

A íntegra do discurso de Bresser na reunião FMI-Bird

É uma honra dirigir a palavra aos governadores do Fundo Monetário Internacional, em nome da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Filipinas, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela e do meu próprio país, o Brasil.

Na década de 1980, a dívida externa, que já atingia aproximadamente 400 bilhões de dólares na América Latina, tornou-se a maior preocupação dos nossos países.

A viabilidade da estratégia seguida para tratar do problema — e que foi concebida, inicialmente, como uma forma de superar um período supostamente curto de falta de liquidez por parte dos países devedores — dependia de três premissas: primeira, ajustes nos países devedores; segunda, um vigoroso crescimento das economias industrializadas, aliado a uma expansão do comércio internacional; e, terceira, financiamento externo adequado. Estas premissas eram cruciais para permitir aos países devedores uma redução dos desequilíbrios internos, a expansão das exportações e, ao mesmo tempo, a obtenção do financiamento necessário para investimento e para a continuação do crescimento econômico a médio e a longo prazo, sem excessivo aumento da dívida. Infelizmente, apenas o ajustamento nos países devedores ocorreu, enquanto que as duas outras premissas não se materializaram. As economias industrializadas não se expandiram como projetado; nossas exportações não cresceram como preciso; o financiamento externo caiu de uma média de 30 bilhões de dólares por ano, no período de 1979-82, para uma média anual de apenas seis bilhões de dólares nos últimos quatro anos.

Assim, ao invés de promover o ajustamento com crescimento, nossos países tiveram de embarcar em um doloroso processo de ajustamento com recessão e inflação, baseado em queda de consumo e dos investimentos e em sucessivas desvalorizações reais de nossas moedas. Tudo isto significou um enorme sacrifício para a nossa população e uma crescente perda política para nossos governos, visto que os resultados de tais políticas foram recessão, desemprego e uma dramática queda do padrão de vida.

Não bastassem os sacrifícios já feitos, o decréscimo da taxa de investimentos, causado fundamentalmente pelo aumento das transferências reais, bem como a redução na entrada de capitais prejudicaram seriamente o potencial de crescimento e, conseqüentemente, a capacidade de servir à dívida.

Do ponto de vista dos países devedores da América Latina, a evolução da situação internacional tem sido sumamente adversa. Não é, pois, de surpreender que, em decorrência desses fatores, um número cada vez maior de países da Região teve de limitar ou suspender provisoriamente pagamentos relativos ao serviço da dívida externa.

Na verdade, o pagamento integral dos juros demonstra-se incompatível com o crescimento sustentado, o controle das finanças públicas e a estabilidade de preços. Em outras palavras, e paradoxalmente, o serviço da dívida tornou-se incompatível com o processo de ajustamento que supostamente levaria a uma solução do problema da dívida. Este fato pode ser mostrado de diferentes maneiras:

A) A transferência de recursos reais — medida pelo superávit da balança comercial e de serviços, fatores necessários para pagar a conta de juros — deprimiu a capacidade de investimento. De 1983 a 1985, o crescimento médio das transferências reais da América Latina (5,3% do Produto Interno Bruto) equivaleu aproximadamente à redução média dos investimentos (5,8%), isto significa que os países da região tiveram que postergar investimentos essenciais, a fim de servir à dívida externa. O nível de investimentos na América Latina caiu 40%.

B) Em muitos países latino-americanos, a

maior parte da dívida externa é do setor público (70%, no caso do Brasil). Em tais casos, o pagamento dos juros exige uma transferência do setor privado para o setor público, para permitir ao governo adquirir — do setor exportador — as divisas necessárias para servir à dívida. Normalmente, tais transferências requerem endividamento adicional no mercado interno, elevando, desta forma, as taxas de juros internamente e, em conseqüência, o déficit público. De outro lado, os juros sobre a dívida externa pública já correspondem a uma grande parcela do déficit público. No Brasil, por exemplo, o déficit público, em termos das necessidades de financiamento do setor público, representou 3,9% do PIB em 1986, ao passo que os juros sobre a dívida externa representaram 2,3% do PIB. Em outros países devedores da América Latina, os pagamentos de juros representam uma porcentagem ainda maior do PIB. Em outras palavras, os pagamentos de juros relativos à dívida externa respondem por mais de 30% do déficit público. Sabemos muito bem que maiores déficits públicos afetam os investimentos do governo, enquanto taxas de juros mais elevadas desestimulam o investimento privado.

C) A tentativa de expandir os superávits comerciais através de desvalorizações cambiais reais levou a uma competição predatória entre os países devedores e a uma deterioração adicional dos termos de intercâmbio. As desvalorizações têm ainda dois efeitos negativos: tendem a aumentar o déficit público, já que um montante maior de moeda local se faz necessário para pagar a mesma quantidade de juros, e exercem um impacto perverso sobre a estabilidade de preços. De fato, as desvalorizações cambiais tendem a acelerar a inflação.

Esses fatores certamente explicam porque, a despeito de um enorme esforço do ajustamento, os resultados ficaram muito aquém das expectativas e uma volta dos empréstimos voluntários está fora de alcance de uma grande maioria dos países devedores. Os bancos têm limitado seus esforços de financiamento — de forma insatisfatória — e parte dos juros devidos.

Senhor Presidente,

Os fatos demonstram claramente que a estratégia adotada desde a eclosão da crise da dívida externa fracassou. Essa estratégia meramente evitou uma crise ainda maior no sistema financeiro internacional, postergando, perigosamente, uma solução definitiva. Para os países em desenvolvimento, a estratégia representou estagnação e inflação, para os países industrializados, perda de exportações. Somente os bancos credores saíram fortalecidos, reduzindo sua exposição com os países altamente endividados, mas mesmo para eles a situação começou a deteriorar-se, quando a comunidade financeira percebeu que a estratégia para a dívida havia fracassado, que todos os coeficientes de endividamentos haviam-se deteriorado e que, conseqüentemente, a capacidade de pagamento dos países devedores havia diminuído ao invés de aumentar. O surgimento de um desconto cada vez maior no mercado secundário e a reavaliação das ações dos bancos, proporcionalmente à sua exposição com os países altamente endividados, foi o resultado desta constatação realista.

Hoje, o desafio enfrentado tanto por credores quanto por devedores é de encontrar uma solução definitiva e de longo prazo para o problema da dívida externa. Uma solução que reconheça a necessidade de uma relação direta entre o serviço da dívida e a capacidade efetiva de pagamento de nossos países. A solução não pode mais ser adiada nem tampouco se derem buscar alternativas de caráter meramente paliativo para a estratégia atual.

Existe um consenso cada vez maior sobre a necessidade e a viabilidade de novas abordagens. A responsabilidade de encontrar uma fórmula que leve a uma solução não recai apenas sobre as nações devedoras. Se o mundo industrializado não arcar com sua responsabilidade na redução de seus desequilíbrios estruturais, promovendo o crescimento econômico internacional e eliminando barreiras protectionistas, nenhuma solução duradoura poderá ser encontrada. Esta é uma área em que se faz necessária uma supervisão mais simétrica do FMI. As próximas ordenações do Gatt (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), também têm um papel importante a desempenhar em assegurar maior acesso das exportações latino-americanas, particularmente dos países menores, aos mercados dos países industrializados.

A meu ver, a Reunião Anual do FMI e do Banco Mundial deste ano inicia nova fase em relação ao problema da dívida. A primeira fase — 1983-84 — foi de austeridade. A segunda — 1985-86 — foi o ajustamento com crescimento e das reformas estruturais. Em 1987, inicia-se a terceira fase, em que a ênfase recairá sobre a redução da dívida, por meio de taxas de juros mais baixas.

Por outro lado, se quisermos encontrar uma solução a longo prazo adequada para uma dívida que já atenda à capacidade de pagamento dos países devedores, é essencial que, além da adoção de políticas austeras e responsáveis de ajustamento econômico interno, as taxas de juros pagas pelas nações devedoras sejam reduzidas, e prazos mais longos sejam estabelecidos para o pagamento da dívida.

Não podemos, todavia, esperar o momento em que as taxas de juros de mercado declinem; não há perspectivas de que isto possa acontecer a médio prazo. Portanto, credores e devedores terão de chegar a um acordo sobre níveis de taxas reais e nominais de juros, compatíveis com a efetiva capacidade de pagamentos de cada país. Na maioria dos casos, esses países necessitam de taxas reais de juros compatíveis com os níveis históricos.

A redução das taxas de juros, prazos mais longos para vencimento do principal e o estabelecimento de linhas de crédito adequadas para os países devedores tornarão possível uma redução nas transferências de recursos. Será, então, possível a cada país alcançar taxas mínimas de crescimento compatíveis com suas circunstâncias particulares, especialmente às necessidades do mercado de trabalho. Este é o caminho para a gradual melhoria dos indicadores do endividamento.

A fim de atingir tais objetivos, é necessário reestruturar a dívida, de modo a melhor adequá-la à capacidade real de pagamentos dos países devedores. Uma volta ao mercado só se tornará realidade quando o estoque da dívida for reduzido a níveis compatíveis com a capacidade de pagamento a médio prazo, o julgamento do mercado e de que parte da dívida existente, dos países de média e baixa renda, não vale o seu valor nominal. Esta nova realidade de mercado abre caminho para a adoção de novos instrumentos, tais como mecanismos de recompra e de conversão da dívida em investimentos, os quais permitiriam a partilha do desconto entre credores e devedores. Outro mecanismo inovador para uma redução efetiva do total da dívida é a conversão gradual da mesma em bônus. Esta é uma opção promissora. Tais bônus deverão ter pleno valor nominal, taxa fixa de juros e garantia de que não haverá reestruturação do principal e nem pedido de dinheiro novo para o pagamento de juros, e seriam subscritos em base volante, de acordo com a conveniência de cada banco.

Se esses bônus contarem com garantia efetiva, ainda que limitada, de pagamento por parte de órgãos governamentais ou bancos multilaterais,

sua posição no mercado será fortalecida e uma solução a longo prazo do problema da dívida será, em breve, uma realidade.

Para os países que não têm necessidade de reescalonar a dívida existe, também, uma clara necessidade de melhor acesso aos mercados internacionais de capital, em termos e condições mais razoáveis de empréstimos.

Na presente situação, financiamento externo adequado é uma condição necessária à estabilização econômica interna e ao ajustamento às realidades externas. É, pois, essencial que as agências oficiais e multilaterais de crédito forneçam financiamento satisfatório para os programas econômicos e de investimento dos países em desenvolvimento.

A este respeito, os países latino-americanos consideram que está na hora de uma revisão de alguns procedimentos do Clube de Paris. Existe a necessidade de uma abordagem mais flexível também em relação à reestruturação da dívida com agências governamentais, particularmente no que tange ao requisito de um envolvimento formal do FMI. Países altamente endividados com credores oficiais necessitam de reescalamento plurianual e de prazos mais longos. As taxas de juros sobre a dívida reestruturada devem ser reduzidas. As agências oficiais devem encurtar o prazo para retornar os seus financiamentos, assim como melhorar os termos e condições para novos empréstimos e garantias.

É difícil entender que, em meio a uma crise de tal magnitude, as instituições financeiras multilaterais registrem desembolos líquidos negativos. No caso do FMI, este fato é agravado, em parte, pela imposição de certas condicionalidades que pouco se ajustam aos problemas e necessidades das nações devedoras. O desafio que o FMI enfrenta hoje é o de desempenhar um papel mais ativo no apoio financeiro a programas de ajustamento voltados para o crescimento. Para tanto, é preciso aumentar as cotas do Fundo, bem como a participação dos países em desenvolvimento nas mesmas.

Uma maior participação dos governos na solução do problema parece hoje inevitável e é apenas uma questão de tempo. O consenso de Cartagena, que expressa a posição de 11 países latino-americanos, bem como o grupo dos 34, tem tratado do assunto e proposto várias sugestões, tanto conceituadas quanto técnicas, algumas das quais já vêm sendo adotadas nas negociações em curso. O Brasil, a Argentina e o México, recentemente reunidos no novo Grupo dos 3, também delinearam alguns princípios e mecanismos que deveriam ser levados em conta em futuras negociações.

Nesse contexto, cabe mencionar a proposta recente do ministro Tadeshi Kuranari, do Japão, para a criação de um grupo independente de alto nível, com o apoio dos países interessados e das organizações internacionais relevantes, para estudar formas e maneiras de se incentivar o fluxo de recursos financeiros para os países em desenvolvimento. Isto poderia, sem dívida alguma, vir a tornar-se um instrumento útil, visto que permitiria uma análise conjunta do problema e o debate com vistas a uma solução permanente.

Como reconhece um importante documento da Comissão do Vaticano para a Justiça e a Paz, "o serviço da dívida não poderá ser pago às custas da asfixia da economia de um país, e nenhum governo poderá moralmente, exigir de seu povo privações incompatíveis com a dignidade humana. Uma redução das taxas de juros, a capitalização de pagamentos acima de uma taxa mínima de juros, uma reestruturação de dívida à base de prazos mais longos, facilidade e pagamentos em moeda nacional... Todas são

medidas concretas a serem negociadas com os países devedores, a fim de se aliviar a carga do serviço da dívida e permitir a retomada de crescimento".

O preço a ser pago pelo serviço da dívida externa não poderá ser a recessão, o desemprego, a fome, nem tampouco a ameaça à liberdade e à consolidação da democracia na América Latina.

Concluindo, algumas palavras acerca da economia de meu país, o Brasil.

Na primeira metade deste ano, o Brasil foi atingido pela mais profunda crise financeira de sua história. O Plano Cruzado trouxe, com seqüelas, elevadas taxas de inflação, recessão, a insolvência de um grande número de firmas, o desequilíbrio do balanço de pagamentos e uma moratória dos pagamentos de juros sobre as dívidas de médio e longo prazo com os bancos privados.

Em grande parte, a crise já está superada. A inflação está razoavelmente sob controle, foi sustado o superaquecimento da economia ao mesmo tempo em que se evitou a recessão.

A crise financeira foi vencida e obtidos grandes superávits comerciais. Isto foi possível mediante a combinação de um novo congelamento de preços, baseado na teoria da inflação inercial, e de um conjunto de medidas para controle do déficit público e evitar uma nova onda de excesso de demanda. A fim de ajustar a economia, a produção industrial deve crescer 3% este ano, em comparação com 10,9% em 1986.

Após a adoção dessas medidas de emergência, que incluíram duas desvalorizações reais e um congelamento de preços, adotou-se, em julho, um plano de controle macroeconômico. Os objetivos básicos do plano são um crescimento do PIB da ordem de 6 a 7% nos próximos anos. Um superávit comercial da ordem de 10 milhões de dólares e um declínio contínuo do déficit público. A estratégia de crescimento baseia-se no aumento da poupança do governo, de modo a liberar recursos para financiar a expansão do investimento privado. O obstáculo básico à consecução de tal crescimento é o peso que os pagamentos da dívida pública interna e externa exercem sobre o orçamento do governo. Outra restrição básica são as transferências de recursos relacionadas com a dívida externa. Estes recursos representam aproximadamente 3% do PIB e reduzem a capacidade de investimentos do País na mesma proporção.

Seria errôneo, no entanto, culpar a dívida externa por todos os problemas brasileiros. Temos também problemas e limitações internos. O período inerente às políticas populistas está sempre presente. A distribuição desigual da renda facilita lucros especulativos, que o sistema tributário é incapaz de taxar. O excesso de consumo de uma pequena segmento da sociedade existe com precárias condições econômicas e sociais da maioria da população. Políticas econômicas consistentes e reformas estruturais constituem um desafio permanente para o governo brasileiro.

O Brasil não tem nenhuma intenção de confrontar-se com seus credores. Muito ao contrário, a intenção do País é, no plano interno, assegurar o processo de desenvolvimento e a estabilidade de preços e, no plano externo, buscar a reintegração na comunidade financeira internacional, da qual há muito fazemos parte. Estes são os dois objetivos que orientarão nossas negociações da dívida externa, na busca de uma solução criativa e duradoura. Seria um equívoco imaginar que é a atividade de alguns poucos radicais no Brasil que impede nossa plena reintegração no sistema econômico internacional. Esses elementos não têm peso suficiente. O grande obstáculo à reintegração é a dívida excessivamente grande e a pouca imaginação e ousadia com que os credores têm procurado resolvê-la".