios disponíveis para aumentar as vendas aos países devedores, recuperando mercados perdidos na fase mais aguda da crise da dívida externa. O efeito global para os países devedores será portanto a redução de seus superávits comerciais com os Estados Unidos. Tendo em vista a magnitude do mercado americano para a maioria destes países, e as incertezas quanto ao que acontecerá nos demais países industrializados, isto provavelmente significará redução de seu superávit total.

O "Plano Baker" é na realidade um esquema de sustentação dos propósitos americanos, com duas vertentes complementares. Por um lado, prevê os financiamentos necessários ao aumento das importações dos países devedores. Na ausência destes financiamentos, a redução do superávit teria como consequência a suspensão dos pagamentos dos juros externos com reflexos profundamente negativos sobre o sistema bancário internacional. Por outro, o plano estimula o aumento das importações por intermédio das condicionalidades impostas pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Estes organismos têm condicionado seus empréstimos a medidas de política econômica que em geral incluem a liberação do comércio exterior e o estímulo à entrada de capitais de risco no país.

À luz destas considerações, cabe perguntar se o "Plano Baker" é satisfatório do ponto de vista dos países devedores. Neste particular, interessa menos indagar se o total dos recursos novos a serem colocados à disposição dos países devedores atendem a suas necessidades de "dinheiro novo" ou não. A questão importante é saber se a idéia central que norteou sua concepção atende aos interesses destes países.

Considerando-se o plano do ponto de vista da transferência, poder-se-ia responder que sim, pois a solução efetiva do problema da dívida externa passa pela redução da transferência de recursos reais ao Exterior. Não apenas pelas dificuldades que a transferência representa no combate eficaz ao déficit público e à inflação, mas, sobretudo, pelo fato inusitado de países em desenvolvimento transformarem-se em exportadores maciços de capitais para os países desenvolvidos à custa de seu potencial de crescimento econômico.

Considerando-se, entretanto, as condicionalidades dos programas de ajustamento econômico do Fundo Monetário e do Banco Mundial, a resposta é definitivamente não. Ainda que os programas sejam negociados com os governos dos países interessados, a compreensão da origem do "Plano Baker" permite antever que as condicionalidades visarão promover, sobretudo, a abertura da economia nos países devedores. A decisão de um país promover a abertura comercial ou a entrada de capital em setores selecionados deve ser uma decisão soberana. A imposição de uma abertura por interesses econômicos comerciais externos não pode ser aceita.

* Economista da Secretaria Especial de Assuntos Econômicos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.