

**FABIO AUGUSTO MELLO PERES**

**ASPECTOS JURÍDICOS DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E  
REFLEXÕES SOBRE SUA RELAÇÃO COM A DÍVIDA EXTERNA DOS  
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

**CURITIBA  
OUTUBRO DE 2004**

**FABIO AUGUSTO MELLO PERES**

**ASPECTOS JURÍDICOS DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E  
REFLEXÕES SOBRE SUA RELAÇÃO COM A DÍVIDA EXTERNA DOS  
PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

**Monografia apresentada ao Setor de  
Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal do Paraná como requisito à  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.**

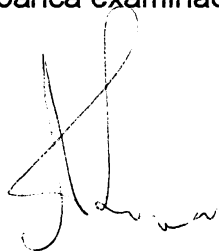
Orientadores: Professores Abíli Lázaro  
Castro de Lima e Tatyana Scheila Friedrich

**CURITIBA  
OUTUBRO DE 2004**

## TERMO DE APROVAÇÃO

**FABIO AUGUSTO MELLO PERES**

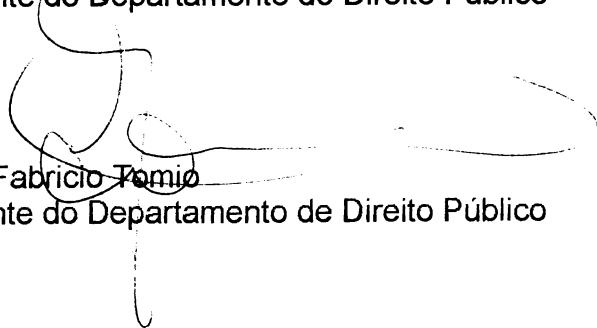
Monografia aprovada como quesito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof. Abílio Lázaro Castro de Lima  
Docente do Departamento de Direito Público



Profª. Vera Karam de Chueiri  
Docente do Departamento de Direito Público



Prof. Fabricio Tomio  
Docente do Departamento de Direito Público

*Pela ajuda “intelectual”, agradecimentos  
aos orientadores, Isa e Jan-Marius.  
Pela ajuda “emocional”, agradecimentos  
à Vecchia, Carol e Cesinha*

“O mediador entre o cérebro e as mãos deve ser o coração”  
(epigrama do filme “Metropolis”, de Fritz Lang)

“Quem deseja o bem, primeiro seja bom,  
Quem quer alegria, torne o espírito ameno.  
Quem precisa de vinho, amadureça as uvas,  
Quem espera milagres, fortaleça a fé.”  
(Fausto, de J.W. Goethe)

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo analisar o funcionamento do Fundo Monetário Internacional, organização internacional permanente que nasceu em 1944 para vigiar as práticas monetárias dos países, prestar assistência técnica econômica e emprestar divisas a nações com problemas temporários nas suas balanças de pagamento, com vistas à estabilidade e bom funcionamento do sistema monetário internacional. O trabalho também abordará a relação do Fundo Monetário com a dívida externa – principalmente a dos países subdesenvolvidos –, que, a partir da década de 80, tornou-se um dos mais graves problemas da agenda do desenvolvimento mundial. Além disso, o trabalho propõe-se a fazer uma sintética análise crítica do papel do Fundo na condução de seus propósitos.

## **ABSTRACT**

The main objective of this work is to analyze the way of acting of the International Monetary Fund, an institution born in 1944 to watch over the monetary practices of the countries, to give economic technical assistance and to lend foreign exchange credits to nations with temporary problems in their balance of payments, aiming stability and good working of the international monetary system. Also, the work will discuss the Fund's relationship with the external debt – focused on underdeveloped countries – which, from the decade of 1980, became one of the biggest problems of the world development agenda. Besides, this work proposes a concise critical analysis on the role of the Fund on the persecution of its goals.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>2</b>
<b>2. A GÊNESE DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL</b> .....	<b>4</b>
2.1. Situação e contexto do mundo pós-guerra .....	4
2.2. A Conferência de Bretton Woods.....	6
<b>3. O CONVÊNIO DO FUNDO</b> .....	<b>7</b>
3.1 Sede e organização .....	7
3.2 Quotas dos países .....	9
3.2.1 <i>As quotas e os “Direitos Especiais de Saque”</i> .....	10
3.2.2 <i>Quotas e poder de voto</i> .....	14
<b>4. DEVERES E OBJETIVOS INSTITUCIONAIS DO FMI</b> .....	<b>15</b>
4.1 Vigilância (surveillance) .....	16
4.2 Assistência técnica .....	18
4.3 Empréstimo a países em dificuldades .....	21
4.3.1 <i>Condicionalidade</i> .....	25
4.4 Combate à lavagem de dinheiro e ao terrorismo .....	26
<b>5. FINANCIAMENTO</b> .....	<b>28</b>
5.1 Acordos Gerais para a Obtenção de Empréstimos e Novos Acordos para a Obtenção de Empréstimos (New Arrangements to Borrow – NAB).....	29
5.2 Ouro .....	31
5.3 Demais formas de financiamento.....	32
<b>6. REFLEXÕES SOBRE A DÍVIDA EXTERNA DO MUNDO EM DESENVOLVIMENTO</b> .....	<b>33</b>
6.1 Histórico e causas da dívida .....	36
6.2 O papel do Fundo na dívida e seus efeitos nas nações em desenvolvimento, com ênfase no Brasil .....	39
6.3 Saídas para o problema da dívida e do fluxo de capitais.....	44
6.3.1 <i>A Taxa Tobin</i> .....	44
6.3.2 <i>O Jubileu</i> .....	45
<b>7. CONCLUSÃO</b> .....	<b>48</b>
<b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>49</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Desde o meio da década de 1980, um ator participa quotidianamente da vida dos brasileiros: é o Fundo Monetário Internacional. A sua presença no noticiário remete aos brasileiros tempos difíceis, como a negociação da moratória ocorrida em 1987, pelo governo José Sarney.

Muitos, entretanto, ao menos sabem *quem é* e *o que é* o FMI. A falta de informação, aliás, não é privilégio da população em geral, mas também dos meios acadêmicos. Estudam-se muito as conseqüências econômicas da ação do FMI, mas há pouco estudo sobre a estrutura da instituição, seu funcionamento, etc.

À parte disto, compreender o FMI e os desdobramentos da Conferência de Bretton Woods é fundamental para compreender a segunda metade do século XX. Neste período, a humanidade produziu mais riqueza do que em toda a História e a hegemonia norte-americana ganhou os traços de força que possui hoje, seja em termos econômicos, culturais, militares e políticos.

Essa hegemonia – sem precedentes no passado – assentou-se sobre o poderio que o dólar obteve com o aval do Fundo Monetário Internacional. Não seria nenhum exagero dizer que, sem o FMI e a outra instituição criada pela Conferência de Bretton Woods, o Banco Mundial, a hegemonia norte-americana não seria o que é hoje.

No entanto, a estrutura atual não é a mesma da sua fundação. Iniciou-se com 40 países, um orçamento bastante limitado e um funcionamento diferente do que tem hoje. O que não mudou é a sua missão institucional primordial: a regulação do sistema monetário mundial, de modo a evitar desvalorizações monetárias competitivas entre os países e a destruição do poder de compra das moedas.

A economia também mudou muito de lá para cá. Os EUA passaram por uma forte crise no final da década de 60 e no começo da de 70, sepultando o sistema monetário implantado pela Conferência de fundação do FMI, que ficou conhecido pelo “padrão ouro-dólar” ou Sistema de Bretton Woods. Isto foi o primeiro grande choque ao Fundo Monetário.

Cerca de 10 anos mais tarde, o advento de uma “evolução” do capitalismo, o *neoliberalismo*, coincidiu com a *débaçle* do regime soviético. Era um capitalismo onde o papel do Estado deveria ser mínimo, e o mercado, totalmente

desregulado. Desta liberdade, diziam os seus criadores, viria o equilíbrio. Esta mesma década foi a época em que as dívidas externas dos países em desenvolvimento – notadamente aqueles de industrialização latente, como Argentina, Brasil, México, Índia, Coreia do Sul, tornaram-se um grande problema. O FMI respondeu a ambos os fenômenos, pois deu suporte às práticas neoliberais e foi o grande agente negociador no tema da dívida externa, entre credores e devedores. A importância do Fundo no cenário mundial, até então restrita a pequenos empréstimos e socorros pontuais e isolados, aumentou imensamente, assim como seu orçamento, reforçado pelos países credores.

A década seguinte foi marcada pelas crises cambiais nos países emergentes. Iniciou-se no México e atingiu Rússia, Brasil, Argentina, Coreia, Tailândia, dentre outros países. O Fundo também teve papel decisivo no socorro a estes países, reforçando novamente sua presença no mundo, já globalizado pelas telecomunicações e pela suposta vitória do capitalismo anunciada pelo pensador norte-americano Francis Fukuyama.

A instituição tem hoje 60 anos e uma presença planetária semelhante à das Nações Unidas: são 184 membros, ou quase todos os Estados soberanos do mundo. Certamente, o maior desafio do FMI neste início de século XXI é conciliar os interesses dos países industrializados com os dos países em desenvolvimento, além de diminuir o abismo entre as nações ricas e pobres do planeta, que cresce cada vez mais.

## 2. A GÊNESE DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

### 2.1. *Situação e contexto do mundo pós-guerra*

Era o ano de 1944, e o mundo ocidental estava mergulhado em uma situação caótica: a despeito da derrota iminente do Eixo (Alemanha, Japão, Itália) pelos Aliados na II Guerra, a Europa encontrava-se inteiramente arrasada pelos mais de 5 anos de batalhas. Os esforços de guerra de ambos os lados haviam desgastado as economias européias a um ponto quase insustentável; logo, era necessária uma reconstrução ampla do continente, de leste a oeste.

Logicamente que esta reconstrução envolvia, necessariamente, grandes quantias de dinheiro. E não deveria restringir-se aos empréstimos; era mister também que a balança de pagamentos e os fluxos cambiais destes países fossem estáveis, de modo a revigorar as moedas e economias nacionais sem sobressaltos cambiais. O padrão-ouro (sistema no qual a emissão de moeda deveria ser coberta por uma garantia proporcional de ouro e o pagamento das transações internacionais eram realizadas com base no valor de cotação das moedas nacionais em comparação ao ouro<sup>1</sup>) era abandonado gradativamente desde o final da Primeira Guerra – havia sido definitivamente abandonado pela Grã-Bretanha em 1931 e pelos EUA em 1933 – e, deste abandono, ficava um vazio, preenchido aos poucos pelo dólar norte-americano.

Aliás, o mundo vivia situação análoga à vivida no pós Primeira Guerra. Naquela época, os EUA assumiram o papel de grande credor internacional deixado pelo vácuo britânico, mas não souberam consolidar esta posição através de ações eficazes e organismos internacionais. Para se ter idéia, duas conferências econômicas mundiais (a de Gênova de 1922 e a de Londres em 1933) não foram capazes de estabilizar e dar regras aos fluxos financeiros e monetários mundiais<sup>2</sup>. Além disso, os americanos tiveram de enfrentar a Grande Depressão em 1929. Para resolvê-la, adotaram o New Deal, conjunto de medidas inspiradas nas idéias do economista John Maynard Keynes que aumentou a intervenção do Estado na economia em certa medida e facilitou a oferta de moeda.

---

<sup>1</sup> De acordo com HAWTREY, R.G., *El patrón oro en la teoría y la práctica*. Madri, Aguilar, 1951, pág. 31.

<sup>2</sup> MOFFITT, Michael. *O dinheiro do mundo – De Bretton Woods à beira da insolvência*. Tradução de Lucas Assunção. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, pág. 18.

No pós Segunda Guerra, os norte-americanos perceberam que não poderiam deixar escapar a oportunidade de consolidar a sua posição de hegemonia. Os próprios consultores de política externa de Franklin Roosevelt, então Presidente dos EUA, advertiam-no quanto a uma posição isolacionista semelhante à que se seguiu ao Tratado de Versalhes<sup>3</sup>. Os EUA desejavam uma economia mundial aberta, com o mínimo de intervenções no mercado e no comércio por parte dos países. Sabiam, também, que a Grã-Bretanha sairia da Guerra em posição de devedora,

Não podemos esquecer que os Estados Unidos eram a única potência mundial cujo território passou incólume pela guerra e que sua economia respondia por cerca de 50% do Produto Interno Bruto mundial incólume pela guerra e que sua economia respondia por grande parte do Produto Interno Bruto Mundial, dando posição confortável e privilegiada ao país no cenário pós-guerra.

O suporte para a recuperação da Europa e o desejo dos EUA era a formulação de organizações internacionais que fossem permanentes, incluídas no ordenamento jurídico de seus países-membros e tivessem sedes e secretariados próprios. Nasceram assim o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial). A idéia já vinha antes mesmo da queda dos nazistas – em 1941, o Secretário do Tesouro dos EUA, Henry Morgenthau, pediu para o seu principal assessor técnico, Harry White, que pensasse sobre um plano que criaria um “Fundo Inter-aliados de Estabilização capaz de assentar acordos de estabilização monetária”. Inúmeros memorandos e correspondências acerca do assunto foram trocados entre Washington e Londres<sup>4</sup> neste sentido. A Conferência do Atlântico de Ajuda Mútua, de 1942, também teve como tema o desenvolvimento econômico equilibrado<sup>5</sup>.

A conferência que criou as instituições ocorreu entre os dias 1º e 22 de julho de 1944 (poucas semanas após o Dia D), na cidade de Bretton Woods, no Estado de New Hampshire, Estados Unidos, sob o nome de “Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas”. Reuniu representantes de 45 governos interessados no nascimento destas instituições: a primeira tem como tarefa o

---

<sup>3</sup> MOFFITT, Michael. *Op. cit.*, pág. 19.

<sup>4</sup> WACHTEL, Howard. *Os mandarins do dinheiro*. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988, pág. 12.

controle de fluxos cambiais e prevenir crises através da estabilidade das taxas de câmbio, da facilitação e democratização de créditos internacionais, e da ajuda a países em dificuldades monetárias, enquanto que a segunda deve assegurar empréstimos propriamente ditos às nações sem capital para financiar seu próprio desenvolvimento.

O objeto deste estudo será apenas o FMI. Entender a sistemática da existência do Fundo é essencial na compreensão do mundo ocidental pós-guerra, especialmente a dos países subdesenvolvidos, além da sua relação com o fenômeno da globalização.

## **2.2. A Conferência de Bretton Woods**

As discussões da Conferência de Bretton Woods foram dominadas pelas seguintes idéias principais: (i) de não repetir os fracassos econômicos do pós Primeira Guerra; (ii) de retomada do comércio mundial, após a vertiginosa queda experimentada na década de 1930; (iii) de que os EUA assumiriam definitivamente o papel de potência hegemônica capitalista; (iv) de criar aos EUA o ambiente propício para tanto. Keynes declarou, em 1931, que “o mundo jamais será próspero sem uma recuperação do comércio nos Estados Unidos”<sup>6</sup>. A América Latina e os demais países do Terceiro Mundo, além da União Soviética, foram legados a um papel marginal na conferência<sup>7</sup>.

Na parte do comércio mundial, segundo os escritos de MOFFITT<sup>8</sup>,

O principal objetivo dos acordos de Bretton Woods era proporcionar um clima monetário estável a fim de facilitar uma retomada do comércio internacional. Havia a intenção de estabelecer novas regras de comércio, com as quais os países comerciantes pudessem conviver, e confiar a uma nova agência internacional a autoridade de fazê-las cumprir. Essa era a responsabilidade do Fundo Monetário Internacional (...) Em Bretton Woods, o FMI ficou incumbido de policiar o comércio e as práticas monetárias dos países-membros. Mais tarde,

---

<sup>5</sup> LICHTENSZTEJN, Samuel e BAER, Monica. *FMI e Banco Mundial – Estratégias e Políticas do Poder Financeiro*. Tradução de Nathan Giraldi. São Paulo: Brasiliense, 1987, pág. 27.

<sup>6</sup> MOFFITT, Michael. *Op. cit.*, pág. 16.

<sup>7</sup> WACHTEL, Howard. *Op. cit.*, pág. 40.

em 1947, o FMI foi auxiliado nessa função, principalmente na área comercial, pela assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Na parte monetária, a principal discussão deu-se quanto à adoção de um substituto ao padrão ouro. Harry White (representante dos EUA) e Keynes (delegado da Grã-Bretanha e presidente da mesa) criticavam fervorosamente o padrão ouro, argumentando que este causava desemprego, limitava o crescimento econômico e concentrava o poder nas mãos de poucos, mas White tinha a pressão de banqueiros nova-iorquinos que desejavam a volta do padrão.

A ajuda e assistência aos países recém saídos da guerra foram assuntos deixados obscuros nas reuniões de Bretton Woods. Keynes sabia da posição de devedora que a Inglaterra assumiria, tanto que propôs a criação de um Fundo de 20 bilhões de dólares para ajuda. Os americanos rejeitaram a proposta de plano e preferiram não o constranger, deixando as condições de empréstimos citados superficialmente na ata do FMI<sup>8</sup>.

O documento que formalizou o FMI foi chamado de “Articles of Agreement”, que chamaremos aqui de “Convênio do Fundo”. Estudaremos este documento a seguir.

### **3. O CONVÊNIO DO FUNDO**

#### **3.1 Sede e organização**

Desde a conferência de Bretton Woods, da década de 40, é de se imaginar que o acordo constitutivo da organização tenha mudado – como de fato mudou.

Antes de falar sobre o Convênio propriamente dito, é bom que se diga que os pontos de vista norte-americanos foram aprovados em sua integridade. A despeito da força intelectual de Keynes (representando a Grã-Bretanha), as idéias de Harry Dexter White – conhecidas posteriormente como “Plano White” – foram, em sua integridade, acolhidas na redação do Convênio.

---

<sup>8</sup> MOFFITT, Michael. *Op. cit.*, pág. 20.

<sup>9</sup> MOFFITT, Michael. *Op. cit.*, pág. 22.

A primeira decisão que podemos citar é a da sede. Os delegados ingleses manifestaram, ainda que timidamente, o desejo de que a sede fosse Londres. Entretanto, assim como um menino dono da bola escolhe onde jogar – comparação feita por vários economistas no encontro –, foi decidido que a sede do Fundo seria Washington D.C., a capital dos Estados Unidos.

O acordo também definiu a organicidade da Instituição, criando diversas instâncias de decisão e discussão. O Fundo conta hoje com a seguinte estrutura organizacional:

- Conselho de Governadores (Board of Governors), a mais alta instância de deliberação do Fundo, é composta por representantes indicados por todos os países (Governadores) e seus respectivos suplentes. Geralmente, os indicados são os Ministros das Finanças e, para a suplência, são indicados os Presidentes dos Bancos Centrais. Encontra-se uma vez por ano, em setembro, para analisar o papel do Fundo durante o ano corrente e delegar funções ao Conselho Executivo. Pode-se dizer que praticamente todas as funções de administração da Instituição são delegadas ao Conselho. A reunião anual do Fundo dá-se em conjunto com a reunião anual do Banco Mundial.

- Conselho Executivo (Executive Board) é o órgão responsável pela condução do cotidiano do Fundo. É composto por 24 Diretores-executivos, eleitos por países e grupos de países. Os Estados com maior participação no Fundo (EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido) indicam, cada um, um diretor, e os demais países, em conjunto, indicam os demais. O órgão reúne-se diversas vezes por semana, e tem papel importante por indicar o Diretor-Geral e os demais Diretores do Fundo, além de auxiliar tecnicamente os demais órgãos. O fato das reuniões serem tão seguidas dão a este órgão uma grande rapidez quando acionado – por exemplo, para dar um parecer técnico a pedido de um país. Há um órgão ligado diretamente ao Conselho Executivo, que é o Escritório de Avaliação Independente (Independent Evaluation Office), cujo objetivo principal é a melhoria da imagem do FMI na opinião pública mundial. É independente pois conta com funcionários próprios.

- A seguir, vêm o Corpo Diretivo, formado pelo Diretor-Geral (Managing Director) e os demais Diretores (Managing Deputies). O Diretor-Geral, curiosamente, nunca foi um americano; a tarefa de gerenciar o Fundo internamente foi concedida historicamente a europeus. O atual Diretor-Geral é o espanhol, ex-ministro das

Finanças de seu país, Rodrigo Rato. Já os Diretores são responsáveis, cada um, por determinada área, tais como Assuntos Fiscais (a atual Diretora é uma conhecida dos brasileiros, Teresa Ter-Minassian), Departamento de Estatística, etc. Os mais importantes, podemos destacar, são os Departamentos das regiões São eles o Departamento da África, da Europa, da Ásia/Pacífico, da Ásia Central/Oriente Médio e o do Hemisfério Ocidental. Interessante observar que todas as regiões geopolíticas importantes do mundo têm seu próprio Departamento, e a América Latina, por seu turno, não tem. Outro detalhe é que os Diretores de cada um destes Departamentos são naturais das regiões, e o Diretor do Hemisfério Ocidental é um norte-americano, dando à América Latina posição de sub-representação neste órgão.

### **3.2 Quotas dos países**

As quotas de cada país no FMI determinam duas coisas essenciais: primeiro, o poder de voto do país no Conselho Executivo do Fundo; segundo, a quantidade de moeda que cada país pode girar (emprestar) da Instituição. Vejamos inicialmente alguns fundamentos das quotas.

Cada país tem as suas quotas definidas pelo próprio Fundo de acordo com a sua posição econômica em comparação aos outros. Diversos índices são utilizados para determinar esta posição: Produto Interno Bruto, reservas cambiais de moedas de outros países, déficit/superávit de transações externas.

A quota é representada em “Direitos Especiais de Saque”, a unidade contábil do FMI, que será vista a seguir. O total de quota, em dezembro de 2003, era de cerca de 213 bilhões de DES, ou 316 bilhões de dólares norte-americanos. O país com a maior quota é os EUA, com 37,1 bilhões de DES, e o menor, é Palau, país da Oceania, com 3,1 milhões de DES<sup>10</sup>.

Para efetivamente exercer os direitos que dão as quotas, o país deve as subscrever. A subscrição é feita através do pagamento ao FMI de 25% da quota em moedas aceitas mundialmente (dólar norte-americano, euro, iene ou libra esterlina) e as outros 75% em sua própria moeda corrente.

---

<sup>10</sup> De acordo com o “site” do FMI, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>.

Exemplo: o FMI indica o aumento de quotas do país X em 100 milhões de DES. O país deve, então, pagar 25 milhões em moedas fortes e os outros 75 milhões em moeda própria, de acordo com a cotação desta com os DES, se aceitar o incremento da sua quota. Acontece o mesmo mecanismo quando um país adere ao FMI.

As quotas também determinam o poder de voto do país no Conselho dos Governadores. Cada país tem 250 votos básicos e 1 voto a cada 100.000 DES de quota. Desta forma, os EUA têm 371.743 votos (17,1% do total) e Palau, 281 (0,081%). O Brasil tem hoje 30.611 votos, o que representa 1,41% do total.<sup>11</sup> É o chamado voto ponderado.

O acesso ao financiamento do Fundo também é baseado nas quotas dos países. Dependendo do tipo de empréstimo, o país pode girar (a expressão para emprestar) até 300% da sua quota – veremos adiante os tipos de assistência financeira. Entretanto, alguns países podem, em circunstâncias excepcionais, girar acima deste limite. Este é o caso do Brasil, no seu último acordo de “stand by”, largamente conhecido através da mídia e que provavelmente não será renovado no próximo ano.

As quotas sofrem revisões periodicamente, e o Convênio proíbe que o intervalo seja superior a 5 anos. Qualquer mudança deve ser aprovada por 85% dos votos.

A última revisão das quotas aconteceu em 1999, influenciada fortemente pelas crises cambiais nos países emergentes e pela rápida liberalização dos mercados e fluxos cambiais. Houve uma reunião em 2003, mas esta decidiu por não fazer nenhuma revisão de quotas.

### **3.2.1 As quotas e os “Direitos Especiais de Saque”**

No acordo original de Bretton Woods, cada membro do Fundo deveria subscrever a sua quota, que era previamente definida, com ¼ de ouro e o resto em

---

<sup>11</sup> De acordo com o “site” <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>.

sua moeda nacional. Esta foi, primitivamente, a forma de financiamento das atividades do FMI<sup>12</sup>.

Cabe, para melhor compreensão, fazer um breve histórico do Sistema de Bretton Woods. Por este sistema, estabelecido quando da criação do FMI, o padrão-ouro seria substituído por um sistema ouro-dólar. Haveria, neste mecanismo, um rígido controle cambial entre os países: o FMI ditava que todas as moedas do mundo tinham um valor fixo em relação ao dólar norte-americano e uma onça-troy de ouro valeria 35 dólares. Para poder desvalorizar a sua moeda, um país deveria primeiro pedir autorização ao FMI. A escolha deveu-se de modo a evitar as desvalorizações monetárias que destruíam o poder de compra das moedas no período anterior à II Guerra. Era uma verdadeira competição de desvalorização, em que as moedas eram desvalorizadas propositadamente pelos países objetivando uma facilitação das exportações, ao diminuir o valor relativo das mercadorias.

Este mecanismo perdurou por cerca de duas décadas. Durante este período, houve um notável crescimento econômico no planeta, a reconstrução da Europa Ocidental através do Plano Marshall, o “esquecimento” da América Latina por parte dos EUA e uma extraordinária demanda por dólares.

Graças ao Plano Marshall, a Europa supriu por um período a sua carência de dólares, ficando de certa forma imune a essa carência. Entretanto, os países europeus iam se recuperando e as exportações dos EUA iam caindo à medida que as importações iam aumentando. Na Alemanha, havia o “*wirtschaftwunder*” (o “milagre econômico”), e os americanos perdiam mais e mais mercados. Foi então que o Sistema de Bretton Woods começou a entrar em declínio.

Para complicar mais a situação da balança comercial, a pressão especulativa sobre o dólar aumentada em proporções descontroladas, pois a demanda pela moeda era crescente e os preços do ouro no mercado internacional aumentavam cada vez mais.

Em 1960, de acordo com LICHTENSZTEJN<sup>13</sup>, os EUA já acumulavam um déficit na balança de pagamentos de 3 bilhões de dólares. Ao longo da década, os sucessivos déficits forçaram os EUA a adotar medidas que procuravam evitar ou conter a saída desenfreada de dólares: em 65, os empréstimos e investimentos

---

<sup>12</sup> HORSEFIELD, J. Keith. *Introducción al Fondo*. Editora do FMI, Washington, EUA, 1966, pág. 6.

<sup>13</sup> LICHTENSZTEJN, Samuel, e BAER, Monica. Op. cit., pág. 42.

americanos no exterior foram restringidos e três anos mais tarde, o financiamento de filiais de empresas americanas no exterior foi controlado.

Estas medidas não surtiram, entretanto, o efeito desejado. Os bancos norte-americanos no exterior já possuíam uma relativa autonomia em relação às suas matrizes e operavam “eurodólares” em abundância (sobretudo na banca londrina), sem nenhum controle do governo norte-americano e dos países em que operavam. As empresas norte-americanas tinham nestes bancos uma grande fonte de recursos, e a “hemorragia” de dólares só aumentava ao final da década de 60. Esta sangria só agravou a situação que já era difícil devido à Guerra do Vietnã.

Neste ínterim, os países desenvolvidos criaram o “Grupo dos Dez”, composto por EUA, Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental, França, Bélgica, Holanda, Itália, Suécia, Canadá e Japão, com o objetivo de estabilizar o preço do ouro e promover negociações “na cúpula”, sem interferência de terceiros países, servindo assim de “ante-sala” das negociações no FMI. O Fundo, já numa profunda crise graças à falta de recursos pela escassez de dólares e de ouro no mercado, ficou politicamente debilitado.

Os países do Grupo já percebiam que o ouro não era mais suficiente para apoiar os EUA na sua missão de “financiar o resto do mundo” e que o sistema monetário mundial estava em uma profunda crise. Em 1967, a Grã-Bretanha desvalorizou a libra, seguida pela França em 1969, que desvalorizou o seu franco. Os EUA, por sua vez, decidiram em 1968 que a emissão de dólares não mais precisaria de cobertura do ouro. Em 1971, houve uma revalorização do iene e do marco alemão, cada vez mais forte, na tentativa de aliviar a pressão sobre o dólar. Neste mesmo ano, o presidente dos EUA, Richard Nixon, editou a nova Política econômica dos EUA, ao criar uma sobretaxa de 10% sobre as importações, extinguir a convertibilidade do dólar (fechando a possibilidade dos europeus trocarem “eurodólares” por ouro) e controlar preços e salários em tempo de paz. Neste ano, uma onça-troy de ouro já valia 38 dólares. Todas as decisões foram processadas fora do âmbito do Fundo, o que demonstra a desordem que vigorava no sistema monetário mundial e o papel cada vez secundário que o FMI possuía.

No entanto, nada surtia efeito aos EUA: de acordo com WACHTEL<sup>14</sup>, a balança de pagamentos dos EUA teve em 1970 um déficit de 11 bilhões de dólares, e no ano seguinte, mais de 30 bilhões de dólares saíram dos Estados Unidos.

Foi em 1971 que o já moribundo sistema de Bretton Woods tinha a sua cartada final: os países industrializados aumentaram a faixa de variação cambial de 1% (como definido pelo Fundo) para 2,25% e decretaram o fim da fixação de suas moedas frente ao dólar.

A moeda norte-americana só conseguiu sair desta situação após o “boom” do preço do petróleo, que, de US\$ 1,25 o barril no começo da década de 1970 foi para US\$ 12 o barril em 1973<sup>15</sup>. Em que pese a aversão dos árabes pelos norte-americanos, ironicamente este aumento desenfreado do petróleo renovou a vida do dólar (que pouco tempo antes era tido como “moeda non-grata” no mercado mundial), pois eles, maiores produtores de petróleo do mundo, só aceitavam pagamentos em dólar. Não aceitavam nem ouro, nem marcos, nem libras; apenas dólares norte-americanos.

Antes das desvalorizações do dólar e do fim “oficial” do Sistema de Bretton Woods, em 1969, o Fundo reuniu-se para fazer a primeira emenda ao Convênio Constitutivo do FMI. A reunião foi convocada objetivando evitar um colapso da instituição, dar fôlego financeiro ao Fundo e revigorar sua força política com o reagrupamento das políticas monetárias dos países sob sua batuta.

A emenda criou os chamados “Direitos Especiais de Saque”, ou “DES” (no original, “Special Drawing Rights” – SDRs), que já haviam sido discutidos por técnicos do FMI numa conferência no Rio de Janeiro, em 1967. Na oportunidade, sofreu grande oposição dos EUA. São os DES, desde então, que definem as quotas que cada país tem no Fundo Monetário Internacional. Os DES podem ser considerados (ainda que impropriamente) como uma “moeda invisível”, uma unidade de reserva, já que não existem materialmente, mas têm cotação em relação a todas as moedas nacionais dos países-membros (exceto o Dinar da Líbia e o Rial do Irã). A cotação varia diariamente e é determinada pelo mercado financeiro mundial, através da flutuação de uma cesta de moedas (iene, euro e libra esterlina) em relação ao dólar norte-americano no mercado financeiro londrino.

---

<sup>14</sup> WACHTEL, Howard. Op. cit., pág. 81.

<sup>15</sup> WACHTEL, Howard. Op. cit., pág. 86.

Os DES não são propriamente uma moeda, e sim, uma unidade utilizada pelo FMI e por outras organizações internacionais que tem uma flutuação livre de acordo com o mercado. Inicialmente a cotação era equivalente a 0,888671 gramas de ouro (que, à época, era também equivalente a um dólar) mas quando da quebra definitiva do padrão dólar-ouro de Bretton Woods, em 1973, abandonaram-se quaisquer paridades e o adotou-se o mecanismo atual de flutuação.

Os Direitos Especiais de Saque de cada país-membro são determinados pelo Conselho dos Governadores e devem sofrer revisão geral, obrigatoriamente, em intervalos não superiores a cinco anos. Quando as quotas são incrementadas para determinado país, e se este concorda com o aumento, deve pagar o incremento ao Fundo, em moeda nacional, num período de tempo acertado com o FMI; caso o país peça uma diminuição dos seus DES, o Fundo tem 60 dias para o reembolso.

Ao girar uma quantia em DES, o país deve pagar juros, que são calculados semanalmente com base numa média dos juros a curto prazo praticados pelos países das moedas da cesta citada anteriormente.

Até o dia 31 de dezembro de 2003, o FMI dispunha, em suas reservas efetivas, de 316 bilhões de DES.<sup>16</sup>

### **3.2.2 Quotas e poder de voto**

O direito a representação na instituição é feito de acordo estritamente com a quota subscrita. Isso significou uma grande vantagem aos EUA na formação do FMI, graças à sua posição de maior credor mundial do pós-guerra. Segundo LICHTENSZTEJN<sup>17</sup>, os EUA, até 1951 (a primeira revisão das quotas) tinham nada menos que 33,7% das quotas no FMI.

A importância das quotas é sentida na eleição e no poder de voto dos 24 Diretores do Conselho Executivo. Como mencionado em item anterior, os cinco países com maior quota podem indicar um membro cada um, enquanto que os outros países devem se juntar para indicar membros – exceto os casos de Arábia Saudita, China e Rússia, que indicam, assim como os cinco maiores, Diretores-

---

<sup>16</sup> De acordo com o site <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>.

Executivos próprios, em que pesem as suas quotas serem baixas sozinhas (cerca de 3,2%, 2,9% e 2,75%, respectivamente). O poder de voto destes membros será a soma das quotas dos países que os indicaram. Desnecessário dizer que, mesmo somadas, as quotas de alguns países são irrisórias em comparação aos grandes.

O atual Diretor Executivo indicado pelo Brasil e por um conjunto de países latino-americanos (dentre eles Colômbia, República Dominicana e Haiti), Murilo Portugal, tem o poder de voto de 2,47% das quotas. Já o poder da representante dos EUA, Nancy Jacklin, é de 17,14%<sup>18</sup>.

Embora sensivelmente menor atualmente em comparação ao inicial, o poder de voto dos EUA é tão grande que concede ao país o poder de veto na organização, haja visto que, para que qualquer emenda ao Convênio Constitutivo do Fundo seja realizada, são necessários 85% dos votos.

Se observarmos a evolução do poder de voto, a despeito do decréscimo do poder de voto dos países industrializados, não é possível notar um grande avanço no poder dos países em desenvolvimento. Salvo exceções de países exportadores de petróleo, os países subdesenvolvidos (incluindo os mais industrializados) continuam à margem dos poderes decisórios do Fundo.

Outro fato concentrador de poder no FMI ocorre quando vemos os grupos que indicam os Diretores: geralmente, os países industrializados não se misturam aos países em vias de desenvolvimento. Embora compreensível e até natural – os interesses dos grandes são incompatíveis com os dos pequenos –, esta concentração impede sobremaneira que os países mais pobres do planeta tenham voz no Fundo. A única exceção é a Itália, que acolheu no seu grupo o Timor-Lorosae (antigo Timor Leste). A título de exemplo, não há países africanos em grupos de países europeus.

#### **4. DEVERES E OBJETIVOS INSTITUCIONAIS DO FMI**

De acordo com o artigo 1º do Convênio, os propósitos do Fundo são: (i) a promoção da cooperação monetária internacional; (ii) a facilitação da expansão equilibrada do comércio mundial, possibilitando às nações a persecução do pleno

---

<sup>17</sup> LICHTENSZTEJN, Samuel, e BAER, Monica. *Op. cit.*, pág. 63.

emprego; (iii) a manutenção da estabilidade monetária, evitando-se a depreciação monetária competitiva entre os países; (iv) o estabelecimento de um sistema mundial de pagamentos, ao eliminar restrições cambiais entre os países; (v) prover, aos países em dificuldade nas suas balanças de pagamento, fundos temporários para a correção de desequilíbrios momentâneos e (vi) ajudar, através destas medidas, a diminuir os desequilíbrios entre os países.

Iniciemos por uma parte que não consta no artigo 1º, mas sim no 4º: a vigilância.

#### **4.1 Vigilância (*surveillance*)**

Uma das missões do FMI é fazer “surveillance”. No dicionário *Oxford – Advanced Learner’s Dictionary*<sup>19</sup>, o verbete “surveillance” tem o significado de “careful watch kept on somebody suspect of doing wrong”, ou seja, observação cuidadosa sobre alguém suspeito de estar fazendo algo errado. Este é um dos papéis do FMI: vigiar as políticas econômicas dos países, em nome da manutenção da ordem financeira mundial. A palavra “surveillance” é utilizada várias vezes no Convênio.

Esta vigilância é feita através de um diálogo direto entre o Fundo e os seus membros. É no artigo 4º (colocado numa decisão de 1977) do Convênio do Fundo que encontra-se o mandato para tal função: vigiar as taxas de câmbio e as políticas cambiais dos membros para assegurar o correto e estável funcionamento do sistema monetário internacional.

O Fundo considera esta atividade de vigilância vital para o atingimento de seus objetivos. Numa situação de globalização em que o mundo vive, de acordo com os documentos do FMI, é essencial que haja um fórum que monitore as economias nacionais, cujas políticas podem afetar seriamente as economias de outros países. Certamente o é também para os EUA, pois é através da atividade de vigilância do Fundo principalmente que o *status quo* da ordem mundial pode ser

---

<sup>18</sup> Todos os dados de acordo com o “site” <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>.

<sup>19</sup> COWIE, Anthony (org.). *Oxford Advanced Learner’s Dictionary*, 4ª edição, Oxford University Press, Oxford, 1993.

mantido, com a prevalência absoluta do dólar, ainda que esteja ameaçado ultimamente pelo Euro.

Desde a criação desta atividade, pouco mudou; entretanto, o corpo técnico para desenvolvê-la aumentou consideravelmente desde então, crescimento incentivado pela globalização e pelo aumento dramático dos fluxos cambiais.

O foco da vigilância varia de acordo com o país observado, e hoje está nos seguintes tópicos:

- taxas de câmbio;
- políticas fiscais e monetárias (estas duas primeiras são as principais);
- incentivo às “mudanças estruturais”, motivadas pelo choque do preço do barril de petróleo em 1982, pela crise da dívida externa experimentada pelos países de terceiro mundo na década de 80 e pela queda do comunismo a partir da década de 90 (é importante lembrar que estas mudanças estruturais são nada mais que a liberalização da economia aos moldes da Inglaterra de Margaret Thatcher, através de flexibilização das leis trabalhistas, privatização de empresas estatais e mudanças nos setores estratégicos como energia);
- políticas bancárias, tópico incluído após as sérias crises bancárias e financeiras ocorridas na América Latina e no Japão ao longo dos anos 90. A observação desta parte é feita em conjunto com o Banco Mundial e leva em conta a independência dos Bancos Centrais, regulação governamental do setor e a transparência da contabilidade dos bancos;

A princípio, são estas as áreas que o Fundo abrange quando faz as observações, objetivando a prevenção de crises. Sem embargo das permanentes missões de observação do Fundo ao longo dos últimos 20 anos, vemos profundas crises em países que seguiram as orientações do FMI, tais como Argentina em 2001, Brasil em 1998/99, Coréia e Rússia em 1997, como veremos mais adiante neste estudo.

A vigilância na prática funciona da seguinte maneira: os técnicos do Fundo vão ao país membro para coletar dados e reunir-se com economistas do Ministério das Finanças e do Banco Central, além de representantes dos bancos

privados, de sindicatos e da sociedade organizada em geral. Os técnicos elaboram então um relatório que é enviado ao Conselho Executivo do Fundo para discussão. As decisões do Conselho são posteriormente transmitidas às autoridades dos países investigados.

Outrora secretas, as missões de vigilância têm ganhado uma maior transparência nos últimos tempos. É possível inclusive ler partes dos relatórios via Internet. Esta transparência não é gratuita, pois saber como anda a saúde econômica dos países, principalmente dos emergentes, é de extrema importância para grandes conglomerados financeiros interessados em fazer investimentos além-fronteiras.

Os resultados das observações também são publicados no World Economic Outlook (visão econômica mundial), uma publicação bianual do Fundo que contém uma análise bastante detalhada de cada país. Outra publicação, também anual, é o Global Financial Stability Report (Relatório de Estabilidade Financeira Global, conhecido como GFSR), que indica os possíveis pontos de crises e fraquezas de cada país.

As áreas mais observadas nos últimos tempos são a América Latina e a Zona do Euro.

#### **4.2 Assistência técnica**

O segundo dever do Fundo e direito dos seus países membros é a assistência técnica. A assistência está intimamente ligada e completa a atividade de vigilância e só pode ser requisitada pelos países membros, nunca ser feita “de ofício” pelo FMI. As áreas atendidas são as áreas fiscal, monetária, macroeconômica e estatística. A ênfase dada a cada um destes tópicos dependerá dos pontos mais fracos apontados pela vigilância.

Normalmente, o auxílio é feito de maneira gratuita, e de acordo com o Fundo Monetário, os países que mais o utilizam atualmente são os da África subsaariana<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Segundo o site: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/tech.htm>.

A assistência tem como principal objetivo o fortalecimento e desenvolvimento sustentável dos países em que age, de modo a diminuir a diferença entre países ricos e países pobres. Isto é feito em duas vias: (i) através do aconselhamento de políticas que os países devem tomar para manter a estabilidade de suas moedas e (ii) do apoio institucional e humano a estas políticas, se tomadas.

Na prática, este apoio traduz-se em declarações de agentes do Fundo ao mercado mundial de capitais dizendo que determinado país tem tomado as devidas precauções para evitar inesperados períodos de instabilidade e nos relatórios publicados mundialmente (como visto anteriormente) que indicam como vai a “saúde financeira” das nações.

Esses princípios e recursos que o Fundo utiliza para a consecução da assistência respeitam, logicamente, o raciocínio daqueles que o conduzem, quais sejam, os países industrializados. A atividade é freqüentemente criticada pela opinião pública mundial por tentar impor políticas monetárias ortodoxas, por diversas vezes incompatíveis às situações de alguns países, sobretudo os mais pobres. Algumas das metas são praticamente inatingíveis, fazendo com que as nações que as seguem desperdicem recursos e agravem ainda mais os seus problemas.

Os meios de realização da assistência acontecem de diversas formas, não só por via remota: inclui missões de Washington que visitam os países, técnicos que chegam a morar nos países de alguns meses a até anos (dependendo da natureza do trabalho solicitado), a realização de workshops, palestras e seminários, a entrega de estudos detalhados de estatísticas econômicas relativas ao país, além da ajuda remota, vinda diretamente da sede do Fundo.

Aqui, os departamentos regionais (do Conselho Executivo) têm importância fundamental. Devido ao fato de serem primordiais na vigilância, eles auxiliam na observação, planejamento e implementação da assistência aos países de suas regiões, respeitando o critério da proximidade e do conhecimento de cada um deles, às vezes adaptando-se melhor à língua e à cultura.

Geralmente, os peritos são recrutados diretamente do corpo de recursos humanos do Fundo. Os técnicos utilizados pelo FMI são selecionados dentre aqueles funcionários que tenham conhecimento e hajam trabalhado anteriormente no funcionamento de bancos centrais, agências governamentais reguladoras, departamentos de fazenda e tesouro, etc.. Quando os técnicos não são do Fundo,

são selecionados aqueles com perfil semelhante que sejam de outras organizações internacionais, tais como o Banco Mundial ou o BIRD.

As graves crises cambiais ocorridas na segunda metade da década de 90 fizeram com que o caráter da assistência mudasse, de uma postura menos “reativa” para uma mais “pró-ativa”, e hoje o papel dela é tentar se antecipar às instabilidades. Sem dúvida isto aumentou a possibilidade do Fundo intervir nas economias nacionais e tornou a assistência algo mais “natural” e aceitável – porquanto uma atividade que viola, necessariamente, a soberania nacional dos países ao fazer com que estes cedam dados importantes de sua economia a uma instituição internacional.

A demanda pela assistência técnica, por incrível que possa parecer – contrariando a opinião pública – é bastante alta. Explica-se este fenômeno primeiro por não ser cobrado na maioria das vezes e ser um direito da associação ao fundo, segundo, pela não-condicionalidade da assistência, ou seja, o aconselhamento de políticas não é algo que deva ser seguido obrigatoriamente, nem pré-requisito para um futuro empréstimo, e terceiro, pela força que uma opinião do FMI tem frente ao mercado mundial de capitais, o que pode ajudar no aumento dos investimentos em determinado país, sobretudo naqueles que têm carência de dólares.

Impossibilitado de prestar assistência a todos os países que a requerem, o Fundo instituiu um conjunto de “filtros” que dão preferência a alguns países, de modo a atendê-los da forma mais eficaz e racional possível.

O primeiro é adequar os pedidos à missão do FMI. Desta forma, são atendidos os países que solicitam auxílio apenas nas áreas de competência do Fundo. O “filtro” seguinte é o objetivo que o país requisitante tem para pedir a assistência – ela só é prestada àqueles que desejam prevenir, conter ou evitar a proliferação regional de crises cambiais, implementar programas de redução da pobreza e de renegociação de dívidas externas, reabilitar instituições em situações de pós-guerra ou seguintes a catástrofes naturais, e incentivar a estabilidade nos setores macroeconômicos e financeiros. Em terceiro lugar, o FMI julga a capacidade e o compromisso em cumprir e assumir os conselhos dados. Este julgamento se dá não só pela verificação de práticas passadas, mas também o espectro ideológico do governo do país solicitante, o que dá grande margem de interpretação ao Fundo no momento da concessão da assistência.

Outros filtros são a natureza do pedido (se faz-se necessária a presença um técnico residente ou apenas a permanência temporária de uma missão no país), a quantidade e qualidade de técnicos que podem ser encontrados no próprio destino, a quantidade de fluxos financeiros que afetem o país (i.e. – se o auxiliado possui linhas de crédito por parte de outras instituições fora do FMI), a possibilidade de assistência em bloco com outros países, entre outros.

Como dito anteriormente, o auxílio é geralmente gratuito, um exercício da associação ao FMI; entretanto, para a assistência que necessite a transferência de um técnico residente ao país auxiliado e auxílio a países de médio e grande porte, cobra-se uma espécie de taxa. Na primeira hipótese, basta o pagamento dos gastos que a missão residente terá, e na segunda, é pedida uma contribuição em dinheiro para o Fundo.

A assistência materializa-se através das mais diversas ações. Para isto, o FMI trabalha com departamentos responsáveis por cada parte: o setor de Assuntos Fiscais é encarregado de aconselhar as políticas tributárias, a administração de gastos e orçamento público, as transferências de recursos a Estados de Federações. O setor Legal é responsável, por seu turno, por minutar legislações, e realizar pareceres jurídicos sobre regulamentação de aduanas, leis de falências, bancárias e demais áreas relacionadas aos fins do Fundo; o setor Monetário cuida do gerenciamento da dívida externa, da reestruturação, supervisão e regulamentação do setor bancário (especialmente após as crises bancárias da segunda metade da década de 90), da implementação de práticas monetárias globais comuns e das políticas cambiais e de balança de pagamentos; por fim, o setor Estatístico repassa dados úteis e o setor de Serviços Gerais fornece sistemas de tecnologia a todos os outros setores.

#### ***4.3 Empréstimo a países em dificuldades***

Diferentemente de outros organismos multilaterais – como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento –, o FMI não empresta recursos para projetos específicos. Os empréstimos acontecem apenas para países em dificuldades com a sua balança de pagamentos.

A assistência financeira direta do FMI ocorre somente para minorar problemas monetários e financeiros passageiros de um de seus países membros (situações em que o país encontra-se incapaz, de acordo com o julgamento do Fundo, de honrar seus compromissos internacionais) e, a princípio, facilitar as mudanças estruturais de modo a evitar crises futuras.

A natureza e a quantidade dos empréstimos do FMI tem mudado ao longo dos anos. Nos primeiros anos do Fundo (até a década de 60, aproximadamente), os países membros praticamente não fizeram uso em massa de recursos da organização. Eram empréstimos menores, utilizados apenas como contingência, e que, devido à sua pequena importância, não eram condicionados a grandes exigências.

Foi no começo dos anos 70, especialmente após o choque no preço do barril de petróleo, que os empréstimos começaram a subir vertiginosamente. Naquela época, o preço do óleo significava um peso muito maior nas balanças comerciais, especialmente dos países de terceiro mundo; em 1972, quando houve o primeiro choque no preço do produto, muitas nações foram pegas de surpresa, incluindo-se o Brasil. É verdade que o mundo já estava numa crise de demanda desde o final dos anos 60, mas em 1972 a crise chegou no seu auge com o grande e inesperado aumento do barril de petróleo.

Na década de seguinte, em 1980, houve mais aumentos no preço do petróleo, ajudando a piorar o endividamento externo crescente e descontrolado aos países não-industriais, em especial os latino-americanos. Uma coisa levou à outra – o endividamento cresceu, os países tiveram que recorrer mais vezes ao Fundo; isso fez aumentar o seu endividamento, fazendo com que eles recorressem novamente ao Fundo...

A partir da década de 80, aproximadamente, que os empréstimos ficaram condicionados a exigências cada vez maiores, e utilizados para cobrir problemas econômicos estruturais e congêntos, não conjunturais. As exigências chegaram a metas praticamente inatingíveis, o que ajudou no fracasso dos auxílios financeiros, no aprofundamento das crises das dívidas e na profunda recessão em países da América Latina. Foi também razão para que alguns países decretassem moratória e renegociassem os termos da dívida, como fez o Brasil em 1987, no governo José

Sarney, além de causar conseqüente desaprovação em massa por parte da opinião pública.

Na década seguinte, os problemas continuavam relacionados à crise da dívida externa, mas desta vez, o maior problema tornaram-se as sucessivas crises cambiais. O câmbio àquela época encontrava-se artificialmente valorizado, pois muitas moedas estavam atreladas ao valor do dólar numa paridade um por um, com uma variação mínima permitida pelos Bancos Centrais. Esta medida prejudicou as exportações e causou sucessivos déficits nas balanças de pagamentos dos países que adotaram esta política. No momento em que esta política tornava-se insustentável, a paridade era abandonada e, em poucos dias, as moedas chegavam a perder cerca de 50% de seu valor frente ao dólar. Isto aconteceu no México, em 1994, no Brasil em 1999, e na Argentina, em 2001. Outra dor de cabeça para os países endividados eram os constantes ataques especulativos que balançavam alguns países (como a Coréia do Sul e a Singapura).

Após estas grandes crises no final da década de 90, Rússia e Coréia do Sul não mais recorreram ao Fundo.

Hoje, o processo para a obtenção de crédito do Fundo é altamente condicionado. O país deve inicialmente apresentar ao Conselho Executivo do FMI uma Carta de Intenções, elaborada em conjunto com um corpo técnico designado pelo Fundo, na qual explica quais as medidas que pretende tomar para resolver os desequilíbrios que o levaram a pedir auxílio da organização. Uma vez aprovada pelo Conselho Executivo, o empréstimo é liberado através de um Acordo entre o Fundo e o país, que conterà detalhadamente as políticas e as metas a serem alcançadas, além das quantias a serem liberadas de acordo com o atingimento dos objetivos acordados.

Há diversos tipos de empréstimos disponibilizados pelo FMI atualmente, todos seguindo as formalidades acima descritas. A taxa de juros de todos (exceto o primeiro tipo, como veremos) segue as taxas de curto prazo no mercado mundial, é corrigida semanalmente e era de cerca de 1.98% em setembro de 2004<sup>21</sup>. Em alguns empréstimos, é paga uma “sobretaxa”, dependendo do risco e da quantia emprestada. O limite para empréstimo, aliás, dependerá da quota do país. Começemos pelo “Poverty Reduction and Growth Facility” (Programa de Redução da

Pobreza e Facilitação do Crescimento, o PRGF): este programa é direcionado aos países altamente endividados e com pouca capacidade produtiva e financeira, e é particular por possuir taxas de juros abaixo do mercado (apenas 0,5%), repagamentos a longo prazo (de 5 a 10 anos) e ser livre de cobranças pelos serviços técnicos. O maior número de giros do Fundo é feito hoje por este programa<sup>22</sup>. Apesar da aparência de apoio em forma de fomento, esta espécie de empréstimo não se direciona a projetos específicos, papel este desenvolvido pelo Banco Mundial. Possui um caráter humanitário e de concessão.

O segundo tipo é a Assistência de Emergência, direcionado a países que tiveram recentemente conflitos armados ou desastres naturais que os impedem de responder por seus compromissos monetários internacionais até que as suas economias se restabeleçam. A taxa de juros é a adotada pelo FMI, e o período de quitação é de 3 a 5 anos.

Há também o Financiamento Compensatório (“Compensatory Financing Facility”), criado em 1963 e destinado a assistir os países que tiveram uma queda repentina no valor de suas exportações. Esta queda era frequentemente causada por alguma flutuação negativa no preço de commodities (especialmente cereais) no mercado mundial, influenciado pelos EUA, prejudicial aos países exportadores de bens agrícolas. Paga juros normais, mas está livre de qualquer sobretaxa.

Em 1997, foi criado o Programa de Reservas Suplementares (Supplemental Reserve Facility, ou SRF), motivado pela queda de confiança e pelos ataques especulativos sofridos pelos países emergentes no fim da década de 90. Nestes ataques especulativos, havia um grande “outflow” repentino de capitais em alguns países, deixando-os sem reservas cambiais. Em questão de dias, um país poderia perder bilhões de dólares em reservas cambiais. O SRF serve para cobrir estas fugas. Tem uma grande desvantagem, que é uma sobretaxa de 3 a 5%, e deve ser pago em 1 a 2 anos.

Outra espécie de empréstimo é o Programa de Extensão de Fundos (Extended Fund Facility, EFF). O EFF foi constituído em 1974, e destina-se aos países que têm problemas estruturais e de resolução de longo prazo na sua balança de pagamentos. Devido à extensão temporal maior para o restabelecimento de um

---

<sup>21</sup> Segundo o site <http://www.imf.org/external/np/tre/sdr/burden/2004/090604.htm>.

<sup>22</sup> De acordo com o site <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>.

equilíbrio monetário, o EFF tem duração de até 3 anos e repagamento em até 7 anos. As sobretaxas são pagas quando o empréstimo atinge valores altos.

Por fim, citamos os Acordos de Stand-By, bastante conhecidos pelos brasileiros por ter sido a espécie de empréstimo feito pelo Brasil em 2002, cuja extensão foi assinada em 2003. Este empréstimo é direcionado aos países que enfrentam desequilíbrios momentâneos na balança comercial, mas que podem ser equacionados em curto prazo. O prazo do acordo varia normalmente entre 12 e 18 meses, podendo ser estendido, e o pagamento deve ser feito entre 2 e 4 anos.

#### **4.3.1 Condicionalidade**

Até 1968, um país, ao emprestar recursos do Fundo, deveria “prestar contas” de o que estava fazendo com o dinheiro girado. Entretanto, a partir deste ano – no auge da crise americana do câmbio e do Sistema de Bretton Woods –, o Fundo desenvolveu políticas de acompanhamento dos gastos, estritamente ligadas à atividade de vigilância, inicialmente visando reaver o empréstimo concedido.

Ao girar fundos do FMI, um país deve hoje realizar mudanças nas suas políticas econômicas e monetárias: é a chamada “condicionalidade”. O atendimento a estas exigências do FMI são *conditio sine qua non* para a liberação integral do empréstimo.

A condicionalidade tem basicamente três objetivos: (i) retomar o desequilíbrio da balança de pagamentos do país solicitante, (ii) prepará-lo para um crescimento sustentável e permanente, e (iii) dar possibilidades do país devolver o empréstimo ao Fundo.

O foco destas exigências hoje são a responsabilidade fiscal dos Estados, controle rígido da inflação e da dívida pública. Isto significa sempre a obrigação de levar políticas econômicas austeras, em que o orçamento público – sobretudo nas áreas sociais – fica seriamente comprometido ou restrito, e no mais das vezes um crescimento econômico quase nulo, para o devido controle inflacionário.

Na prática, o país apresenta, na sua carta de intenções, o que pretende fazer com suas políticas econômicas para reverter a situação monetária desfavorável. O Fundo, então, pode aprovar ou não os esforços prometidos – se

não, exigirá medidas mais drásticas para o reequilíbrio econômico do país, para só então colocar as recursos à disposição do país solicitante. O julgamento do FMI dependerá das circunstâncias vividas pelo país, e se baseará na atividade de vigilância.

Os dados do país solicitante mais importantes para o Fundo são atualmente as reservas de moedas internacionais, a quantidade de empréstimos externos que são feitos, a capacidade de endividamento, a dívida pública frente ao Produto Interno Bruto e o nível de liberalização da economia, medido, por exemplo, pelo número de privatizações.

Uma vez aprovado o empréstimo, ele é feito em etapas, cada uma liberada apenas após a verificação de que os esforços que o país comprometeu-se a envidar estão sendo efetivamente realizados. A vigilância, mais uma vez, é fundamental nesta parte.

As exigências variam de pequenos ajustes conjunturais, até reformas de caráter estrutural. Na vereda dos ajustes mínimos, podemos citar adaptações na taxa de câmbio; as reformas estruturais (que são a maioria da condicionalidade hoje) exigem a liberalização e modernização de setores estratégicos, como o de telecomunicações e energia, a reforma dos sistemas de seguridade social e melhoria na rede bancária, de modo a deixá-la mais dinâmica.

Como se depura, as reformas mais profundas são a materialização do ideário “neoliberal”, posto em prática pela primeira vez por Margareth Thatcher na Inglaterra nos anos 80, baseado nas teorias dos economistas Friedrich von Hayek e Milton Friedman.

À medida que as metas são cumpridas, o controle do Fundo vai se relaxando aos poucos, ou seja, não julga-se o atingimento dos objetivos com tanto rigor para a liberação das parcelas. Ao fim do período do empréstimo acertado, a condicionalidade volta ao seu estado de vigilância.

#### ***4.4 Combate à lavagem de dinheiro e ao terrorismo***

O terrorismo tornou-se uma grande preocupação (sobretudo das grandes potências) apenas após os atentados de 11 de setembro em Nova Iorque – antes

disso, as atividades terroristas eram isoladas e não conseguiam atingir uma magnitude tão grande.

O combate à atividade passa, necessariamente, pela interceptação de contas mantidas por organizações consideradas terroristas, cujos fundos normalmente vêm de ações ilícitas (como o narcotráfico e o tráfico de armas, por exemplo) mas que, através do processo de “lavagem” do dinheiro, ganham aparência legal.

A “lavagem de dinheiro” é, portanto, o processo pelo qual bens e direitos adquiridos por atividades criminosas são movidos para contas diferentes com o intuito de esconder a sua origem. A existência de “paraísos fiscais”, onde a legislação bancária que exija o reconhecimento da origem dos recursos não existe ou é deficiente, é outro empecilho para a eficiência deste combate.

Para os países conhecidos por “paraísos fiscais”, em que pese o aporte de recursos que a lavagem possa representar, o problema pode ser ainda maior pela alta instabilidade destes capitais, o que pode comprometer repentinamente a balança de pagamentos.

A preocupação a lavagem de dinheiro aumentou com os atentados às Torres Gêmeas, mas já existia desde a década de 80. Em 1989, na reunião de Paris do G-7 (Grupo das nações mais industrializadas do mundo), foi criada a Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF na sigla em inglês), responsável pelo combate à lavagem de dinheiro no mundo. Esta força-tarefa é composta por técnicos bancários de todo o mundo e, com seus trabalhos, já publicou um código de 40 recomendações aos governos nacionais que visam a diminuição desta prática no mundo.

Logo após os atentados de 11 de setembro, em outubro de 2001, a FATF decidiu aumentar o rigor de suas ações e expandir o combate ao terrorismo, publicando um outro código contendo 8 recomendações especiais para o combate ao financiamento da atividade.

O papel do FMI neste combate é o fornecimento de informações financeiras dos países à FATF (obtidas através das atividades de vigilância, assistência técnica e condicionalidade) e pressioná-los – por ser uma instituição com presença global – a combater a corrupção e tomar medidas que dificultem o trânsito de recursos suspeitos. Além disso, o Fundo somou as recomendações da FATF,

tanto contra a lavagem de dinheiro, quanto o terrorismo, aos seus códigos de conduta e padronização financeira internacional.

## 5. FINANCIAMENTO

Financiar as atividades do Fundo é uma tarefa bastante árdua, sobretudo a atividade de empréstimo, devido ao enorme fluxo financeiro necessário para tanto. Trata-se do empréstimo – nem sempre com garantia de retorno – de dezenas de bilhões de dólares. A título de exemplo, o FMI colocou à disposição do Brasil, em 2002, mais de 27 bilhões de DES, dos quais mais de 17 bilhões foram sacados<sup>23</sup>. A quantia é superior a 30 bilhões de dólares.

Cabe aqui fazer uma recordação: no começo das atividades do Fundo, a atividade de financiamento não lidava com cifras altas desta maneira; como exposto anteriormente, os empréstimos feitos junto ao Fundo eram de caráter mais contingencial e de pouca quantidade. No começo da década de 70, principalmente com a primeira explosão do preço do barril de petróleo, os empréstimos começaram a ter maior magnitude, especialmente aqueles tomados pelos países em desenvolvimento<sup>24</sup>.

Em 1947, no início das atividades do Fundo, o financiamento era realizado praticamente apenas pelas subscrições das quotas. De acordo com HORSEFIELD<sup>25</sup>, elas somavam 7 bilhões e 700 mil dólares americanos, cujo volume estava baseado no volume comercial do pós-guerra.

À medida que os anos passavam, as economias iam se nivelando e se recuperando; o volume financeiro circulante no mundo era cada vez maior. As quotas, entretanto, não subiam nesta mesma proporção. Então, em 1958, reunidos em Nova Délhi (atual Mumbai), os membros decidiram aumentar as quotas de cada país em 50%, de modo a dotar o Fundo de mais recursos, com aumentos maiores para a Alemanha Ocidental, para o Canadá e para o Japão. Os países foram

---

<sup>23</sup> De acordo com o site <http://www.imf.org/external/np/tre/tad/exfin2.cfm?memberKey1=90>.

<sup>24</sup> Comparação entre LICHTENSZTEJN, Samuel e BAER, Monica, *Op. cit.*, com HORSEFIELD, J. Keith, *Op. cit.*, pág. 16.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, pág. 18.

subscrevendo suas quotas aos poucos, mais membros se associavam ao Fundo e, ao final de 1965, o FMI já contava com 16 bilhões de dólares<sup>26</sup>.

No entanto, as crises monetárias da década de 60 já corroíam o Sistema de Bretton Woods e o volume de capitais circulantes crescia em escala exponencial, graças ao aumento da velocidade e credibilidade da informação, fato que permitiu a circulação rápida e livre dos capitais. Por mais que o Fundo tentasse acompanhar este crescimento, os recursos disponíveis, caso boa parte dos países girassem suas quotas, eram insuficientes, o que poderia causar um “crash” monetário de proporções globais.

Então em 1962, o Fundo decidiu minorar este problema em conjunto com as nações mais industrializadas ao criar os “Acordos Gerais para a Obtenção de Empréstimos” (General Arrangements to Borrow, ou GAB).

### **5.1 Acordos Gerais para a Obtenção de Empréstimos e Novos Acordos para a Obtenção de Empréstimos (New Arrangements to Borrow – NAB)**

Sempre que haja uma necessidade incomum – seja pela natureza, quantidade, ou ainda pela importância do giro –, o FMI, através dos GAB, pode emprestar quantidades determinadas de moedas de 11 países, junto a seus governos ou Bancos Centrais, para manter a estabilidade do sistema financeiro mundial. Este crédito pode ser considerado suplementar, pois não faz parte das reservas efetivas do Fundo – só são ativadas quando há uma necessidade especial que extrapole a possibilidade de giro que utilize apenas e tão-somente estas reservas. Estes princípios gerais não mudaram desde a sua criação.

O quadro a seguir mostra os membros que participam do GAB, como visto no *website* do Fundo<sup>27</sup>, com suas respectivas quantias de crédito atualmente:

<b>País/Instituição</b>	<b>Crédito (em milhões de DES)</b>
Estados Unidos	4.250
Deutsche Bundesbank (Alemanha)	2.380
Japão	2.125
França	1.700
Grã-Bretanha	1.700
Itália	1.105

<sup>26</sup> HORSEFIELD, J. Keith. *Op. cit.*, pág. 20.

<sup>27</sup> Disponível em <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm>.

Schweiz Nazionalebank (Suíça)	1.020
Canadá	892,5
Holanda	850
Bélgica	595
Sveriges Riksbank (Suécia)	382,5
Arábia Saudita (crédito suplementar)	1.500
<b>TOTAL</b>	<b>18.500</b>

Como pode se ver, apenas as nações industrializadas (o Grupo dos 10, mais a Suíça e a Arábia Saudita, que tem no petróleo a sua grande força monetária) fazem parte deste grupo, talvez pela sua capacidade peculiar de crédito.

Os acordos têm uma validade definida quando assinados. Desde 1962, quando criados, os GAB foram renovados 9 vezes, sendo a última renovação datada de dezembro de 2003, com duração de cinco anos e os valores como vistos acima<sup>28</sup>.

Os juros para os empréstimos baseados nos GAB são bastante altos. A taxa de juros atual é de 100% da taxa de juros do dia dos DES.

Os Novos Acordos para a Obtenção de Empréstimos (NAB) são semelhantes ao GAB, mas com a participação de um número maior de países. A criação dos NAB ocorreu após a crise do México em 1994, que reforçou a necessidade de mais recursos em casos de crises cambiais passageiras que ameacem a estabilidade monetária e financeira mundial.

O primeiro NAB foi assinado em 1998 com um grupo de 25 membros e foi renovado em novembro de 2003, com os mesmos países, incluído o Banco Central do Chile<sup>29</sup>. O valor disponível máximo pela última renovação, somando as quotas de todos os países, é de 34 bilhões de DES<sup>30</sup> (cerca de US\$ 50 bilhões) e o acordo tem validade de 5 anos.

Hoje a prioridade de uso para casos excepcionais são os NAB; os GAB foram utilizados poucas vezes, com mais freqüência durante a reestruturação da dívida latina na década de 80. Os NAB, por seu turno, foram ativados apenas uma vez desde sua criação, bem pelo Brasil, no seu giro de *standby* em dezembro de 1998, no auge da crise cambial do Real, mas que foram logo desativados em março

<sup>28</sup> De acordo com <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2002/pr0250.htm>.

<sup>29</sup> Os membros/instituições são os seguintes: Estados Unidos, Deutsche Bundesbank, Austrália, Áustria, Banco Central de Chile, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Autoridade Monetária de Hong Kong, Itália, Japão, Coreia do Sul, Kuwait, Luxemburgo, Malásia, Holanda, Noruega, Arábia Saudita, Cingapura, Espanha, Sveriges Riksbank (Suécia), Schweiz Nazionalebank, Tailândia e Reino Unido.

do ano seguinte, devido à desnecessidade do saque da quantia integral posta à disposição do país.

## 5.2 Ouro

O papel do metal no Fundo Monetário Internacional era crucial até a quebra do Sistema de Bretton Woods, em 1972. Não só por ser o principal objeto de empréstimo e ajuda financeira aos países, mas também por ser a base do próprio sistema brettoniano, também chamado de “sistema ouro-dólar”. O Federal Reserve (Banco Central dos EUA) poderia fazer a emissão de moeda apenas de acordo com o que o FMI havia imposto quando de sua fundação, na proporção de 35 dólares para cada onça-troy, como visto anteriormente.

Durante o período, as reservas do FMI variavam constantemente, pois com freqüência o Fundo vendia ouro para restabelecer um mínimo de moedas internacionais em seus cofres.

Entretanto, o ouro foi perdendo o seu *status* aos poucos, sobretudo no decorrer da década de 60, com a já mencionada crise cambial norte-americana. O crescimento exponencial da economia em escala global durante este período foi incomparavelmente maior que o aumento das reservas mundiais de ouro e o dólar começou a ser mais requisitado que o ouro; esta pressão resultou na desvalorização paulatina da moeda americana frente ao metal até o fim da paridade.

Apenas em 1978 o FMI oficializou o final do sistema, com a primeira emenda ao Convênio do Fundo, que eliminou o ouro como lastro mundial de moedas, extinguiu os sistemas de paridade, acabou com o uso obrigatório do metal em transações com o Fundo e aboliu o seu preço oficial.

Para diminuir ainda mais a importância do metal no mercado mundial, o FMI fez grandes leilões de ouro no final da década de 70, desfazendo-se de quase 1/3 de suas reservas.

Entretanto, o ouro ainda permanece como uma importante reserva financeira do Fundo. O FMI, aliás, é um dos maiores cofres de ouro do mundo. De acordo com a própria instituição no seu site, o Fundo possui mais de 3 mil toneladas

---

<sup>30</sup> Segundo o site <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm>.

do metal em seu poder (são 3.217.000 quilogramas), com um valor de mercado de aproximadamente 41,3 bilhões de dólares norte-americanos<sup>31</sup>.

As reservas formaram-se de várias maneiras. A primordial vem dos primeiros anos do Fundo, em que parte das quotas dos países deveriam ser subscritas com ouro – sendo esta a maior fonte. Outra era o pagamento de taxas que, à época do sistema ouro-dólar, era feito em ouro. Em terceiro, os países podiam comprar moedas de outros países com ouro, prática utilizada pela África do Sul, no começo da década de 70. Por fim, os países poderiam usar o ouro para a devolução de quantias giradas.

Hoje a utilização do ouro foi bastante diminuída pelo Convênio do Fundo. As operações outrora permitidas se restringiram à possibilidade do Fundo aceitar o metal como pagamento de taxas e de empréstimos pelo valor corrente de mercado, condicionado à aprovação de 85% dos votos ou ainda vendê-lo a países interessados, sob a mesma condição. Do resto (compras, swap, leasing, e quaisquer outras transações com ouro) são vedadas ao FMI.

A única operação recente autorizada pelo Conselho Executivo do FMI com o metal ocorreu envolvendo Brasil e México, no auge da crise cambial brasileira, em 1999: os dois países tinham dívidas com o Fundo, e o FMI desejava financiar o HIPC. Brasil e México então pagaram suas dívidas com ouro em espécie, e o metal foi destinado para determinados países participantes do programa, a preços de mercado. Os participantes realizavam operações financeiras com o metal, e devolviam, após certo período, o valor do metal no mesmo preço ao Fundo, ficando com os lucros das transações.

### ***5.3 Demais formas de financiamento***

Além dos GAB, NAB e do ouro, há outras duas formas de financiamento do Fundo. A primeira é o pagamento de juros de empréstimos concedidos anteriormente, e a segunda, pela subscrição das quotas.

Esta última ocorre quando um novo membro é aceito no Fundo, ou quando as quotas de um membro são corrigidas, de acordo com o tamanho da

---

<sup>31</sup> Site do Fundo.

economia deste. É a já citada reforma periódica das quotas, prescrita no Convênio do Fundo, que deve ocorrer em ínterims não superiores a 5 anos.

A última reforma de fato, ocorrida em 1998, rendeu ao FMI um aumento da ordem de 45%<sup>32</sup> nos seus recursos, ora em 316 bilhões de dólares norte-americanos, ou 210 bilhões de DES. A revisão em 2003 não teve nenhuma reforma nas quotas.

As receitas provenientes do pagamento de juros superam amplamente os gastos do FMI. Em 2003, o pagamento de juros rendeu ao Fundo 3,7 bilhões de dólares, enquanto que a receita com subscrição tardia de quotas totalizou 1,8 bilhão e as despesas administrativas ficaram na casa dos 900 milhões<sup>33</sup>. Todo o excedente é colocado nas reservas do FMI.

A capacidade de empréstimo a curto prazo (um ano) da instituição hoje é de 81 bilhões de dólares, valor determinado pela seguinte fórmula: recursos utilizáveis no momento, mais recebimento projetado de repagamento de juros nos próximos 12 meses, menos os recursos já comprometidos em empréstimos planejados durante o ano e uma reserva de contingência.

O Fundo só utiliza moedas de economias fortes – a grande maioria dos empréstimos é feita em dólar. A seleção destas moedas é feita pelo Conselho Executivo a cada três meses, e quase todos os países são industriais e desenvolvidos, mas a lista já teve China, Índia e Botswana.

## **6. REFLEXÕES SOBRE A DÍVIDA EXTERNA DO MUNDO EM DESENVOLVIMENTO**

A segunda metade do século XX foi marcada por um forte desenvolvimento econômico no Brasil, mas que não significou distribuição de renda, tampouco estabilidade econômica. A partir das chamadas “indústrias de base” de Getúlio Vargas (como por exemplo a siderúrgica e a petroquímica), o Brasil iniciou sua caminhada rumo ao desenvolvimento industrial, para finalmente deixar sua posição de país agrário. Sem embargo, o país nunca teve condições próprias para

---

<sup>32</sup> Site

<sup>33</sup> Site

financiar este desenvolvimento, e a resposta veio externamente, através de empréstimos junto aos organismos multilaterais de crédito e bancos internacionais.

Ademais, faltava não só capital, como também não havia uma tecnologia puramente nacional que pudesse dar fôlego ao crescimento econômico. A partir desta assertiva, boa parte do desenvolvimento deveu-se à importação de *know-how* e ao financiamento externo, geralmente tomado em dólares.

Em linhas gerais, o endividamento externo iniciou-se graças a estes dois fatores.

No decorrer destas cinco décadas, o nosso país sofreu grandes choques econômicos externos, causados pela sua fragilidade, que geraram períodos de instabilidade cambial e profunda crise. A primeira que podemos citar ocorreu no auge do regime militar (1971/72), originada a partir da crise do petróleo – produto do qual o país era altamente dependente então. O Brasil, assim como os demais países subdesenvolvidos, teve de ir à banca internacional para poder honrar seus compromissos junto aos exportadores de petróleo, sob pena de ver seu desenvolvimento seriamente comprometido pela falta do produto.

Com pouco investimento em fontes alternativas de energia e aumento na demanda pelo produto (crescimento da indústria petroquímica), o país permaneceu, durante a década de 70 – mesmo no período de “milagre econômico” – emprestando dólares para ajudar na sua balança de pagamentos.

A situação foi se agravando gradativamente e o resultado foi aparecer no meio da década de 80, no grande “estouro” da crise da dívida, evento que ocorreu concomitantemente nos outros países de situação semelhante.

O fato de a maioria dos países devedores ficarem em descrédito e ameaçar não mais pagar os juros das dívidas externas colocou os países credores em alerta: a despeito da pequena importância econômica dos devedores, se alguns destes países decretassem moratória ao pagamento dos juros das dívidas conjuntamente, o sistema financeiro e monetário mundial quebraria. O fim da década de 80, então, foi marcado pelos empréstimos dos organismos aos países devedores destinados a pagar juros que estes tinham com aqueles, além de um certo endurecimento nos empréstimos, exigindo-se uma política econômica mais ortodoxa.

Neste mesmo íterim, a Inglaterra e os Estados Unidos (governados por Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente) iniciaram uma grande onda de liberalização da economia e diminuição drástica do papel do Estado na atividade econômica – sobretudo através de privatizações de companhias de controle acionário do Estado –, dentre outras políticas; era o advento do neoliberalismo.

Com pouco tardar, os devedores também lançaram mão destas práticas. A eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989, marcou o início de um período de liberalização aguda da economia brasileira. Diversas companhias estatais foram vendidas à iniciativa privada (todo o setor siderúrgico e petroquímico, por exemplo), a economia foi aberta de maneira rápida aos produtos importados e foram tomadas outras medidas de caráter liberalizante. A perda do poder de compra da moeda, entretanto, permaneceu um sério problema, não resolvido nem mesmo com o confisco das poupanças populares por 18 meses, tirando moeda de circulação.

Fernando Collor caiu em 1992 após inúmeros escândalos de corrupção, e seu vice, o mineiro Itamar Franco, assumiu a Presidência da República com o país em meio a uma grave recessão econômica. Ele escolheu para seu ministro da economia o ex-chanceler Fernando Henrique Cardoso, que levou a cabo um novo plano econômico, o Plano Real.

Este plano deixou a nova moeda brasileira, o Real, em paridade com o dólar. O fenômeno já havia ocorrido na Argentina de Carlos Menem, que havia estabelecido a paridade do peso com o dólar, com resultados relativamente satisfatórios a curto prazo. No caso brasileiro, foram estabelecidas metas inflacionárias e cambiais, numa rigidez jamais vista na nossa economia. De fato, *a moeda chegou a valer até mais que o dólar durante um certo período, mas o valor era mantido artificialmente, graças ao grande fluxo de dólares que entravam na economia nacional, e às reservas cambiais que o Brasil então possuía.*

O ministro Fernando Henrique tornou-se então Presidente com a ajuda do Plano Real. Mas o valor do Real frente ao dólar prejudicou as exportações e beneficiou enormemente as importações: o Brasil começou a ter um déficit crônico na balança de pagamentos, já frágil pelo pagamento de juros da dívida. Esta situação foi se degradando aos poucos, até que as crises na Rússia e na Coréia, e um ataque especulativo ao Real levaram o governo brasileiro a “soltar a âncora cambial”, liberando o valor do Real frente ao dólar, ao sabor do mercado – o governo

só interviria em situações de maior emergência. A reeleição do Presidente já estava consolidada, e a manobra foi tomada nos primeiros dias do seu segundo mandato.

O alívio monetário não significou, num primeiro momento, a retomada imediata do crescimento econômico e das exportações. Tendo no controle inflacionário a sua grande meta, o governo aumentou as taxas de juros de maneira drástica, estagnando novamente a atividade econômica. O desemprego tornara-se o grande problema no Brasil.

Ainda instável, a moeda nacional foi se desvalorizando pouco a pouco, e a dívida pública crescia vertiginosamente, graças às altas taxas de juros. O Estado brasileiro via-se cada vez mais impossibilitado de honrar seus compromissos previamente acertados. Isto, o desemprego crônico, o crescimento da violência urbana e a estagnação econômica marcaram o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique.

O presidente, deste modo, não conseguiu eleger seu sucessor, e Luiz Inácio Lula da Silva, derrotado outrora três vezes na eleição para Presidente, elege-se com uma votação jamais vista. O seu primeiro ano de governo é marcado por uma política econômica conservadora tal e qual seu antecessor, até mais pragmática. Até agora, no seu segundo ano, parece ter recolocado a economia nos seus eixos, ao observarmos os dados da economia, que dá sinais de reaquecimento.

O que o FMI tem a ver com este minúsculo resumo sobre a história econômica do Brasil nos últimos 50 anos?

Veremos, através de uma reflexão acerca do problema da dívida externa nos países terceiro-mundistas, que os problemas enfrentados pelo Brasil são praticamente os mesmos dos demais países subdesenvolvidos, e que as ações do Fundo Monetário Internacional estão presentes no cotidiano do brasileiro desde o início da grande crise da dívida nos anos 80.

### **6.1 Histórico e causas da dívida**

A questão da dívida externa brasileira, por exemplo, não é algo recente. Conforme BARRIENTOS-PARRA<sup>34</sup>, citando PINTO FERREIRA<sup>35</sup>, "(...) o nosso País

---

<sup>34</sup> BARRIENTOS-PARRA, Jorge. *Dívida externa: do desequilíbrio contratual ao jubileu*. São Paulo, Ed. Juarez de Oliveira, 2002, pág. 03.

vive acorrentado aos seus credores. Entre 1761 e 1780 os déficits anuais eram de 100 contos. Em 1780 a dívida pública acumulada era de 1200 contos. Em 1889 já era de 30 milhões de libras e em 1930 chegava a 248 milhões de libras.”

No entanto, ela certamente ganhou a magnitude de hoje durante a segunda metade do século XX. Ainda que haja uma divergência entre alguns autores, parece-nos claro que as raízes do profundo endividamento brasileiro e dos países em via de desenvolvimento remontam a conseqüências da Conferência de Bretton Woods e seus desdobramentos posteriores.

Entre as causas diretas, podemos citar de maneira superficial:

- o aumento do preço do petróleo; como visto anteriormente, o preço disparou cerca de 10 vezes num período muito curto de tempo. Os países em desenvolvimento foram os mais atingidos por este aumento, pois não possuíam o capital necessário para arcar com o custo do óleo, tão importante para o desenvolvimento econômico de uma nação. Desta forma, tiveram de ir aos organismos de crédito e fizeram empréstimos sistematicamente para continuar comprando petróleo. De acordo com MOFFITT<sup>36</sup>, o gasto dos países em desenvolvimento com petróleo subiu de USD 7 bilhões em 1973 para aproximadamente USD 100 bilhões em 1981;
- os preços dos produtos industrializados (principais bens de exportação dos países desenvolvidos) tiveram um aumento mais acentuado, a partir dos anos 70, do que o dos produtos primários (carro-chefe das economias dos países em desenvolvimento). Essa desproporção na inflação fez com que os países mais pobres gastassem mais em importações do que ganhavam em exportações, acarretando sucessivos déficits nas suas balanças de pagamentos. A sub-inflação dos produtos primários, aliás, encontra apoio nos países desenvolvidos, já que são estes que podem ditar o preço das *commodities* no mercado mundial;
- as condições contratuais da maioria dos contratos de empréstimo feitos transferem o risco do credor para o tomador. Sejam os

---

<sup>35</sup> PINTO FERREIRA, verbete “Dívida Externa” da *Enciclopédia Saraiva do Direito*, São Paulo, 1998.

<sup>36</sup> MOFFITT, Michael. *Op. cit.*, pág. 57.

empréstimos privados ou públicos, a decisão do aumento da taxa de juros é do credor, e por mais que exista um desequilíbrio contratual em face deste aumento, o devedor deve continuar o pagamento<sup>37</sup>. Além do mais, as cortes de escolha dos contratos são, em sua enorme maioria, Londres e Nova Iorque, por mais que uma parte dos contratos seja um Estado soberano. No caso brasileiro, segundo BARRIENTOS-PARRA, na sua obra de referência sobre a dívida, ao se referir a contratos de empréstimos feitos pela República Federativa do Brasil em 1994, "(...) o Brasil renunciou expressamente a todas as duas imunidades"<sup>38</sup>. Ainda sobre as condições jurídicas dos contratos, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, em seu art. 26, previa que fosse instalada uma Comissão Mista do Congresso Nacional que investigaria as causas do endividamento externo brasileiro. Esta comissão, cujo relator foi o Senador Severo Gomes, concluiu que houve "estatização" da dívida privada (a assunção, pela União Federal, de dívidas tomadas por particulares brasileiros), além de um claro favorecimento aos credores internacionais na contração dos empréstimos, expresso pela renúncia à imunidade de jurisdição e da soberania, ferindo, portanto, o interesse nacional. Embora o relatório parcial tenha apontado estes indícios e sugerido a proposição de medidas judiciais visando ao ressarcimento do Brasil pelos prejuízos causados, o relatório final, assinado pelo

---

<sup>37</sup> Cabe aqui fazer uma explicação mais acurada sobre tais cláusulas, chamadas de "Cláusulas de *hardship*", com a denominação utilizada pelo art. 6.2.2 do *Principles of International Commercial Contracts*, do Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado (UNIDROIT): "Apresenta-se um caso de 'excessiva onerosidade' (*hardship*) quando ocorrem fatos que alteram, fundamentalmente, o equilíbrio do contrato, seja pelo aumento do custo da prestação a cargo de uma das partes, seja pela diminuição do valor da prestação a cargo da outra, e ainda, quando: (a) os fatos ocorrem ou são conhecidos pela parte em desvantagem, depois da conclusão do contrato; (b) os fatos não puderam ser razoavelmente previstos pela parte em desvantagem, no momento de concluir-se o contrato; (c) os fatos estão fora do âmbito de controle da parte em desvantagem; e (d) a parte em desvantagem não assumiu o risco de tais fatos". Ora, se a taxa de juros tradicionalmente utilizada nos contratos de empréstimo são a taxa LIBOR e a *Prime Rate*, respectivamente a taxa inter-bancária aplicada no Reino Unido e nos EUA, os devedores não têm poder de impedir que haja um aumento desequilibrado nas suas obrigações, pois a determinação do *quantum* do dever de pagar é alheio à sua própria vontade. A priori, isso não necessariamente deve causar um desequilíbrio, mas historicamente tem causado algum prejuízo: BARRIENTOS-PARRA, em sua obra citada (pág. 18), diz que em 1977 o aumento de ambas as taxas causaram ao Brasil um aumento de USD 1,7 bilhão na dívida externa, sem que o país ao menos tivesse contraído um novo empréstimo.

então Senador Fernando Henrique Cardoso não seguiu a recomendação;

- a fuga de capitais: graças ao avanço já citado da interligação da rede bancária mundial, o capital hoje pode circular livremente de um país para o outro de maneira rápida e segura, sem nenhum tipo de controle. Este capital tem as características clássicas do “capital puro” – é capital-moeda (seguindo o conceito de Karl Marx) e manifesta preferência pela alta liquidez, de acordo com Keynes. Neste diapasão, a circulação internacional de divisas tem especial efeito sobre os países em desenvolvimento, que já possuem balanças de pagamento já cronicamente deficitárias, pois estes países são boas oportunidades de alto faturamento em pouco tempo, devido às taxas de juros neles praticados, em comparação às dos países desenvolvidos;
- os ciclos intermitentes de recessão na atividade econômica mundial. Os países em desenvolvimento dependem mais dos seus produtos de exportação do que os países industrializados; quando há uma retração na atividade econômica a nível mundial, é natural que o comércio exterior, numa escala global, retraia-se, causando uma queda nas exportações de todos os países. A situação prejudica mais aqueles que dependem de receitas de exportações, quais sejam, os países em desenvolvimento.

### ***6.2 O papel do Fundo na dívida e seus efeitos nas nações em desenvolvimento, com ênfase no Brasil***

Como visto, foi a partir dos anos 70 e 80 que a dívida externa no Terceiro Mundo ganhou a grandeza de hoje. No entanto, é possível dizer que foi sob os auspícios do Fundo Monetário Internacional que esta crise se desencadeou. Foram os países subdesenvolvidos, aliás, que se tornaram, com a citada crise, os grandes atores da política do FMI no período pós-Bretton Woods.

O primeiro fato que devemos observar ao criticar este papel é o peso institucional de cada país no Fundo Monetário. Os EUA possuem um amplo domínio

---

<sup>38</sup> BARRIENTOS-PARRA, Jorge. *Op. cit.*, pág. 100.

constituído e consolidado no FMI – tendo, aliás, o poder de veto, visto anteriormente –, como grande “financiador” e “fiador” de suas ações, enquanto que os países em desenvolvimento não produtores de petróleo, por seu turno, mantêm suas posições de marginalidade nas decisões da instituição. Já há algum tempo a realidade das quotas não reflete a economia mundial. Apoiando-nos novamente no exemplo brasileiro, se levássemos em conta as quotas do Fundo para medir o tamanho da economia, o Brasil ficaria atrás países como Arábia Saudita, Bélgica e Holanda, além de possuir uma economia cerca de 15 vezes menor que a dos Estados Unidos.

Ora, o Brasil possui uma economia diversificada, rica e já relativamente industrializada e não pode ficar atrás de países que se destacam apenas pelo seu poderio financeiro e bancário. Um grande e inesperado “crash” na economia brasileira pode representar um enorme problema em escala global, quiçá com efeitos recessivos, pois o peso do comércio exterior brasileiro é crescente e irreversível. Isto ocorre igualmente com os demais países ditos “emergentes”.

O sistema representativo do FMI necessita, portanto, de uma profunda reforma, sob pena de continuar a superestimar o peso de alguns países em detrimento de outros. Países como Brasil, Índia, México, a própria China, devem ter uma importância maior nas decisões do Fundo Monetário, de modo a respeitar a nova ordem geopolítica mundial.

A desregulamentação do mercado financeiro mundial, levado a cabo sob a égide do FMI, também colaborou para o aprofundamento da crise. Este acontecimento tem grande ligação com a condicionalidade e a vigilância da instituição.

Mesmo prescindindo de uma análise mais minuciosa sobre as exigências do Fundo para os países que vão procurar seu auxílio e até mesmo àqueles que fogem às suas regras mais pragmáticas na administração econômica, podemos depreender que todas elas são de cunho estritamente liberalizante, com vistas à manutenção do *status quo* do capitalismo. Não se faz aqui uma espécie de “juízo de valor” se isto é bom ou ruim, o fato é que estas medidas de ajuste “sugeridas” pelo Fundo (reforma tributária, diminuição e controle mais rígido dos gastos orçamentários, controle inflacionário austero, dentre outros) têm como objetivo reforçar a lógica capitalista.

O surgimento do neoliberalismo no fim dos anos 80 somou aos ajustes tradicionais as privatizações das companhias estatais, a desregulamentação de setores estratégicos, tais como a telefonia, eletricidade e petrolífero, a necessidade de “reforma” de direitos, sobretudo trabalhistas e a integração ao sistema bancário mundial, obrigando os países a não intervir na livre circulação mundial de capitais.

Estes ajustes, no entanto, tiveram um efeito contrário ao desejado – pelo menos no Terceiro Mundo. As restrições orçamentárias aos Estados Nacionais causaram um aumento dramático nos desequilíbrios sociais. Os ajustes impostos não foram capazes de gerar um desenvolvimento econômico durável e distribuído; muito pelo contrário, as economias que seguiram à risca os ajustes do FMI ficaram mais dependentes dos organismos multilaterais de crédito (o fato interessante é que alguns países que procuraram auxílio do FMI o fizeram várias vezes, como o Peru, o Haiti e o Panamá), o pouco crescimento ficou concentrado nas mãos de poucos, e vários direitos conquistados no chamado “Estado de Bem-estar Social” são freqüentemente ameaçados.

A lógica dos ajustes, além da manutenção, reciclagem e reforço do capitalismo, é a constante vigilância destes países para que eles honrem pontualmente seus compromissos. Há cerca de 20 anos, o inadimplemento ou moratória das dívidas externas dos países Terceiro-Mundistas, se fossem feitos em conjunto, poderiam representar grande perigo ao sistema financeiro mundial. Foi o que ocorreu em 1982, quando o governo mexicano anunciou que não pagaria os juros de sua dívida: a atitude, seguida por alguns países incluindo a Argentina, causou furor no mercado financeiro. Como bem observa SENARCLENS<sup>39</sup>:

Os grandes bancos ocidentais arriscavam sofrer uma série de bancarrotas que iriam afetar os movimentos de câmbios comerciais no mundo industrializado e de reduzir o fluxo de investimentos necessários ao crescimento econômico, o que poderia gerar conseqüências dramáticas.

Os Estados Unidos (teoricamente o país mais prejudicado), mais do que depressa, reagiram. Em resposta aos credores, mobilizaram o FMI para que as dívidas fossem reescaladas e renegociadas, e para pressionar os países

membros que adotassem medidas liberalizantes da economia. Este foi o primeiro grande choque de “ajustes estruturais” coordenado pelo FMI. Além da liberalização, a partir deste episódio iniciou-se o praxe dos Estados Nacionais garantirem as dívidas de particulares. As medidas não contiveram o aumento da crise, e, no fim da década de 1980, o então secretário do Tesouro norte-americano Nicolas Brady chegou a defender a adoção de medidas que diminuíssem a importância do pagamento de juros dos países em desenvolvimento aos credores dos países industrializados.

Hoje, o tamanho da dívida externa dos países subdesenvolvidos é pequeno, se comparado à dívida pública dos EUA, é pequena.

O FMI tornou-se então um “guarda-chuva de segurança”, uma instituição pela qual os credores privados dos países desenvolvidos pudessem negociar o reescalonamento de suas dívidas com os devedores dos países em vias de desenvolvimento.

Considerando tudo isso, a concepção do Fundo de que uma crise econômica é causada pela má gestão econômica de um país é extremamente frágil. As crises monetárias acumulam-se graças à estreita visão que o próprio Fundo e os credores internacionais têm sobre a (i) destinação das receitas oriundas dos empréstimos e (ii) dos “remédios” às crises: primeiro, o que vem ocorrendo é que os países terceiro-mundistas têm emprestado dinheiro para pagar juros de dívidas anteriores, não para investir na própria capacidade produtiva, e segundo, que as ortodoxas políticas de ajustes impostos pelo Fundo Monetário têm sistematicamente fracassado nos países em que são adotadas. Os ajustes quase não variam de caso a caso, desrespeitando as peculiaridades de cada economia. A fórmula é sempre a mesma, inspirada nos pensamentos de Hayek e Friedman: desvalorizar a moeda nacional para estimular as exportações mas deixar o câmbio flutuante, cortes em programas governamentais e sérias restrições orçamentárias, especialmente em programas sociais (que não são considerados investimentos), eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias para investimentos estrangeiros, a estimulação da formação de poupança e desestímulo ao consumo.

---

<sup>39</sup> SENARCLENS, Pierre de. *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*. Armand-Colin, Paris, 1998, pág. 89.

O Brasil e a Argentina, por exemplo, são provas do fracasso dos ajustes, sendo que o caso argentino foi mais agudo por trazer consigo uma crise política e social sem precedentes na história do país.

O fardo com o pagamento de juros é outro grande problema a ser enfrentado pelos países em desenvolvimento. No caso brasileiro, o superávit primário acordado com o Fundo será, em 2005, de R\$ 43,5 bilhões<sup>40</sup>, dinheiro que também será utilizado para o pagamento de juros da dívida externa. Só para o FMI, o Brasil deverá pagar mais de 6 bilhões de DES<sup>41</sup> (dos quais 5,5 bi são do principal, e 700 mi de juros) neste ano, o que significa aproximadamente R\$ 25 bilhões (utilizando-se uma cotação média de 1 DES = R\$ 4,20). A quantia representa cerca de 5,5% da arrecadação tributária da União em 2005, de acordo com a previsão da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e mais que o dobro da previsão em investimentos (R\$ 11 bilhões). Desnecessário expressar que estes dados causam estranheza, principalmente considerando que 13,3% da população acima de 15 anos do nosso país não sabe ler e escrever<sup>42</sup>, fora as outras disparidades nunca demais enaltecidas nos levantamentos geosociais, tais como alta mortalidade infantil, grande parcela da população que não consome as calorias mínimas para um desenvolvimento corpóreo adequado, falta de saneamento básico em quase metade dos domicílios, baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), considerado o tamanho da economia...

Os dados colocados no site do FMI<sup>43</sup> dão conta que, de 1984 até 2004, o Brasil pagou, só em juros, mais de 4 bilhões de DES à instituição.

Outra crítica que freqüentemente faz-se ao papel do Fundo é o seu próprio papel de vigilância e a condicionalidade dos seus empréstimos. Sem entrar no mérito da segunda, a atividade da vigilância, como é feita hoje, configuraria uma violação à soberania nacional.

A obediência às regras do FMI é hoje, efetivamente, questão de sobrevivência para os países em vias de desenvolvimento. Tomar atitudes diferentes

---

<sup>40</sup> Jornal FOLHA DE S. PAULO, caderno "Brasil", 31 de agosto de 2004: "Governo prevê investimentos menores no Orçamento de 2005", autoria de Marta Solomon, ed. Folha da Manhã.

<sup>41</sup> De acordo com o site <http://www.imf.org/external/np/tre/tad/exfin2.cfm?memberKey1=90>.

<sup>42</sup> Segundo com o Censo 2000, do IBGE. Os dados podem ser encontrados no site <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/tabela3.shtm#a31>.

<sup>43</sup> No endereço [http://www.imf.org/external/np/tre/tad/extrans1.cfm?memberKey1=90&endDate=2004%2D07%2D31&finposition\\_flag=YES](http://www.imf.org/external/np/tre/tad/extrans1.cfm?memberKey1=90&endDate=2004%2D07%2D31&finposition_flag=YES)

daquelas sugeridas pelo Fundo – por mais criativas que sejam – ou ainda não prestar contas a ele causaria uma enorme desconfiança, que resultaria numa fuga intensa de capitais do país.

No entanto, devemos relativizar o seu conceito e considerar “soberania” num contexto pós-globalização e contemporâneo à integração regional (no qual os países “doam” parte de sua soberania a organizações supranacionais). Muito embora a recíproca obtida com essa concessão de soberania ao FMI resulte apenas em “confiança” dos investidores e que o Fundo hoje não represente com atualidade e fidelidade o peso dos países na economia mundial (leia-se – seja uma organização deficiente cujos objetivos são os mesmos objetivos dos países industrializados), o fato de ser uma organização internacional confere ao FMI a possibilidade de “invadir” a soberania dos países para a consecução de seus fins. O país aceita, nem que tacitamente, as diretrizes institucionais da organização ao associar-se a ela.

Um exemplo desta “tomada de soberania” no caso do Fundo Monetário Internacional é a obrigação do fornecimento periódico de dados, estatísticas e planos econômicos que o país possui, além de correspondências públicas aos órgãos máximos do Fundo, relatando os esforços envidados para o atingimento dos objetivos acordados em, por exemplo, um acordo de empréstimo. Ou seja – confunde-se com a própria atividade de vigilância.

### ***6.3 Saídas para o problema da dívida e do fluxo de capitais***

Das soluções já apresentadas por economistas de renome para os problemas aos países subdesenvolvidos relacionados ao Fundo – quais sejam, a dívida externa e o controle do fluxo de capitais –, duas merecem especial olhar: o jubileu da dívida para a primeira, e a Taxa Tobin, para a segunda.

#### ***6.3.1 A Taxa Tobin***

O economista James Tobin, Prêmio Nobel de Economia de 1981 pelos seus trabalhos na área econômica e financeira, propôs, durante jornadas de estudo na Universidade de Princeton (EUA), em 1972, a criação de uma taxa a todas as transações monetárias em todo o mundo. É como se fosse a nossa CPMF, mas em nível mundial, que ficou conhecida por “Taxa Tobin”. Por um bom tempo, a taxa ficou

esquecida nos meios acadêmicos, mas após uma campanha do periódico francês *Le Monde Diplomatique* e de seu editor, Ignacio Ramonet no final da década de 90, ela tornou-se uma bandeira defendida pelos movimentos anti-globalização (especialmente pela Organização Não-Governamental “ATTAC” – *Association pour la taxation des transactions financières pour l’aide des citoyens*), e rediscutida nos meios intelectuais.

Entre os defensores, ainda discute-se a taxa que seria utilizada (de 0,01% até 1%, percentual defendido pelo próprio James Tobin no Fórum Social Mundial de 2001), assim como varia a estimativa de arrecadação com ela (de USD 100 bi a USD 130 bi por ano), mas é certo que 160 países já aceitaram, no mínimo, discutir a existência deste “imposto” sobre os capitais especulativos mundiais<sup>44</sup>. Os valores arrecadados seriam repassados às Nações Unidas para o financiamento de programas de combate à pobreza, à fome, etc. O FMI entraria com o apoio técnico, por ter informações de todos os bancos centrais do mundo.

A taxa tem por objetivo penalizar aqueles investidores que apostam na desvalorização/revalorização de moedas nacionais e que investem e tiram dinheiro em um espaço muito curto de tempo. À guisa de exemplo, o megainvestidor George Soros, num ataque especulativo à libra esterlina em 1998, ganhou, em um só dia, USD 5 bilhões<sup>45</sup>. Neste aspecto, a Taxa Tobin seria uma medida de preservação do próprio capitalismo, pois o investimento visando única e exclusivamente a liquidez rápida pode prejudicar o movimento de capitais com casos extremados como este.

Inegavelmente, há inúmeras dificuldades – técnicas e políticas – para a efetiva instalação desta taxa. As dificuldades técnicas, aliás, começam pela própria desregulamentação do mercado de capitais. O fato de ser discutida e defendida por alguns países (entre eles o Brasil), no entanto, é um alento aos defensores da idéia, que apresenta-se como uma medida paliativa pela diminuição da especulação financeira global, cujos efeitos são sentidos principalmente pelos países subdesenvolvidos.

### **6.3.2 O Jubileu**

---

<sup>44</sup> MITCHELL, José. *Cresce o apoio à Taxa Tobin*. Seção Internacional do “Jornal do Brasil”, Brasília, 28/01/2001.

O perdão da dívida externa também não é uma saída nova; utilizaremos a concepção de BARRIENTOS-PARRA<sup>46</sup> sobre o assunto:

Denominamos jubileu ao [sic] reconhecimento de uma saturação de dívidas cristalizada em contratos desequilibrados, a correção dessa situação por meio de uma remissão de dívidas, a adaptação da economia contratual à capacidade de pagamento do devedor e a busca do equilíbrio mediante a modificação das cláusulas contratuais.

A solução jubilar pressupõe que os países altamente endividados não terão nunca condições de honrar seus débitos, tais e quais eles se apresentam. Segundo HORMAN<sup>47</sup>, a proporção de endividamento total/receitas de exportação de países como Brasil, Argentina e México chega a 323%. Esta proporção configura uma situação de impossibilidade de pagamento que deve ser reconhecida pelos próprios credores, através da:

- remissão da dívida;
- adaptação da economia contratual à capacidade de pagamento do devedor;
- reformulação de determinadas cláusulas do contrato, como por exemplo, as cláusulas de eleição de foro e supressão da de *hardship*.

O instituto, de inspiração trazida do livro bíblico do Pentateuco, já foi utilizado em algumas ocasiões pelos países industrializados, e não só em tempos recentes. De acordo com CHASSERY<sup>48</sup>, citado por BARRIENTOS-PARRA<sup>49</sup>, a Alemanha parou de pagar em 1934 e os países aliados renunciaram à cobrança de quase metade da dívida de guerra do país no entre-guerras. Já em 1991, Bélgica e EUA tiveram a iniciativa de anular parte da dívida de países africanos, como Quênia, Camarões, Gana, Madagascar, Zaire, Zâmbia, dentre outros.

---

<sup>45</sup> AMARAL, João. *A Taxa Tobin*. Seção Tribuna, Revista "Avante!" nº 1271. Editora PCP, Lisboa, 1998.

<sup>46</sup> BARRIENTOS-PARRA, Jorge. *Op. cit.*, pág. 261.

<sup>47</sup> HORMAN, D. *Enterrez la dette, pas le Tiers Monde*, Groupe de Recherche pour une Stratégie Economique Alternative, Bruxelas, 1992, pág. 12.

<sup>48</sup> CHASSERY, E. *De 1914 à l'expérience Roosevelt*. Librairie Technique et Economique, Paris, 1937.

<sup>49</sup> BARRIENTOS-PARRA, J. *Op. cit.*, pág. 272.

Embora tenha uma inspiração bíblica, o professor STRENGER<sup>50</sup>, em sua obra de referência, dá ao jubileu uma natureza jurídica de princípio ético-jurídico, como medida humanizadora de caráter jurídico capaz de manter a paz social. Segundo o iminente jurista, o jubileu permeia os próprios sistemas jurídicos ocidentais. Até algumas leis nacionais (como por exemplo a “Loi de Suendettement des Ménages” francesa, a lei do endividamento dos casais, que concede vantagens aos devedores) possuem este espírito jubilar. Não seria necessário, como alguns economistas defendem, um “plano de reestruturação” dos países que recebessem o jubileu, sob a égide do FMI.

O impacto para os credores seria mínimo – a dívida pública norte-americana é 7 vezes maior que a dívida externa dos países em desenvolvimento<sup>51</sup>, o que representaria o desfalque de uma parte marginal de todo o endividamento mundial.

---

<sup>50</sup> STRENGER, Irineu. *Contratos Internacionais do Comércio*. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1986, pág. 41 e ss.

## 7. CONCLUSÃO

Do trabalho de pesquisa que empreendemos, podemos tirar algumas conclusões.

Graças à presença global massiva do Fundo Monetário Internacional, a instituição é certamente o foro mais privilegiado de discussões acerca dos problemas monetários, financeiros e das dívidas externas do mundo. Sem embargo, a sua estrutura atual, que não reflete o peso das economias nacionais (principalmente as dos países em desenvolvimento) é um empecilho para a realização efetiva de seus fins.

Além de seus problemas de natureza estrutural, o FMI também peca pela rigidez de seus programas de ajuste, que desrespeitam as peculiaridades de cada país ao adotar medidas uniformes para todos eles, inspiradas nas concepções econômicas neoliberais.

Outra crítica que podemos fazer ao Fundo Monetário Internacional é a sua omissão quanto ao flagrante desequilíbrio econômico nos contratos de empréstimo aos países subdesenvolvidos. Cláusulas contratuais como as que vimos não encontram amparo legal e moral em qualquer ordenamento jurídico e devem ser reformadas urgentemente, com o amparo da instituição.

O pagamento de juros das dívidas externas não pode continuar comprometendo os programas sociais do Terceiro Mundo. Sob a égide do Fundo, o pagamento pontual das dívidas tornou-se um peso insustentável no orçamento dos países subdesenvolvidos, o que aumenta ainda mais a pobreza nestas nações. Não trata-se de defender uma moratória pura e simples, e sim, o jubileu e a renegociação das dívidas.

É bem verdade que as propostas são tecnicamente difíceis de alcançar; entretanto, a dificuldade não pode ser tida como argumento contra a sua perseguição.

Por fim, mister faz-se dizer que as divisas utilizadas no pagamento de dívidas e juros já é, há muito, um peso praticamente insustentável pelo Terceiro Mundo, o que está impedindo o desenvolvimento social e econômico destas nações.

---

<sup>51</sup> HORMAN, D. *Op. cit.*, pág. 36.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, João. *A Taxa Tobin*. Seção Tribuna, Revista "Avante!" nº 1271. Lisboa, Editora PCP, 1998.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge. *Dívida externa: do desequilíbrio contratual ao jubileu*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

BERGSTEN, Fred. *FMI e Países em desenvolvimento: políticas e alternativas*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1986.

CHASSERY, E. *De 1914 à l'expérience Roosevelt*. Librairie Technique et Economique: Paris, 1937.

COWIE, Anthony (org.). *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, 4ª edição, Oxford: Oxford University Press, 1993.

Jornal FOLHA DE S. PAULO, caderno "Brasil", 31 de agosto de 2004: "Governo prevê investimentos menores no Orçamento de 2005", autoria de Marta Solomon, São Paulo, Folha da Manhã.

HAWTREY, R.G., *El patrón oro en la teoría y la práctica*. Madri: Aguilar, 1951.

HAYEK, Friederich. *Direito, Legislação e Liberdade*, Vol. 1. São Paulo: Visão, 1985.

HORMAN, D. *Enterrez la dette, pas le Tiers Monde*, Bruxelas: Groupe de Recherche pour une Strategie Economique Alternative, 1992.

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/tabela3.shtm#a31>. (Site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na Internet).

<http://www.imf.org/external/np/tre/sdr/burden/2004/090604.htm>. (Site do FMI na Internet)

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/tech.htm> (Site do FMI na Internet)

<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2002/pr0250.htm> (Site do FMI na Internet)

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm> (Site do FMI na Internet)

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>. (Site do FMI na Internet)

<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>. (Site do FMI na Internet)

[http://www.imf.org/external/np/tre/tad/extrans1.cfm?memberKey1=90&endDate=2004%2D07%2D31&finposition\\_flag=YES](http://www.imf.org/external/np/tre/tad/extrans1.cfm?memberKey1=90&endDate=2004%2D07%2D31&finposition_flag=YES) (Site do FMI na Internet)

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>. (Site do FMI na Internet)

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm> (Site do FMI na Internet)

LICHTENSZTEJN, Samuel e BAER, Monica. *FMI e Banco Mundial – Estratégias e Políticas do Poder Financeiro*. Tradução de Nathan Giraldi. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MITCHELL, José. *Cresce o apoio à Taxa Tobin*. Seção Internacional do “Jornal do Brasil”, Brasília, 28/01/2001.

MOFFITT, Michael. *O dinheiro do mundo – De Bretton Woods à beira da insolvência*. Tradução de Lucas Assunção. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

PINTO FERREIRA, verbete “Dívida Externa” da *Enciclopédia Saraiva do Direito*, São Paulo: Saraiva, 1998.

SENARCLENS, Pierre de. *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*. Armand-Colin, Paris, 1998.

STRENGER, Irineu. *Contratos Internacionais do Comércio*. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1986.

WACHTEL, Howard. *Os mandarins do dinheiro*. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.