

Dívida externa: a importância do conceito "capacidade de pagamento"

30 OUT 1993

Paulo Nogueira
Batista*



A proposta do governo sobre a dívida externa é muito mais importante pelo conceito básico em que se apóia — a capacidade de pagamento do País — do que pelos mecanismos inovadores de redução da dívida que sugere, como alternativa aos do Plano Brady, para dar solução durável ao problema.

Surpreende, aliás, que após oito anos de sucessivas renegociações em que se envolveram tantos países e número maior ainda de governos latino-americanos, noção tão fundamental seja pela primeira vez colocada sobre a mesa de discussões.

O conceito não é, de fato, novo. Apresentado por Keynes, em 1919, no seu "The Economic Consequences of the Peace", sobre as reparações de guerra impostas à Alemanha, seria incorporado à revisão das mesmas, cinco anos depois.

Tampouco é nova a idéia de redução parcial da dívida externa, que só recentemente passou a ser admitida, em doses bem modestas, pelos credores privados, dentro do Plano Brady. Sob inspiração de Keynes, a Inglaterra propôs em 1920 o cancelamento das dívidas de guerra internalizadas.

A sugestão acabou parcialmente aceita pelos EUA quatro anos mais tarde. Nas renegociações efetuadas com seus quinze devedores europeus, os EUA concederam, por exemplo, o mesmo longo prazo de amortização de 63 anos para todos nas taxas de juros que variaram sensivelmente em cada caso. Disso resultaram reduções muito diferenciadas nas dívidas: a Itália obteve 80% de desconto; a França, 60%; e a Inglaterra, 30%. As renegociações foram conduzidas em paralelo ao Plano Dawson, que, por sua vez, reduziu à metade as reparações de guerra alemãs aos países europeus.

O sacrifício imposto nos anos 20 à Alemanha foi, aliás, menor que o imposto aos países latino-americanos nos anos 80. Enquanto o serviço total da dívida renegociada destes já alcançou mais de 45% da receita de exportação de bens e serviços, a Alemanha nunca pagou, a título de reparações de guerra, mais de 18,5% de suas exportações. Enquanto a América Latina se transformou num exportador líquido de recursos, ao nível médio de 5% do seu PIB, a Alemanha, graças aos empréstimos e investimentos após o Plano Dawson, passou a contar com fluxo positivo nas suas transações financeiras externas.

A renegociação da dívida interaliada e a revisão das reparações de guerra alemãs consagraram a aplicação do "princípio da capacidade de pagamento" na resolução de questões de endividamento externo. Com o Plano Dawson, não se discutia mais o que a Alemanha tinha "obrigação de pagar" ou deveria ser "forçada a pagar" e sim quanto o país "podia pagar" e o que deveria ser feito para "ajudá-lo a pagar".

Na determinação da "capacidade de pagamento", dois aspectos foram considerados: o "problema orçamentário", isto é, o que

deve fazer o governo do país devedor para obter recursos em moeda nacional, e o "problema da transferência", de conversão dos recursos assim obtidos em moeda estrangeira. A solução do primeiro foi entendida como função da capacidade do país devedor de reduzir, sem desequilíbrio fiscal, os padrões internos de consumo. A do segundo como dependente da sua capacidade de gerar saldos de comércio via expansão de exportações e/ou de ter acesso ao mercado internacional de capitais.

Nos anos 80, a "estratégia da dívida" concebida pelos credores com o aval do FMI submeteu os países latino-americanos a um modelo de pagamento da dívida baseado muito mais nas necessidades de recebimento do credor do que na capacidade de pagamento do devedor. Sem acesso a "new money", tiveram de contrair fortemente suas importações, a fim de liberar divisas para servir a dívida externa, convertendo-se em exportadores líquidos de capital.

O "transfer problem" foi equacionado, assim, à custa de estagnação ou mesmo de recessão econômica, com distribuição socialmente injusta dos seus ônus. O "budgetary problem" teve, por sua vez, solução monetariamente inconveniente. A fim de obter as divisas necessárias ao serviço da dívida externa, os governos foram buscar recursos de origem inflacionária e/ou apelaram para um desmesurado endividamento interno, mais uma vez de modo socialmente desigual na distribuição interna dos prejuízos. A colocação da questão da capacidade de pagamento em sua concepção ampla — orçamentária e de balanço de pagamentos — põe, afinal, o problema da dívida brasileira e da própria dívida latino-americana em seus devidos termos. Não se trata mais agora apenas de negociá-la sem sacrificar a retomada do desenvolvimento mas sim de evitar que não se comprometa o indispensável combate prévio à inflação. Esse é argumento difícil de ser rejeitado pelos credores, que sempre insistiram no saneamento financeiro — na necessidade de se pôr "a casa em ordem" — como preliminar à retomada do desenvolvimento.

Para o Brasil, da indiscutível solvência a médio prazo, a renegociação da dívida externa não passa necessariamente por redução parcial, a curto e muito menos a muito longo prazo, seja dos juros seja do principal. O Brasil precisa primordialmente de alívio imediato, no curto prazo, tanto em termos orçamentários internos quanto de transferência externa. Tal objetivo pode ser atingido mediante taxas de juro iniciais mais baixas a serem compensadas depois por taxas mais elevadas. Essa seria uma solução de mercado com maior probabilidade de aceitação pelos credores do que a proposta governamental de alívio por longo prazo e em condições concessionais.

A admissão pelos credores do elemento-chave da proposta brasileira — a noção de capacidade de pagamento — vai depender, em última análise, do suporte que o conceito receber da sociedade brasileira. É preciso que deixe de ser uma posição apenas do governo e se transforme numa posição do Brasil. Para isso é indispensável que o País entenda o que está de

fato em jogo. Será necessário que fique meridionalmente claro para todos os brasileiros — particularmente para os formadores de opinião — o que o País pode de fato pagar. Muito mais importante para a opinião pública brasileira do que ser informada diariamente da reação dos credores à proposta do governo é haver total transparência sobre as consequências da não aceitação pelos credores do conceito de "capacidade de pagamento".

Quais as alternativas nesse caso: (a) aumentos de impostos, (b) cortes adicionais nos investimentos públicos, (c) prolongamento da moratória sobre a dívida interna ou (d) extensão dos prazos para restituição dos haveres financeiros congelados em

15:03.90? Fora do rigoroso equilíbrio fiscal em que o governo Collor está empenhado no seu combate à inflação, essas são as duras opções a serem feitas, isoladamente ou em combinação, caso os credores se revelem, todos, insensíveis à persuasão.

Restará, num impasse, o prolongamento da atual suspensão de pagamentos, pelo menos até que a inflação esteja sob controle. Insatisfatória para credores e devedor, é a hipótese que se poderá impor ao governo não só para não desequilibrar o orçamento e não frustrar a luta antiinflacionária mas até por insuficiência de reservas internacionais.

* Embaixador junto ao GATT (1983-87) e junto à ONU (1987-90).