

Comunicado final da conferência sobre a dívida externa de economistas e juristas democráticos

Realizou-se em São Paulo, de 30 de novembro a 4 de dezembro de 1986, a “Conferência Internacional sobre a Dívida Externa dos Países em Desenvolvimento”, patrocinada pela Associação Brasileira de Juristas Democratas — ABJD, pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento — CEBRAP e pela Association Internationale de Juristes Démocrates — AIJD. Esta é a íntegra do comunicado expedido ao final da reunião.

CONCLUSÕES

A dívida externa tem representado um gigantesco obstáculo para o desenvolvimento da América Latina. A magnitude do seu serviço deteriora gravemente as condições de vida da maior parte da população, anula as possibilidades de acumulação e ameaça a consolidação dos processos de democratização que estão sendo levados a efeito em diversos países do subcontinente.

Nos últimos anos, as nações devedoras têm se empenhado na adoção de severas medidas econômicas, que se encontram, entretanto, longe de alcançar os resultados esperados. Os drásticos programas de ajuste implantados, os esforços para incrementar as exportações, as transferências de recursos e as sucessivas renegociações somente têm agravado a situação dessas nações e não têm impedido que o seu endividamento continue crescendo. As conseqüências dessa política evidenciam a incom-

patibilidade que existe entre a manutenção do serviço da dívida, em seus termos atuais, e os objetivos do desenvolvimento.

A origem e o elevado crescimento da dívida externa resultam, substancialmente, da relação de dependência que há entre as economias dos países afetados e os centros financeiros internacionais. Uma parcela importante da dívida está relacionada com a dinâmica do sistema monetário financeiro internacional, que opera, desde 1971, sem a mínima regulamentação. Embora a dívida externa tenha produzido efeitos perversos ao longo dos anos 70, foi a política monetária restritiva aplicada pelos Estados Unidos no final dessa década, em um contexto de crescente desregulação dos sistemas financeiros nacionais, que desencadeou a realimentação financeira da dívida, culminando na crise de liquidez e nos processos recessivos de ajuste. Por sua vez, o Fundo Monetário Internacional atua mais junto aos interesses dos países credores, distanciando-se dos objetivos para os quais foi criado e impondo condições antijurídicas e lesivas à soberania nacional dos países devedores.

Uma solução efetiva do problema da dívida externa exige tanto mudanças na Ordem Econômica Internacional como importantes transformações internas, que permitam aos países latino-americanos dinamizar as suas economias e melhorar substancialmente as condições de vida dos vastos setores sociais prejudicados.

A análise dos contratos que instrumentam a dívida externa revela que muitos deles são ilícitos, por infringirem princípios e normas consagradas pelo Direito Internacional e pelos ordenamentos jurídicos internos, não só dos países devedores, mas, também, dos próprios países credores. Constitui uma violação flagrante de princípios básicos de direito, universalmente reconhecidos e aceitos, a inserção nos contratos de cláusulas que permitam a alteração do valor das obrigações e das condições do seu cumprimento pela vontade unilateral de um dos contratantes, como ocorre com a cobrança de taxas de juros variáveis, que são fixadas pela parte credora.

Uma outra causa determinante do endividamento externo reside na fuga de capitais dos países devedores para os centros financeiros internacionais. Essas transferências, que geralmente vulneram disposições das legislações nacionais — tributária, cambial e penal —, causam sérios danos à capacidade das economias dos países devedores, além de proporcionarem recursos precisamente aos países credores. Fica ainda mais debilitado, em razão desse fenômeno, o poder de negociação dos países devedores.

A experiência até agora observada revela que as normas e os procedimentos utilizados para enfrentar o problema da dívida externa não se destinam, realmente, a solucioná-lo. Antes disso, consubstanciam expedientes utilizados, exclusivamente, para proteger os interesses do capital financeiro internacional e de setores internos dos países devedores, ao primeiro associados. Por esta via, impõem-se condicionamentos em aspectos fundamentais da política econômica e outras estipulações que violam a capacidade de decisão e a soberania das nações devedoras.

Por outro lado, o segredo que envolve as negociações vulnera o princípio da publicidade e transparência que deve reger os atos de governo, especialmente quando se trata de matéria de fundamental importância para o futuro da respectiva comunidade nacional.

Impõe-se reconhecer, por tudo isto, que a dívida externa é um problema de caráter eminentemente político. Assim, resulta surpreendente que, ante tal situação, as nações devedoras, especialmente as da América Latina, continuem a aceitar a política de negociações bilaterais, realizadas caso a caso, permanecendo cada uma delas isolada frente a credores associados em organizações coletivas.

Em consequência das considerações anteriores, a Conferência Internacional sobre a Dívida Externa dos Países em Desenvolvimento declara:

1. A dívida externa exige uma solução que comprometa todos, credores e devedores, e que se oriente no sentido de assegurar o desenvolvimento econômico e social dos países do Terceiro Mundo. Este entendimento global deve realizar-se em uma conferência internacional, no âmbito da Organização das Nações Unidas.

É imprescindível e urgente fortalecer os esforços de democratização que estão em curso na América Latina, o que exige a satisfação progressiva das necessidades básicas da maioria da população da região. Estes propósitos, que somente podem realizar-se com o pleno exercício da soberania nacional, devem nortear as soluções da questão do endividamento.

2. Os países devedores devem realizar uma auditoria, com o objetivo de investigar a origem e a legitimidade de cada parcela da dívida, a destinação dada às quantias efetivamente emprestadas e a legalidade dos respectivos contratos.

3. Deve ser feita uma ampla revisão dos contratos que instrumentam a dívida externa, eliminando-se as cláusulas contrárias aos princípios de direito, público ou privado, internacional ou interno, especialmente as que asseguram aos credores a possibilidade de alterarem unilateralmente as condições e os valores das obrigações, anulando-se os seus efeitos.

4. A conversão de créditos em ativos de empresas, que hoje propõem alguns organismos internacionais, abre a porta, tal como é praticada atualmente, para a obtenção de ganhos extraordinários e injustificados e vulnera, ainda mais, o controle nacional da economia.

5. É obrigação do credor facilitar o cumprimento das obrigações do devedor. Por esta razão, os bancos e os governos de seus países devem assegurar às nações devedoras o irrestrito conhecimento dos depósitos em dinheiro e dos bens de seus cidadãos no exterior.

6. É princípio de Direito Internacional que a lei aplicável e a jurisdição competente, nas questões relacionadas com a dívida externa pública, devem ser, em qualquer caso, as do país devedor. São nulas, em consequência, as cláusulas de reserva ou cessão de jurisdição, que contêm implícita renúncia à imunidade soberana.

7. No enfrentamento e na solução do problema da dívida externa dos países em desenvolvimento, do ponto de vista das suas relações com o sistema monetário internacional, apresentam-se duas questões básicas:
- a) o direito de reduzir o estoque da dívida acumulada;
 - b) as condições e os mecanismos de financiamento necessários ao processo de desenvolvimento.
8. A redução efetiva do estoque da dívida externa existente deve ser alcançada pela combinação dos seguintes mecanismos:
- a) Repatriamento de capital
Devem ser celebrados acordos entre os governos dos países devedores e credores, para assegurar o repatriamento de capitais transferidos para o exterior, que seriam creditados em moeda nacional do país, ao seu possuidor; em contrapartida, o governo do país devedor deve comprometer-se a utilizar o montante das divisas repatriadas na amortização da dívida externa.
 - b) Desvalorização do estoque da dívida
Esta desvalorização, exclusiva a parte correspondente à fuga de capitais, deve ser feita respeitando-se duas diretrizes básicas. Em primeiro lugar, eliminando-se a parte que não é de responsabilidade dos agentes que a contraíram e que tem origem em condições macroeconômicas internacionais adversas; em segundo, reduzindo-se o estoque a níveis compatíveis com a capacidade do país devedor de cumprir o seu serviço em condições de desenvolvimento econômico e social. O montante dessa desvalorização deve ser calculado pela aplicação de uma taxa de desconto baseado nos seguintes critérios quantitativos alternativos: um que represente a diferença entre os juros internacionais que efetivamente incidiram sobre a dívida, no período de política monetária restritiva dos Estados Unidos, e a taxa de juros normal para os anos 70, quando foi contraída a dívida — o que traria o valor de seu estoque para o nível correspondente às obrigações assumidas, no momento da sua contratação; e outro que represente a utilização, como referência, da taxa de desconto já praticada pelo mercado financeiro, no repasse de créditos de países endividados.
9. A desvalorização do estoque da dívida pode ser concretizada, por outro lado, pela utilização, alternativa ou em combinação, dos seguintes mecanismos:
- a) Mecanismo de mercado
Devem ser institucionalizados mecanismos que facilitem os repasses de créditos feitos pelos bancos, com deságio, para investidores interessados em beneficiar-se da diferença existente entre o valor nominal e o valor de mercado desses ativos. Além disso, o mercado deve ser regulado por um organismo financeiro internacional que, adquirindo parte desses ativos correspondentes à dívida desvalorizada, garanta que seus preços se mantenham em conformidade com as cotações atualmente vigentes no mercado secundário. Neste caso, as perdas serão diretamente absorvidas pelo sistema financeiro privado dos países credores, cabendo ao organismo financeiro internacional, exclusivamente, regular o processo para evitar qualquer reação abrupta do mercado.
 - b) Negociação entre governos
Nesta alternativa, uma vez determinado o montante da dívida a ser desvalorizado, os governos dos países credores devem trocar a parte correspondente à desvalorização dos créditos privados por títulos do tesouro, neutralizando, assim, as perdas incorridas pelos bancos privados. A remuneração dos títulos do tesouro deve ser suficientemente alta, para que os bancos credores não vejam ameaçada a sua estabilidade financeira.
Os recursos correspondentes à dívida externa existentes junto a credores oficiais, por sua vez, já foram estendidos aos países endividados pelos governos. O seu valor, assim, já foi financiado, seja através de tributos ou da dívida pública interna, sendo automática a absorção de um desconto no âmbito dos governos dos países credores.
10. A desvalorização da dívida externa dos países em desenvolvimento deve representar um dos aspectos de uma reforma geral do sistema monetário internacional, com o sentido de eliminar as atuais tensões existentes entre as diferentes moedas e as suas conseqüências sobre o comportamento das taxas de juros. Ou seja, é imprescindível enfocar o problema do atual estoque da dívida desde uma perspectiva mais am-

pla, que almeje a estabilidade do sistema monetário internacional.

11. A reconstituição dos mecanismos de financiamentos necessários ao processo de desenvolvimento exige a adoção de providências destinadas:

a) a alcançar uma relativa estabilidade das taxas de câmbio das moedas, que diminuiria os choques de juros, para que os eventuais problemas de desajuste tenham caráter eminentemente transitório. Isto implica o estabelecimento de regras de conduta do sistema monetário financeiro internacional e de uma mínima coordenação das políticas monetárias dos principais países industriais;

b) a resguardar os países devedores de choques resultantes do contexto macroeconômico internacional, através:

b.1) do aperfeiçoamento e da ampliação do esquema de créditos contingenciais, de forma a estendê-los a todos os países em desenvolvimento, capacitando-os a enfrentar os mais diferentes tipos de choques. Esses créditos devem ser outorgados automaticamente em situações de desequilíbrio, mas devem aplicar-se de maneira compensatória entre os países beneficiados e os prejudicados pelos choques. O país que incorrer em "déficit" deve receber um crédito de contingência, ao passo que o país que incorrer em "superávit" deve aumentar a sua contribuição de recursos a um fundo comum que financie estes créditos;

b.2) da complementação do esquema de créditos de contingência com um aumento da liquidez internacional, quando os países devedores sofrerem um choque adverso comum. A emissão de reservas, às quais os países necessitados teriam acesso, afastaria a necessidade de um ajustamento custoso e ineficiente. Esta liquidez adicional poderá ser gerada por um organismo financeiro internacional, sob a forma de Direitos Especiais de Saque (DES). O acesso adicional aos DES, em circunstâncias de grande desequilíbrio, deverá ter como contrapartida o compromisso do país beneficiado de ressarcir os fundos tomados quando cessar a ocorrência dos efeitos adversos do choque. Conseqüentemente, as reservas em DES constituiriam uma resposta flexí-

vel a choques inesperados, fazendo as vezes de um fundo flutuante que não implicaria no risco inflacionário decorrente de um aumento ilimitado da liquidez mundial.

12. A parte da dívida contraída em dólares, com bancos não norte-americanos, deve ser convertida em outras moedas para assegurar a aplicação de taxas de juros mais reduzidas. Esta solução contribuirá, inclusive, para aliviar o desequilíbrio existente no sistema monetário internacional, reduzindo o excesso de oferta de dólares. Portanto, esta conversão deve fazer parte de uma negociação mais ampla entre as autoridades monetárias dos países de moedas fortes com a finalidade de estabilizar as taxas de câmbio.

13. Uma vez que o estoque da dívida externa esteja reduzido a níveis ajustados às reais condições internas dos países devedores e se tenham criado os mecanismos absorvedores dos choques externos, devem ser criados mecanismos de controle adicionais, que garantam que um eventual processo de endividamento externo, que se imponha como necessário, seja realizado de maneira responsável. Isto significa que deve ser mantida uma relação coerente entre o patamar da taxa de juros real, a ser paga sobre a dívida externa, e o ritmo de crescimento real da economia.

14. Essas considerações não excluem a necessidade e a exigência de que aumentem os fluxos de recursos concessionais para os países em desenvolvimento, que não têm acesso ao mercado financeiro internacional e necessitam de recursos para avançar no seu processo de desenvolvimento.

15. A superação do problema da dívida externa pressupõe o fortalecimento dos mercados internos dos países devedores e o aumento da sua capacidade de gerar divisas. O estreitamento das relações comerciais entre os países em desenvolvimento torna-se, em vista desses objetivos, imprescindível. É de fundamental importância, portanto, que os países em desenvolvimento avancem no arranjo de um sistema monetário regional, que evite que o comércio entre eles seja realizado com moedas fortes.

16. A solução definitiva do problema da dívida externa implica a opção, a ser adotada pelos paí-

ses devedores, pelo estabelecimento de condições básicas compatíveis com os seus interesses e com a necessidade de verem assegurado o seu desenvolvimento, ou, na falta de tal entendimento, pela suspensão unilateral dos pagamentos ou pelo repúdio da dívida. Levando-se em conta as transcendentais repercussões da via a ser eleita, é necessário promover um debate nacional em torno do significado dessas opções, bem como determinar os procedimentos que permitam o pronunciamento da cidadania sobre a decisão. Independentemente da posição que cada país venha a adotar, impõe-se a necessidade de uma ação solidária de todos os Estados e povos do

continente, em defesa dos países que se pretenda agredir ou sancionar, como afirmação do pleno exercício da sua soberania e da dignidade nacional.

17. Deve ficar estabelecido, finalmente, que a solução do problema da dívida tanto mais profundamente alcançará os objetivos de desenvolvimento econômico e de aperfeiçoamento democrático, quanto mais os povos interessados avançarem no seu processo de organização, participação e luta.

São Paulo, 4 de dezembro de 1986.