

As propostas de Brady para a dívida externa

É a seguinte a íntegra do pronunciamento do secretário do Tesouro dos EUA, Nicholas Brady, feita dia 10 em Washington, sobre seu plano para a dívida externa do Terceiro Mundo:

Há mais de 40 anos, representantes de 40 nações reuniram-se em Bretton Woods, no estado de New Hampshire, para criar um novo sistema econômico e financeiro internacional. As lições aprendidas de uma devastadora depressão econômica mundial, e dos conflitos internacionais, é que orientaram os seus esforços. Na sessão de encerramento, o presidente da conferência, o secretário do Tesouro Henry Morgenthau, descreveu essa lição da seguinte maneira:

‘Temos de reconhecer que a maneira mais sábia e eficiente de proteger nossos interesses nacionais é por meio da cooperação internacional, quer dizer, por meio dos esforços conjuntos para atingir objetivos comuns.’ Foi a grande lição aprendida na vida moderna — de que os povos da terra estão inseparavelmente ligados uns aos outros, por um profundo e sentimental propósito coletivo.

O legado permanente oferecido pelas instituições de Bretton Woods é um testemunho vivo do sucesso de seus esforços. Este propósito coletivo está profundamente arraigado nas instituições da atualidade. Devemos nos valer, uma vez mais, desse senso especial de propósito, ao renovarmos nossos esforços para criar e promover o crescimento econômico no mundo.

Nos últimos sete anos, temos enfrentado um desafio de grandes proporções com relação ao problema da dívida internacional. Essa situação é, de fato, uma complexa acumulação de inumeráveis problemas entrelaçados, contendo elementos econômicos, políticos e sociais. Em conjunto, constituem um problema verdadeiramente internacional, sem que se possa responsabilizar determinadas ações ou circunstâncias, ou apontar um país que lhes traga uma solução. Essa solução depende, em definitivo, de um grande esforço cooperativo por parte da comunidade internacional. Exige a mobilização de recursos mundiais e a dedicação de suas melhores intenções.

Desde 1982, a comunidade mundial tem tratado de abordar a situação da dívida internacional. Em 1985, fizemos uma pausa e avaliamos o progresso obtido na solução do problema. Como resultado dessa revisão, formulamos juntos uma nova estratégia fundamentada no crescimento econômico. O que ainda faz sentido, entretanto, é justo que agora, quase quatro anos depois, voltamos, novamente, a fazer uma avaliação. Dessa forma, nos últimos meses, temos nos dedicado a fazer uma renovada análise. O propósito era descobrir qual o progresso que havíamos obtido: vislumbrar onde nós, como uma comunidade de nações, conseguimos sucesso, ou fracassamos. E, onde não atingimos o êxito previsto, para compreender por que não concretizamos nossas metas. Temos estudado com profundidade, temos realizado amplas consultas — pedindo e levando em conta a opinião de nações devedoras, instituições multilaterais, bancos comerciais e legislaturas. Temos realizado consultas diretas com o Japão e outros países industrializados, com o objetivo de assentar as bases de um enfoque comum para o problema da dívida, por parte dos países credores.

Permitam-me compartilhar com os senhores os resultados de nossa avaliação, como parte do processo contínuo de colaboração internacional para revigorar o processo já fati-

gado do problema da dívida. Entretanto, devemos fortalecer o processo, sem interrompê-lo. À medida que avançarmos com essas idéias nas próximas semanas, é importante continuar considerando os problemas da dívida, individualmente.

Nossa análise confirma que temos realizado muito, mas que há muito ainda por fazer.

A experiência dos últimos quatro anos demonstra que os princípios fundamentais da atual estratégia continuam adequados:

— O crescimento é essencial para a resolução dos problemas da dívida;

— As nações devedoras não vão atingir um nível suficiente de crescimento econômico sem reforma;

— As nações devedoras têm uma necessidade contínua de recursos do Exterior;

— As soluções devem ser aplicadas caso a caso.

Nos últimos anos, temos observado um crescimento positivo em muitas nações devedoras. No ano passado seis grandes nações devedoras experimentaram um crescimento positivo de mais de 4%. Isto se deve, basicamente, aos próprios esforços dos devedores.

A liderança política de muitas dessas nações tem demonstrado sua dedicação no sentido de colocar em prática reformas estruturais e macroeconômicas. Em muitos países, isto tem se refletido na privatização de indústrias nacionalizadas, em alguns países tem havido abertura para um maior comércio e investimento do Exterior. O atual déficit da balança foi reduzido sobremaneira, assim como a proporção dos rendimentos com a exportação para pagar os juros da dívida externa. Estas são realizações significativas. E, são mais do que isso, quando, paralelamente, um certo número de nações devedoras avançou no sentido do regime democrático. Isto tem exigido uma grande coragem e persistência. Os povos desses países têm feito grandes sacrifícios, e merecido nossa admiração. Devemos trabalhar juntos para transformar esses sacrifícios em benefícios reais e duradouros.

Outro acontecimento positivo relaciona-se com o fato de não termos interrompido o sistema internacional de pagamentos. Os bancos comerciais fortaleceram o seu capital e criaram reservas de dinheiro, colocando-se numa posição fortalecida de contribuir para uma solução mais rápida do problema da dívida. O enfoque sobre temas da atual estratégia tem ajudado a sustentar um apoio financeiro adicional, ao mesmo tempo em que estimula os esforços para reduzir a dívida. Os bancos ofereceram empréstimos em apoio a programas econômicos dos países devedores. O volume da dívida dos maiores países devedores foi reduzido em torno de US\$ 24 bilhões nos últimos dois anos, através de várias técnicas voluntárias de redução da dívida.

Entretanto, apesar das realizações até aqui, devemos reconhecer que há problemas e sérios impedimentos para uma solução bem-sucedida do problema da dívida. Claramente, em muitas das maiores nações devedoras, o crescimento não tem sido suficiente. Nem o nível de reforma da política econômica foi adequado. A fuga de capital tem esgotado os recursos das economias das nações devedoras. Enquanto isso, nem o investimento nem a poupança interna, têm apresentado muito progresso. Em muitos casos a inflação não tem sido mantida sob controle. O financiamento proporcionado pelos bancos comerciais nem sempre tem sido oportuno. A força dessas circunstâncias tem ofuscado o progresso alcan-

çado. Apesar do progresso, a prosperidade ainda se mantém fora do alcance de muitos.

Há também outras pressões. Instituições multilaterais e o Clube de Paris repuseram uma parte da insuficiência nos financiamentos. Reduziu-se ligeiramente, desde 1985, o risco dos bancos comerciais nos países devedores, enquanto aumentou acentuadamente o risco das instituições internacionais. A prevalência desta tendência, poderia advir uma situação na qual o problema da dívida seria amplamente transferido para as instituições internacionais, enfraquecendo sua posição financeira.

Estas são realidades que não podemos negar. São problemas que devemos enfrentar se desejamos obter progresso no que diz respeito à crise da dívida internacional.

Permitam-nos reiterar que, para nós, continuam válidos os princípios fundamentais da atual estratégia da dívida.

Acreditamos, sem dúvida, que é chegado o momento para que todos os membros da comunidade internacional venham a considerar novas formas de contribuição dentro de um esforço comum.

Ao considerar os próximos passos, alguns pontos importantes deveriam ser lembrados:

— Primeiro é óbvio que são escassos os recursos financeiros. Podem eles ser usados mais eficazmente?

— Segundo, devemos reconhecer que reverter a tendência do capital em fuga oferece uma valiosa oportunidade, uma vez que, em muitos casos, o capital em fuga é maior do que a dívida pendente.

— Terceiro, não há substituto para políticas sólidas.

— Quarto, devemos manter o importante papel desempenhado pelas instituições financeiras internacionais, e preservar sua integridade financeira.

— Quinto, deveríamos encorajar a redução da dívida e do serviço da dívida em uma base voluntária, ao mesmo tempo em que reconhecemos a importância da continuação de novos empréstimos. Isto proporcionaria um relevante passo em direção a mercados livres, onde é abundante a disponibilidade de fundos, e as transações se realizam em dias, não em meses.

— Finalmente, devemos reunir todos esses elementos, com a finalidade de proporcionar aos países devedores maiores esperanças com relação ao futuro.

O FORTALECIMENTO DA ATUAL ESTRATÉGIA

Todo novo enfoque deve continuar a enfatizar a importância de um crescimento econômico mais vigoroso nas nações devedoras, bem como a adoção de reformas por parte dos países devedores, e um apoio financeiro adequado no sentido de alcançar tal crescimento econômico. Alcançaremos êxito somente se nossos esforços se realizarem na forma de uma verdadeira cooperação. Para alcançar êxito devemos contar com o envolvimento e a participação de todas as partes.

Em primeiro lugar, as nações devedoras devem concentrar sua particular atenção, na adoção de políticas que fomentem novos fluxos de investimentos, fortaleçam a economia doméstica e promovam o repatriamento do capital em fuga. Isso requer uma ressonante política de crescimento que fomente a confiança nos investidores, tanto domésticos quanto estrangeiros. Tais políticas são os in-

gredientes essenciais para reduzir o volume da dívida no futuro, e sustentar um crescimento econômico vigoroso. As medidas específicas de política econômica nestas áreas devem ser incluídas nos novos programas do FMI e do Banco Mundial. Deve-se observar que o total do capital de fuga da maioria das principais nações devedoras é mais ou menos equivalente ao total de sua dívida.

Em segundo lugar, a comunidade credora — os bancos comerciais, as instituições financeiras internacionais e os governos credores — devem fornecer um apoio financeiro mais oportuno e eficaz. Várias medidas são necessárias nessa área.

É preciso que os bancos comerciais trabalhem juntamente com as nações devedoras, a fim de oferecer uma variedade mais ampla de opções para o apoio financeiro, que incluam maiores esforços na busca de redução tanto da dívida quanto do serviço da dívida, e no sentido de proporcionar novos empréstimos. O enfoque a este problema deve ser realista. O caminho em direção a uma maior solvência e ao retorno aos mercados, para muitos países devedores, envolve a necessidade de se reduzir a dívida. Formas diferentes de apoio financeiro devem florescer, e as restrições devem ser amenizadas. Para ser mais claro, as cláusulas de rateio e de garantia negativa nos atuais acordos de empréstimo constituem uma barreira substancial à redução do débito. Além disso, os interesses das comunidades bancárias tornaram-se muito mais diversificados nos últimos anos. Isso é algo que devem reconhecer os bancos e os países devedores, para que possam tirar proveito de várias preferências.

O principal elemento deste enfoque seria, portanto, a negociação de uma isenção geral das cláusulas de rateio e de garantia negativa para cada país devedor, que permita um processo metódico mediante o qual os bancos que o desejarem possam negociar transações que envolvam a redução da dívida ou do serviço da dívida. Tal isenção poderá ter a duração de três anos, a fim de estimular a atividade econômica dentro de um prazo curto e mensurável. Esperamos que essa isenção acelere rapidamente o ritmo da redução da dívida e transfira os benefícios diretamente para os países devedores. É de se esperar que as nações devedoras também mantenham programas exequíveis de conversão da dívida em investimento, durante o período desta gestão, bem como as estimularia a permitir a seus cidadãos participarem de tais transações.

Os bancos continuarão, naturalmente, interessados em oferecer dinheiro novo, especialmente se a solvência de crédito melhorar durante o período de três anos. Eles devem ser estimulados a assim proceder, já que novos financiamentos adicionais serão certamente necessários. Em relação a este assunto, em alguns casos se poderiam considerar formas de diferenciar a dívida nova da dívida antiga.

As instituições financeiras internacionais devem continuar desempenhando seu papel central na negociação. O âmnio de seus esforços seria a promoção de normas acertadas de política econômica nos países devedores, por intermédio de assessoramento e apoio financeiro. Com um firme desempenho sob a orientação dos programas do FMI e do Banco Mundial essas instituições financeiras podem tornar viáveis financiamentos novos. Além do mais, para apoiar e incentivar os esforços dos bancos comerciais e dos países devedores, no sentido de reduzir a carga da dívida e o serviço

da dívida, o FMI e o Banco Mundial poderiam oferecer financiamento como parte de seus programas de empréstimos, baseados em certas normas econômicas que visem à redução da dívida e do serviço da dívida. Esse apoio financeiro estaria à disposição de países que concordassem em acolher um programa de redução da dívida. Uma parte de seus empréstimos baseados em uma determinada política, poderia ser destinada a financiar planos específicos de redução da dívida. Esses fundos poderiam apoiar o intercâmbio de dívidas garantidas por bônus que representassem um significativo desconto da dívida. Poderiam também ser utilizados para repor as reservas após uma efetiva recompra.

Além do mais, ambas as instituições poderiam oferecer um novo e adicional apoio financeiro para garantir uma parte do pagamento dos juros negociada nas transações para a redução da dívida e do serviço da dívida. O FMI e o Banco Mundial poderiam oferecer novos incentivos, que atuariam simultaneamente para fortalecer as possibilidades de uma maior capacidade creditícia, e restaurar o financiamento privado voluntário no futuro. Isso poderia conduzir a uma melhoria considerável nas posições do fluxo de caixa dos países devedores.

Enquanto o FMI e o Banco Mundial procurarem estabelecer normas sobre a utilização de seus fundos, a negociação de transações permanecerá no mercado incentivada e apoiada, porém não controlada pelas instituições internacionais.

Será importante que tanto o FMI quanto o Banco Mundial se encontrem em uma sólida posição financeira, para que possam desempenhar eficazmente sua função nesta estratégia fortalecida. A comissão de Bretton Woods desempenhou um importante serviço público ao mobilizar recursos financeiros para estas instituições. O capital do Banco Mundial foi reposto recentemente, com a implementação de um aumento geral de capital, que proporcionou o montante de quase US\$ 75 bilhões em recursos novos para o banco. Com relação ao fundo, a implementação desses novos esforços de fortalecimento da estratégia da dívida poderia contribuir para estabelecer as bases para um aumento das cotas do FMI. Existem, naturalmente, outros importantes aspectos que devem ser abordados na revisão das cotas, entre eles o problema do atraso nos pagamentos do FMI e a necessidade de uma visão clara do papel do fundo para os anos 90. Temos esperança de que um consenso sobre a questão das cotas possa ser alcançado antes do fim deste ano.

Os governos credores devem continuar a reescalonar ou reestruturar sua própria posição, através do Clube de Paris, mantendo fundos de exportação para países com bons programas de reforma econômica. Além disso, os países credores, que estão em condições de proporcionar financiamento adicional em apoio a esse esforço, podem pensar em fazê-lo. Essa atitude poderia contribuir de forma significativa para o êxito geral da iniciativa. Acreditamos que os governos credores deveriam também considerar a possibilidade de eliminar os obstáculos de auditoria, burocracia ou impedimentos tributários de redução da dívida, onde existem.

O terceiro elemento fundamental de nosso plano envolve um apoio financeiro mais flexível, num momento mais oportuno. A atual forma de calcular e preencher as “brechas financeiras” é rígida e pesada. Devemos procurar mudar essa mentalidade, fazendo o pro-

cesso funcionar melhor. Ao mesmo tempo, devemos manter um contato direto entre o desempenho econômico e o apoio financeiro externo.

Quanto acreditamos que o FMI deva continuar a acatar as necessidades de financiamento dos países devedores, indagamo-nos se as instituições financeiras internacionais deveriam retardar seus desembolsos iniciais até que sejam obtidos compromissos firmes e detalhados, por parte de todos os demais credores, no sentido de preencher o “hiato” financeiro. Em muitos casos, isto tem servido para proporcionar um falso sentido de segurança, ao invés de um apoio financeiro significativo. Os próprios bancos necessitam proporcionar apoio diversificado, ativo e oportuno, de modo a facilitar o serviço da dívida comercial remanescente após a redução da dívida. As nações devedoras deveriam estabelecer metas, tanto para novos investimentos quanto para o repatriamento do capital em fuga, e também adotar medidas de política com vistas ao alcance desses objetivos. As nações devedoras e os bancos comerciais deveriam, por meio de negociações, determinar o montante das necessidades de financiamento a serem atendidas via empréstimos negociados ou voluntários, e a contribuição a ser dada pela dívida voluntária ou pela redução do serviço da dívida.

Finalmente, políticas consistentes e mercados abertos e em crescimento, dentro das nações industrializadas, continuam a ser um fundamento essencial para os esforços com vistas ao progresso no problema da dívida. Não podemos razoavelmente esperar que as nações devedoras aumentem suas exportações e fortaleçam suas economias sem acesso aos mercados dos países industrializados. O ciclo do Uruguai de negociações comerciais proporciona uma oportunidade importante para acelerar um sistema de comércio aberto. Devemos empenhar-nos todos para que, isto se torne um êxito.

CONCLUSÃO

Consideradas em conjunto, as idéias que discuti hoje representam a base sobre a qual podemos trabalhar para revitalizar a atual estratégia da dívida. Acreditamos que através de nossos esforços poderemos proporcionar substanciais benefícios às nações devedoras na forma de obrigações mais flexíveis de serviço da dívida, menores e mais realísticas necessidades de financiamento, crescimento econômico mais sólido, e mais elevados padrões de vida para seus povos.

Se trabalharmos juntos poderemos alcançar importante progresso no rumo de nossos principais objetivos:

— Assegurar que os benefícios estejam à disposição de qualquer nação devedora que venha a demonstrar um compromisso com políticas sólidas;

— Diminuir o ônus e as alterações imprevisíveis que ponham em risco governos credores e contribuintes;

— Oferecer maiores oportunidades para transações voluntárias, baseadas no mercado, em lugar de uma reestruturação compulsória da dívida;

— Aproveitar melhor o potencial de fontes alternativas do capital privado.

Por fim, nosso objetivo é reacender as esperanças dos povos e dos líderes das nações devedoras, de que seus sacrifícios conduzirão a uma maior prosperidade no presente, e à perspectiva de um futuro desanuviado face aos ônus da dívida.”