

Economia Política Internacional

Análise estratégica

n. 6 – julho a setembro de 2005
ISSN 1808-298X

Publicação Trimestral do

**Centro de Estudos de Relações
Econômicas Internacionais - CERi**



SUMÁRIO

EDITORIAL

Os conflitos e as assimetrias da ordem financeira e comercial global <i>Marcos Antonio Macedo Cintra</i> <i>Simone Silva de Deos</i>	1
Basiléia II e os ciclos econômicos <i>Dante R. Chianamea</i>	5
O Novo Acordo de Capital da Basiléia nos Estados Unidos <i>Simone Silva de Deos</i>	15
O Fundo Monetário aos sessenta anos: em busca de um novo papel? <i>Eduardo Kugelmas</i>	24
A Argentina e o FMI: uma nota sobre as negociações <i>Mário Ferreira Presser</i>	36
Inserção externa dos países emergentes e organismos financeiros internacionais <i>Luiz Afonso Simoens da Silva</i>	40
Banco Mundial: desigualdade e poder <i>Jaime César Coelho</i>	54
A volta da “grande barganha”: as negociações na OMC às vésperas da reunião ministerial de Hong Kong <i>Mário Ferreira Presser</i>	60
A responsabilidade empresarial e o mercado das boas intenções <i>Benoni Belli</i>	67

EDITORIAL

OS CONFLITOS E AS ASSIMETRIAS DA ORDEM FINANCEIRA E COMERCIAL GLOBAL

*Marcos Antonio Macedo Cintra*¹
*Simone Silva de Deos*¹

As crises dos países asiáticos, da Rússia, do *hedge fund* – *Long-Term Capital Management*, do Brasil, da Turquia e da Argentina, ocorridas entre 1997-2001, desencadearam inúmeras discussões sobre a necessidade de uma nova arquitetura financeira internacional. As soluções que passavam pelo mercado, e não por um fortalecimento das instâncias normativas e supranacionais, tenderam a ser preponderante entre as propostas defendidas pelos governos, pelas instituições de supervisão e pelos agentes privados. Prevaleceu a idéia de que os países precisavam ser capazes de se adequar às normas de um sistema financeiro mundial integrado sem contar com um credor internacional de última instância, mantendo livres os fluxos de capitais, com algum mecanismo “acordado internacionalmente” para tratar de reescalamentos e moratórias, que ameaçam recorrentemente os “países em desenvolvimento”.

¹ Professores do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (CERI) do Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Isso significa, entre outras coisas, que os países precisariam de sistemas bancários fortemente capitalizados, com controles de supervisão prudenciais e rigorosos sistemas de acompanhamento dos passivos e ativos em moeda estrangeira. Ademais, necessitariam de um elevado volume de reservas internacionais, sólida posição fiscal, baixa taxa de inflação e taxa de câmbio com uma margem de flutuação razoavelmente livre. Dentro desse quadro, o sistema financeiro e a política monetária dos Estados Unidos desempenhariam o papel de *gendarme* mundial.

Significaria também a adoção de padrões de conduta “aceitos internacionalmente”, isto é, submissão ao monitoramento internacional das políticas macroeconômicas domésticas, sobretudo no que se refere ao sistema financeiro e às políticas monetária, fiscal e cambial. O Fundo Monetário Internacional (FMI) passou a divulgar em sua página eletrônica – <<http://www.imf.org>> – os “Padrões de Disseminação de Dados Especiais”, o “Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal” e códigos semelhantes para políticas financeiras e monetárias.

Ao longo desse período, foram desencadeadas diversas propostas para se reformar as instituições financeiras multilaterais, sobretudo FMI e Banco Mundial. O FMI deveria eliminar seus programas tradicionais e concentrar-se na promoção da liquidez para as economias solventes durante processos de pânico financeiro. Para receber o financiamento, os países teriam de se pré-qualificar a partir de critérios tais como prudência fiscal e sistema financeiro hígido. Por sua vez, o Banco Mundial deveria transformar-se numa agência de desenvolvimento, centrando suas atividades em políticas sociais focalizadas (por exemplo, financiamento de pesquisas para eliminação de doenças tropicais) e em países sem acesso aos fluxos de capitais privados, com renda *per capita* inferior a US\$ 2.500,00 por ano. Seria vedado o acesso de países com renda *per capita* superior a US\$ 4.000,00 anuais.

A partir de 2001, aprofundou-se a crítica sobre o papel dessas instituições multilaterais, diante dos superávits em conta corrente e dos significativos volumes de reservas internacionais acumulados por algumas economias em desenvolvimento, como forma de blindagem contra as instabilidades sistêmicas. A título de exemplo, em outubro de 2005, o FMI detinha um capital disponível para empréstimo em torno de US\$ 172 bilhões (SRD\$ 119 bilhões)². Por sua vez, em fevereiro do mesmo ano, os países em desenvolvimento acumulavam reservas estimadas em US\$ 2,5 trilhões. O FMI, portanto, assume novo papel no gerenciamento ou monitoramento das finanças globalizadas. Passou a atuar mais como um instrumento de enquadramento político-financeiro dedicado à aplicação das políticas de ajuste fiscal e monetário aos países dependentes de financiamento externo, pois altamente endividados. Em outubro de 2005, os empréstimos do Fundo somavam SDR\$ 47 bilhões, sendo SDR\$ 10,8 bilhões destinados ao Brasil, SDR\$ 10,5 bilhões à Turquia e SDR\$ 7 bilhões à Argentina.

Ao longo desse período também evoluiu o debate em torno da regulamentação e supervisão das instituições financeiras (Acordo de Basiléia I e II). Em junho de 2004, o Comitê de Supervisão Bancária de Basiléia consolidou novas regras de requerimento de capital mínimo para as instituições bancárias, a fim de evitar a constituição de posições muito arriscadas pelos grandes bancos que operam nos mercados globalizados. Mais especificamente, a nova proposta está apoiada em três pilares disciplinares: requerimento de capital mínimo, supervisão da adequação de capital e

² Os Direitos Especiais de Saque representam um mecanismo financeiro criado para construir um novo ativo de reserva internacional e uma nova unidade de conta, gerido pelo Fundo, a partir de uma cesta de moedas. Em 28 de novembro de 2005, a cotação era: 1 SDR = 1,41958 US\$ e 1 US\$ = 0,704436 SDR.

fortalecimento da disciplina de mercado. Isso sinaliza que o Comitê da Basileia considera que a segurança e a higidez do sistema financeiro somente podem ser obtidas com a combinação de supervisão, disciplina de mercado e efetiva administração interna dos bancos no tocante a seus riscos. De acordo com essa visão, a racionalidade do novo acordo apóia-se na necessidade de construir um arcabouço de regras mais amplo e flexível, que se ajuste aos novos produtos financeiros, e com sensibilidade aos riscos. Portanto, mais adequado às constantes transformações dos mercados financeiros e das práticas de supervisão e gestão.

É também nesse período que se assiste à transformação da Organização Mundial do Comércio no **lócus** de disputa entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, exportadores de produtos agrícolas, em função da proteção que os primeiros reservam aos seus mercados de produtos primários. Como moeda de troca nessas disputas de acesso aos mercados dos países industrializados são colocadas as demandas por ampliação de acesso aos mercados de serviços financeiros, mas também por regras para investimentos estrangeiros, políticas de concorrência, compras governamentais, propriedade intelectual etc.

Enfim, as múltiplas tensões dentro desse arcabouço de regulação clamam por uma reinvenção das formas públicas e privadas de coordenação. Os diferentes artigos neste *Boletim*, que se propõe e se consolida como um espaço de reflexão sobre as questões centrais no campo da economia política internacional, discutem esses diversos aspectos da acentuada assimetria da ordem financeira e comercial global.

Dante R. Chianamea – “Basileia II e os ciclos econômicos” – defende que o Novo Acordo da Basileia tem mecanismos para reduzir a realimentação do ciclo financeiro. Para o autor, existem parâmetros que podem ser adotados pelos diferentes sistemas financeiros que podem auxiliar na cobertura dos riscos e favorecer sua estabilidade. Todavia, salienta que a despeito de “toda a sofisticação, índices de confiança e melhorias em sistemas de medidas de risco, os empréstimos de última instância continuam sendo necessários para manter a estabilidade do sistema financeiro. Aliás, esta função dos bancos centrais não é incompatível com os Acordos da Basileia, pois as regras e todo o arcabouço desses acordos visam a manter a solvência sempre, não a liquidez (embora se espere, claro, que os bancos mantenham administração eficiente da liquidez e só raramente enfrentem problemas)”.

Simone Silva de Deos – “O novo Acordo de Capital da Basileia nos Estados Unidos” –, apontando a necessidade de acompanhar a implementação do Novo Acordo de Basileia nas principais economias mundiais, detalha a posição das agências de supervisão e regulamentação dos EUA. A decisão das autoridades americanas apresenta uma clara percepção da natureza e finalidade de Basileia II, e por isso sinaliza para a adoção da abordagem interna de avaliação de risco, ou *Internal Rating Based* (IRB), para os grandes bancos internacionalmente ativos, ao mesmo tempo em que minimiza a importância da nova abordagem padronizada para o cálculo de capital dos demais bancos.

Eduardo Kugelmas – “O Fundo Monetário Internacional aos sessenta anos: em busca de um novo papel?” – analisa com profundidade os diferentes movimentos de redefinição do papel do FMI. Detalha inclusive alguns processos internos de autocrítica das políticas implementadas pelo Fundo na forma de “condicionalidades” para disponibilizar o acesso aos seus recursos. O autor discute os trabalhos de Kenneth Rogoff, que ocupou o cargo de economista-chefe entre agosto de 2001 a setembro de 2003, os relatórios do *Independent Evaluation Office* (IEO) – um novo órgão de avaliação desligado da

estrutura burocrática da instituição –, e algumas reflexões dos dirigentes do Fundo na ocasião do sexagésimo aniversário de Bretton Woods (1944-2004). A gestão da crise argentina serve de fio condutor para sua análise.

No mesmo sentido deve ser lido o comentário de *Mário Ferreira Presser* – “A Argentina e o FMI: uma nota sobre as negociações” – a partir de um pronunciamento do Diretor Executivo da Argentina no FMI, Hector Torres, contestando veementemente o conteúdo de um relatório do Fundo sobre o desempenho da economia argentina, divulgado em maio de 2005.

Luiz Afonso Simoens da Silva – “Inserção externa dos países emergentes e organismos financeiros internacionais” – amplia o debate sobre o papel das instituições financeiras multilaterais. Mostra que os grandes países emergentes do Sudeste Asiático tornaram-se credores do sistema financeiro internacional, reciclando seus créditos e investimentos para a própria região e para o financiamento do déficit americano, ameaçando transbordá-los para o resto do mundo em desenvolvimento. Por isso, o FMI pretende redistribuir as cotas da Instituição, de modo a fortalecer o peso dos países com sólidas e crescentes reservas internacionais e permitir-lhes maior autoridade na coordenação dos acentuados desequilíbrios em conta corrente. Posição fortemente contestada pelos membros do G-7.

Jaime César Coelho – “Banco Mundial: desigualdade e poder” – em uma reflexão de mais longo alcance, discute as perspectivas da nova diretoria do Banco Mundial, com origem no Departamento de Estado e não no sistema financeiro americano. Sugere que as decisões podem passar muito mais pelo crivo político, como ocorreu durante o período de McNamara, entre abril de 1968 e junho de 1981. Argumenta que o Banco pode ser direcionado para uma ação mais ativa no plano da estratégia externa do Estado hegemônico global. “Se esse for um caminho factível deverá apontar para uma atuação da instituição num sentido mais pragmático que doutrinário, o que pressupõe um certo distanciamento do mantra do mercado. (...) A atual elite dirigente americana tem como característica um forte apelo doutrinário, baseado num sentido de ‘destino manifesto’ da grande nação americana. Na prática, a teoria é outra. Atropelos no Iraque, custos crescentes no campo militar, administração interna de conflitos, estes são ingredientes que podem refrear os ânimos belicistas e colocar um peso maior junto às instituições de Bretton Woods para a estratégia do ‘bate e assopra’ “.

Mário Ferreira Presser – “A volta da ‘grande barganha’: as negociações na OMC às vésperas da reunião ministerial de Hong Kong” – detalha com precisão e clareza os principais conflitos e as pressões nas negociações multilaterais de comércio com vistas à reunião de Hong Kong, em dezembro de 2005.

Finalmente, *Benoni Belli* – “A responsabilidade empresarial e o mercado das boas intenções” – relativiza o alcance da chamada responsabilidade social corporativa. Para o autor, essas soluções podem desempenhar um papel amortecedor das tensões sociais, mas não parecem capazes de articular mudanças duráveis na forma como a sociedade se organiza. Sugere que “a valorização da responsabilidade individual preenche, com frequência, o vazio deixado pelo desencanto com a política como fator de agregação dos valores e interesses. (...) Mas sem a cristalização dos valores sociais em instituições e em políticas públicas, é pouco provável que o mercado das boas intenções, sozinho, seja remédio suficientemente eficaz para nossos problemas, salvo talvez para o mal-estar de parte dos indivíduos compadecidos por horrores sociais, ambientais e humanitários da atualidade”.