

A solução para a crise da dívida

24 MAI 1987

HENRY KISSINGER

Quase despercebida, a exacerbada crise da dívida latino-americana explodiu novamente e seu impacto, a longo prazo, pode ser mais significativo do que as questões que agora estão recebendo maior atenção pública. A mais recente manifestação é a decisão do Brasil de suspender o pagamento de juros sobre sua dívida comercial, enquanto os bancos credores suspenderam qualquer crédito adicional. Todos aumentaram suas reservas: o Citicorp mais dramaticamente, ao contabilizar US\$ 3 bilhões relativos a empréstimos a países latino-americanos.

Infelizmente, em um conflito entre o Brasil e os Estados Unidos, só pode haver perdedores. Se o crescimento do Brasil for tolhido, sua crise interna piorará e forças populistas, antimercado e anti-norte-americanas serão perigosamente reforçadas, justamente quando está sendo elaborada uma nova Constituição democrática. Por outro lado, os bancos enfrentarão importantes dificuldades se o Brasil renunciar a suas obrigações, especialmente se outros devedores seguirem o exemplo brasileiro. E uma tensão entre o Brasil e os Estados Unidos frustraria qualquer tentativa de construir um relacionamento criativo, há muito tempo esperado, no Hemisfério Ocidental.

Pois o Brasil é o maior, mais rico e mais poderoso país da América Latina. Tem uma tradição de moderação política e governo eficiente. Ao contrário de muitos devedores, usou seus empréstimos exteriores para construir uma infra-estrutura industrial e econômica de nível internacional. Suas relações com os Estados Unidos têm sido tradicionalmente cordiais. Tropas brasileiras lutaram com os aliados na Segunda Guerra Mundial e ajudaram as forças americanas a restaurar a democracia na República Dominicana em 1965.

Poder-se-á argumentar que a atual crise com o Brasil segue o gráfico da febre de situações anteriores que quase levaram a confrontações com devedores importantes, como o México e a Argentina, onde previsões de desastrosas consequências jamais se concretizaram. Mas ganhou-se tempo à custa de tornar o problema da dívida mais intratável. Algo está errado com um sistema de administração de crises que a cada ano produz um confronto com um país importante diferente, essencialmente sobre o mesmo conjunto de problemas. Enquanto isso, a dívida latino-americana aumentou de US\$ 280 bilhões em 1982 para perto de US\$ 400 bilhões hoje. E o quadro político para lidar com o problema deteriorou-se.

O Brasil também não é um caso isolado. No ano passado, o México estava perto da insolvência e o Brasil foi elogiado por seu êxito. Este ano, o México está inativo de uma injeção de quase US\$ 12 bilhões, US\$ 8 bilhões dos quais resultantes de empréstimos forçados de bancos privados. Mas esse pacote de ajuda só vai até 1988, quando o México terá um novo presidente. É imprudente apostar que um líder jamais fará pressões no sentido de radicalizar a questão ou que as nações latino-americanas não se unirão caso isso ocorra.

TÁTICA DE BARGANHA

Há muitas afirmações falsamente enérgicas de que nesse caso os credores apreenderiam os bens do país infrator, reduzindo seu comércio a trocas com pagamento em mercadorias. Mas, aplicada contra um importante país latino-americano, essa medida seria politicamente intolerável. O histórico demonstra, em todo caso, que as supostas regras do jogo não estão realmente em vigor. A regra número um dizia que um bom comportamento seria recompensado com acesso renovado a fluxos de capital, privados e voluntários. Isto não aconteceu e essa perspectiva não existe em lugar algum.

A regra número dois dizia que romper com o sistema — ou seja rejeitar a condicionalidade do Fundo Monetário Internacional ou suspender o pagamento de juros — provocaria sanções variando de guerra econômica em escala total até a suspensão de créditos comerciais. Mas essas sanções não foram aplicadas ao Brasil, ao Peru ou a outros que desafiaram o sistema da dívida. Dessa forma, o precedente da crise brasileira poderia perfeitamente servir para legitimar a suspensão de pagamentos de juros como uma tática aceitável de barganha.

Isso tudo deveria produzir um novo senso de urgência. Se o México deslizasse para um caos econômico, o foco da política americana se deslocaria, quase inevitavelmente, dos aliados do Atlântico e do Pacífico da América. Se a política brasileira fosse dominada por um populismo antinorte-americano a base para uma política construtiva e de longo

prazo no hemisfério Ocidental desapareceria. Com a Argentina, acontece o mesmo, só que em grau ligeiramente menor.

É passado o tempo de construir para o futuro na América Latina. Uma significativa porcentagem do déficit comercial dos Estados Unidos é resultado da diminuição de exportações para devedores latino-americanos que já não têm mais condições de importar. Desde 1982, a balança comercial dos EUA com a América Latina sofreu um declínio de US\$ 15 bilhões. Além disso, é concebível que em uma geração as aspirações contemporâneas de comércio livre serão substituídas por blocos comerciais unidos em parte por laços políticos, em parte por laços econômicos. Uma política americana prudente manteria aberta a opção — por mais insatisfatória que possa ser — de criar uma nova estrutura no hemisfério Ocidental.

Acima de tudo, neste hemisfério, os Estados Unidos se relacionam com países que têm uma herança cultural semelhante e que em geral estão entre os mais avançados, economicamente, do mundo em desenvolvimento. Se ficar demonstrado que é impossível conseguir relações mutuamente benéficas aqui, a perspectiva de uma política criativa em outras partes do mundo menos desenvolvidas torna-se realmente muito fraca.

PROBLEMAS CONGÊNITOS

Qualquer enfoque realista do problema da dívida deve começar com o reconhecimento de que os problemas subjacentes não foram resolvidos: tornaram-se congêntos. A austeridade corroeu a estrutura política que deu ao serviço da dívida prioridade sobre o crescimento nacional. Os governos democráticos já não acham mais politicamente possível fundamentar suas políticas internas em receitas emanadas de bancos ou instituições financeiras internacionais.



Em termos reais, os pagamentos anuais de juros dos países latino-americanos consomem até 50% de suas exportações e mais de 5% de seu Produto Nacional Bruto. A consequência prática é que os juros são pagos não a partir do crescimento econômico, mas graças a novos empréstimos de credores que, por sua vez, produzem uma carga de juros maior nos anos seguintes. A natureza circular do problema é ilustrada pela escalada da dívida latino-americana desde o início da crise em 1982: a dívida do México aumentou de US\$ 77 bilhões para US\$ 102 bilhões; a da Argentina, de US\$ 36 bilhões para US\$ 53 bilhões; e do Brasil, de US\$ 74 bilhões para \$ 108 bilhões.

Para piorar as coisas, a taxa de crescimento nas democracias industrializadas declinou dos 3%, considerados necessários para estabilizar a economia dos países em desenvolvimento, para cerca de 2,5%. As nações devedoras têm sido exportadoras líquidas desde 1983 — uma posição grotesca para os países em desenvolvimento. Os preços das commodities encontram-se em seu melhor nível dos últimos 50 anos enquanto crescem inevitavelmente as medidas protecionistas.

Além disso, enquanto cada acordo entre bancos e devedores é apresentado como um "caso especial", as concessões feitas para um devedor são inevitavelmente exigidas — e concedidas — pelos outros. A natureza de acordos de curto prazo entre devedores e bancos produz crises

perpétuas e levam a um cartel de devedores de fato.

De modo geral, os bancos comerciais têm sido generosos, até mesmo previdentes. Mas a responsabilidade para com seus acionistas exige que adiem até onde for possível a hora do acerto de contas. Quanto mais adiares a explosão, mais condições terão de acumular reservas e maiores serão as probabilidades de o governo ser obrigado a intervir para mitigar sua situação. Os credores têm poucos incentivos para procurar uma solução global.

Mas os governos podem e devem. Em um discurso memorável há 18 meses, o secretário do Tesouro, James A. Baker III, comprometeu os Estados Unidos a se concentrarem no crescimento econômico global. Mas como julgava politicamente inviável apresentar um programa concreto de assistência, embora condicional, faltou-lhe o poder para alcançar seus objetivos. Em sua conferência de cúpula, a realizar-se em junho em Veneza, na Itália, os líderes das nações industrializadas deverão reconhecer que o problema latino-americano é uma bomba de tempo que ameaça o futuro da democracia no Hemisfério Ocidental.

NOVO "PLANO MARSHALL"

Líderes latino-americanos responsáveis pediram uma solução política. Isto, com frequência, é interpretado como pretexto para uma plena autonomia. Na realidade, necessitam de uma estrutura política internacional dentro da qual possam empreender as reformas exigidas para incentivar poupanças internas e investimentos estrangeiros. Isto não pode ser feito a título de pagar juros a estrangeiros. Mas a perspectiva de crescimento a longo prazo poderia tornar politicamente possível sustentar um período inevitável de ajuste. A Europa seria hoje radical se, em 1948, lhe tivesse sido dado o remédio da atual crise da dívida — produzir mais do que é consumido, exportar mais do que é importado até que, com o tempo, o mercado produza novo capital para crescimento. O Plano Marshall forneceu recursos — e, acima de tudo, deu esperanças.

Algum esquema internacional que represente um papel psicológico equivalente, adaptado às condições contemporâneas, é urgentemente necessário para o Hemisfério Ocidental. E deve ter três componentes: uma reforma processual que amplie o atual enfoque de curto prazo por compromissos recíprocos a prazo mais longo; a criação de um fundo de capitais para gerar uma meta de crescimento convencionalizado, com base nesses compromissos concretos; e o estabelecimento, em troca de um compromisso concreto e notório de reforma, de um teto de obrigações de juros para torná-los mais previsíveis e sustentáveis.

O esquema exato é menos importante do que o compromisso político. De fato, há um excesso de propostas, mas nenhum consenso político. Uma proposta especialmente interessante seria estabelecer um teto sobre os juros para os devedores de, digamos, 6%, com a diferença entre esse número e as taxas de mercado sendo pagas a partir de um fundo criado por governos, instituições financeiras internacionais e bancos privados (as proporções seriam estabelecidas através de negociação). Se as taxas de juros permanecerem baixas — e este esquema oferece um incentivo para manter os juros baixos — o fundo pode ser usado para novos empréstimos, a fim de fomentar o crescimento econômico. Desta maneira, ou de outra, o construtivo compromisso japonês de US\$ 20-30 bilhões durante cinco anos poderia ser acompanhado pelo Ocidente.

Naturalmente, a solução mais radical e mais orientada para o mercado seria enfrentar os fatos diretamente: alguns devedores devem mais do que podem jamais esperar pagar ou amortizar. Essa sinceridade encorajaria os credores a transformar sua dívida latino-americana em ações. O mercado inevitavelmente avaliaria esta dívida a menos de cem cents o dólar (o preço atual em que a maior parte dos empréstimos latino-americanos é negociada é de cerca de 60 cents), desde que a maior parte da diferença fosse transferida para o devedor. Isso reduziria tanto a dívida quanto o pagamento dos juros, tornando o reembolso mais provável. A perda para os bancos poderia ser atenuada se os legisladores lhes permitissem dar baixa durante um longo período ou se os governos das democracias industrializadas compartilhassem o ônus.

O Brasil não é uma aberração. É um sintoma de uma crise que leva os devedores rumo a uma paralisia política, os credores a um desastre financeiro e as relações Norte-Sul a uma confrontação permanente. Reconhecer esta realidade deveria ser o catalisador para uma ação conjunta por parte das democracias industrializadas para dedicar-se a uma política de crescimento global.