

Por que a reforma do FMI tem sido tão difícil: os EUA e a União Europeia no FMI

61

STORMY MILDNER
CAROLINE SILVA-GARBADE

I. INTRODUÇÃO

Não é a primeira vez que o Fundo Monetário Internacional (FMI ou o Fundo) precisa se reinventar como resposta a um cenário internacional político e econômico em transformação. Mas sem dúvida alguma, o atual processo de reforma é um dos mais abrangentes na história do FMI, porque diz respeito tanto à estrutura de governança quanto às políticas do Fundo. A base lógica para a reforma é dupla: O Fundo perdeu apoio entre seus membros, particularmente entre seus antigos mutuários, muitos dos quais pagaram sua dívida antecipadamente ao FMI nos últimos anos. Como consequência, o Fundo também perdeu influência na governança do sistema financeiro internacional.

Para proteger suas economias de futuras crises financeiras, os antigos devedores do FMI buscaram instrumentos alternativos de prevenção e gestão de crises. Muitos acumularam grandes reservas de moeda estrangeira, provenientes de superávits de comércio e dos preços em ascensão dos commodities. Os antigos devedores também vêm confiando cada vez mais em iniciativas regionais: dentro da iniciativa Chiang Mai, por exemplo, os países asiáticos lançaram iniciativas de acordos de intercâmbios mútuos. Além disso, enquanto os anos entre 1995 e 2001 foram marcados por crises financeiras desde o México até o leste da Ásia, Rússia e Argentina, os últimos cinco anos foram comparativamente tranquilos. A função principal do Fundo, apoiar os seus membros em tempos de crise financeira foi perdendo importância. Pior

ainda, o FMI deparou-se com problemas financeiros, quando a recente queda dos empréstimos pedidos ao Fundo reduziu suas receitas de juros.

As facilidades de empréstimo do Fundo provavelmente recuperarão sua relevância no futuro. A atual crise de liquidez mais uma vez revelou as vulnerabilidades do sistema financeiro internacional. O FMI precisa, porém, descobrir missões adicionais se quiser voltar a ocupar sua antiga posição de instituição financeira altamente respeitada. Esta busca não será bem sucedida se o Fundo não abordar também a questão da legitimidade. Especialmente os grandes países do mercado emergente, que crescem rapidamente, reivindicam uma maior representação no FMI, já que nem as cotas nem o comitê executivo refletem sua importância política e econômica crescente. Mas também os países africanos, mais pobres, atualmente os mutuários mais importantes do Fundo, exigem um papel de mais peso no processo decisório da instituição. Uma reforma bem-sucedida do Fundo precisa, portanto, incluir tanto as atividades quanto a estrutura de governança.

Os esforços atuais de reforma começaram quando o diretor-gerente do FMI, Rodrigo Rato, publicou em 2005 um documento sobre a Estratégia de Médio Prazo do Fundo¹, no qual propôs diversas mudanças nas atividades e na governança do Fundo. Em princípio, todos os membros do FMI concordam sobre a necessidade da reforma da governança. Mas a situação muda completamente de figura quando se trata de restringir o poder dos países-membros, por exemplo, reduzindo participações de voto ou assentos. A reorientação das funções do Fundo mostrou ser mais complexa ainda porque era necessário considerar mais aspectos do que apenas o ambiente financeiro internacional em mutação. Não há nenhum consenso entre os países-membros nem sobre o papel futuro específico do Fundo nem sobre a extensão de sua autoridade em áreas delicadas de política. O problema torna-se ainda mais complexo pelo fato de que mudanças nos Estatutos do Fundo não apenas requerem o apoio da maioria dos membros do FMI, mas também a aprovação legislativa em muitos dos países-membros. Como a reforma precisa respeitar os interesses de todos os membros do FMI, “um difícil compromisso mútuo é necessário, por parte de todos os membros do Fundo”, admitiu o atual diretor-gerente, Dominique Strauss-Kahn.²

1. Fundo Monetário Internacional, The Managing Directors Report on the Fund's Medium-Term Strategy, Setembro 15, 2005, <http://www.imf.org/external/np/omd/2005/eng/091505.pdf>.
2. Citado em: “Directors Back Reform to Overhaul IMF Quotas and Voice”, in: IMF Survey Magazine: In the News, março de 28, 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/NEW032808A.htm>.

Os EUA e a União Europeia (UE) são cruciais tanto para a governança quanto para a reforma política do FMI.³ Os EUA ainda são o membro mais poderoso da instituição. Tanto de modo formal quanto informal, o país tem influenciado amplamente as políticas do Fundo. Com 16,77% dos votos, os EUA detêm a maior parte dos votos e são, portanto, excepcionalmente, o único país com capacidade para vetar as decisões sobre os ajustes de cota e sobre mudanças nos Artigos do Acordo. A proximidade geográfica e ideológica do Fundo com o Governo dos EUA também não pode ser negada. Ao contrário de muitos países europeus, os EUA, porém, não correm o risco de ter de abrir mão de participações com direito a voto ao defender uma maior representação para os países emergentes. A razão: os EUA estão claramente sub-representados no FMI, em termos de divisão mundial de PIB, e seu poder de voto é menor que sua participação financeira no Fundo. A Europa, ao contrário, exerce um papel bem ambivalente na reforma do FMI. Por um lado, todos os países da UE juntos respondem por 32% dos votos dentro do FMI, definem um terço da Diretoria Executiva (representantes dos países-membros do Fundo)⁴, e alguns dos maiores membros do FMI pertencem a esse grupo. Por outro lado, é o grupo que corre o maior risco de perder parte do seu poder, porque a UE está representada no FMI de um modo que não reflete adequadamente o peso econômico de muitos de seus membros.⁵ Uma análise dos interesses estadunidenses e europeus nos proporcionará uma compreensão mais ampla dos obstáculos à reforma do FMI.

por que a reforma do FMI tem sido tão difícil

2. REFORMA DE COTAS E VOTOS

Alinhar as cotas e as participações de voto com seu peso relativo e seu papel na economia mundial é essencial para restaurar a legitimidade do FMI. As cotas determinam o poder de voto dos membros do FMI e também as responsabilidades desses membros dentro do sistema do FMI. Especificam quanto um membro precisa contribuir com o FMI e quanto pode retirar no caso de uma crise financeira. No entanto, enquanto as realidades econômicas

3. Lex Rieffel, "No Major IMF Reforms Just Yet", in: The Washington Times, Abril 25, 2006, http://www.brookings.edu/opinions/2006/0425macroeconomics_rieffel.aspx.
4. Membros da UE ocupam até 9 dos 24 assentos da Diretoria Executiva, incluindo Suíça e Espanha, que se reveza com a Venezuela.
5. Lorenzo Bini Smaghi, "IMF Governance and the Political Economy of a Consolidated European Chair", in: Edwin Truman (Ed.), *Reforming the IMF for the 21st Century*, Special Report 19, Institute for International Economics, 2006, p. 233.

globais mudaram drasticamente, as participações de cotas relativas só vêm sendo ajustadas gradualmente. A primeira fase da reforma foi lançada com o aumento da cota de 4 países sub-representados na Reunião Anual da Assembleia de Governadores do FMI de 2006 – um sinal significativo da vontade de reforma do FMI: Coreia do Sul, México, China e Turquia receberam um aumento de 1,8% de sua cota total. O aumento da cota foi aprovado com o voto favorável de 156 países.⁶

Mas houve também 23 países que votaram contra o aumento, incluídos aí Índia, Egito, Brasil, Argentina e vários outros países latino-americanos. O ministro de Economia indiano, Palaniappan Chidambaram, atacou, por exemplo, as mudanças na estrutura de votação do Fundo ao defini-las como falhas, e solicitou mais atenção para a fórmula de cotas que não refletiria de modo preciso o poder econômico das economias emergentes como a Índia.⁷ Dois diretores executivos africanos da Diretoria do FMI também verbalizaram sua desaprovação, e ademais solicitaram um aumento dos votos básicos – os votos que cada país tem, independentemente de sua cota. O poder de voto dos países africanos foi decrescendo continuamente ao longo do tempo, em parte porque o peso econômico relativo dos outros países também cresceu, mas também porque os votos básicos dentro do Fundo não aumentaram desde a fundação do FMI em 1944. Como consequência, sua participação declinou de originalmente 11% do total de votos para apenas 2%.

A segunda fase da reforma de governança abordou essas preocupações. Mas encontrar uma fórmula mais transparente de corrigir as cotas de um grupo mais amplo de países foi tarefa árdua. Inicialmente, não havia consenso entre os membros do FMI em relação a que variáveis utilizar, nem no peso que deveriam ter. Discutiram nesse contexto PIB, abertura, variabilidade e reservas, mas também população. O processo de reforma só ganhou velocidade quando Dominique Strauss-Kahn assumiu o posto de diretor-gerente em novembro de 2007. Quatro meses depois, o FMI apresentou uma nova fórmula para o cálculo de cotas que iria substituir o sistema antigo, muito complicado e bastante opaco que continha cinco fórmulas. No final de março de 2008, a Diretoria Executiva aprovou uma ampla proposta de reforma. No cerne da nova fórmula aparece a variável PIB, que responde por 50% do cálculo. É uma mistura de 60% do PIB por taxas de câmbio do mercado e 40%

6. O FMI tem um total de 185 países-membros.

7. "India Attacks 'Flawed' IMF Reform", BBC News, 19 de setembro, 2006, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/5358774.stm>.

do PIB por Paridade do Poder de Compra (PPP). As outras três variáveis da fórmula são abertura (30%), variabilidade (15%) e reservas estrangeiras (5%). Considerar o PIB PPP – primeira vez na história do FMI – favorece particularmente os países em desenvolvimento, onde o custo de vida é muito mais baixo e o poder de compra é, portanto, mais alto.

Para conseguir o apoio necessário para a reforma, o ajuste de cotas também continha um impulso para países particularmente sub-representados em termos de PIB PPP – esta etapa beneficiava as economias de crescimento rápido como o Brasil e a Índia. Alguns países como os EUA, Alemanha e Japão, que segundo a nova fórmula de cotas teriam também direito a um aumento de cotas, concordaram em renunciar a uma parte. Ao mesmo tempo, o FMI ampliou a voz dos países de baixa renda. O número de votos básicos para cada membro triplicou dentro desse pacote, elevando sua participação para 6,3% do total de votos, o que gerou um aumento de direitos de voto de 25% para os 108 países-membros menores. Para garantir que a representação no FMI acompanhe o ritmo dos desenvolvimentos do peso econômico das economias dos seus integrantes, as cotas de cada membro serão revisadas a cada cinco anos. Além disso, a Coreia do Sul, México, China e Turquia receberam um aumento de cota *ad hoc* adicional.

No final desta fase de reforma, 135 países membros aumentaram sua participação de votos em 5,4%. 54 deles receberam um aumento em cotas nominais entre 12 e 106%. O aumento combinado de cotas desses 54 países era 4,9%. No entanto, muitos países em desenvolvimento reagiram negativamente a essa solução. Os países árabes afirmaram que “o resultado de futuros realinhamentos de cota deveria ser um maior aumento na participação de votos de mercados emergentes e de países em desenvolvimento como um todo”. A África do Sul, um dos mercados emergentes a realmente perder participação, afirmou que o pacote ainda tinha “um déficit de governança considerável incluído nele.”⁸

A reforma das cotas está longe de ter terminado. Continua-se questionando a fórmula da cota e o modo como cada variável deveria ser definido. A variável abertura, por exemplo, corresponde a uma das tarefas centrais do FMI, formulada em seus Artigos de Acordo: “[...] facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional”.⁹ No entanto, dado que

8. South Center, *Dormant IMF Fails to Heed Wake-up Calls for Democratization*, 20 de junho, 2008, <http://ifis.choike.org/informes/863.html>.

9. Ver Articles of Agreement, Article I (ii), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa.pdf>.

beneficia principalmente os países europeus, que já são tidos como excessivamente representados, houve críticas em relação a considerar o comércio dentro de uma união monetária para determinar a abertura de um país. Enquanto os EUA defendem com força essa especificação da fórmula, os europeus se opõem a ela – pelo menos enquanto os países europeus individualmente forem os membros do FMI e não a União Monetária Europeia (EMU, em inglês). Outra proposta dentro desse contexto colocada pelos EUA em conjunto com grandes economias emergentes baseia o cálculo da abertura no valor agregado, em vez de no valor bruto dos produtos negociados. Esta especificação da variável acarretaria cotas decrescentes para países especializados em comércio em vez de em produção e seria difícil de medir. Muitos países europeus manifestaram sua oposição. Uma solução possível seria o cálculo da abertura em relação com o PIB como também foi proposto para a variabilidade.

Igualmente controversa é a determinação da variabilidade do componente da fórmula de receitas correntes e fluxos de capital. A variabilidade é um indicador importante para a vulnerabilidade de um país em tempos de crise e, portanto para a necessidade de um país de usar os recursos do FMI – ao menos se a variabilidade for medida como um quociente do PIB. Atualmente, porém, a fórmula simplesmente quantifica o tamanho bruto da volatilidade dos fluxos de capital. Deste modo, favorece os países maiores onde a variabilidade absoluta de um valor inicial maior é naturalmente mais alta. É por essa razão que muitos países em desenvolvimento promovem o cálculo da variabilidade em relação ao PIB.

2.1 Vozes europeias: Sem posição única sobre a reforma da cota

Na primavera de 2008, os ministros de economia da União Europeia apoiaram a proposta de reforma apresentada pela diretoria executiva do FMI “(A) reforma vai alcançar uma variação significativa na representação de economias dinâmicas, que incluem países de mercados emergentes, e dará aos países mais pobres maior influência dentro da instituição multilateral,” declararam.¹⁰ No entanto, o processo de chegar a uma posição europeia única quanto às especificidades da reforma do FMI foi lento. Muitos países europeus sobre-representados como Bélgica, Holanda e Luxemburgo foram amea-

10. “EU Provides United Backing for Reform of IMF Quotas”, 5 de abril de 2008, <http://in.reuters.com/article/asiaCompanyAndMarkets/idINL0511088420080405>.

çados com a perda do poder de voto. Outros países europeus ficaram sub-representados em relação ao seu peso na economia mundial e esperavam um aumento nas participações de voto. É comum que os países europeus não tenham uma posição comum dentro do Fundo. A política do FMI não é uma questão comunitária; cooperação e coordenação são fenômenos relativamente novos. Para além das questões sobre a moeda euro, uma posição comum da UE frequentemente falha na prática, em função da falta de consenso entre os Estados-membros. Também pelo fato de vários diretores executivos europeus estarem presidindo *constituencies* mistas do FMI é difícil encontrar uma posição de consenso. Dentro desses grupos, uma posição comum é desenvolvida sobre uma base consensual, que não necessariamente reflete os interesses do país ocupando a presidência.

Um dos defensores mais expressivos da reforma do FMI foi Mervyn King, o Governador do Banco da Inglaterra, que advertiu que o FMI se arriscava a um prejuízo “irreparável” se seus membros não conseguissem chegar a um acordo sobre a reforma em grande escala. Ele ressaltou que os direitos de voto precisavam refletir o peso econômico e político dos membros para se ter uma credibilidade a longo prazo.¹¹ King desempenhou um papel importante ao ajudar o antigo diretor-gerente, Rodrigo de Rato, a apresentar o pacote de reformas. O atual ministro de economia da Alemanha, Peer Steinbrueck, foi outro a propor a reforma de cotas. A Alemanha, uma das potências econômicas líderes do mundo, tem grande interesse em um sistema financeiro estável e azeitado e por isso repetidamente tem desempenhado um papel importante na reforma da arquitetura do sistema financeiro internacional. Por isso o país recebeu bem a reforma de cotas e de influência do FMI na reunião da primavera de 2008, entre o FMI e o Banco Mundial, e a viu como um passo crucial para ampliar sua credibilidade e legitimidade.¹² Como foi mencionado acima, o país também concordou em abrir mão de parte do aumento a que teria direito.

No entanto, os alemães tinham uma postura crítica em relação a algumas etapas anteriores da reforma. Após o aumento de cotas *ad hoc* em 2006, a Alemanha, junto com a Holanda, solicitou que a nova fórmula proposta para

11. Discurso de Mervyn King, Reform of the International Monetary Fundo, Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER) em Nova Deli, Índia, 20 de fevereiro, 2006, <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2006/speech267.pdf>.

12. Declaração ao IMFC de Peer Steinbrueck, Ministro de economia, Alemanha, 12 de abril, 2008, <http://www.imf.org/External/spring/2008/imfc/statement/eng/deu.pdf>.

determinação dos direitos de votação do FMI fosse adaptada e se basearia mais na abertura da economia de um país. Peer Steinbrueck disse: “A posição parcial dos EUA defendendo o papel predominante par ao PIB não está alinhada com as nossas visões.” Com os números do PIB baseados apenas nas taxas de mercado, os Estados Unidos seriam os maiores beneficiados, o que era considerado inaceitável. Steinbrueck continuava: “A nova fórmula de cotas deve ser tão simples e transparente quanto possível. Deve basear-se em critérios econômicos claros e comprováveis para refletir a posição econômica relativa de cada país-membro na economia mundial. Nesse sentido, tanto o PIB quanto a abertura (em termos comerciais e financeiros) deveriam desempenhar um papel importante na nova fórmula.”¹³ O ministro de economia holandês Gerrit Zalm também argumentou que os pesos dos votos deveriam estar baseados em “um fator internacional – a abertura da economia,” acrescentando que o “PIB não pode ser a única base em uma instituição internacional.” Ao mesmo tempo, a Alemanha se opunha a dar à variável “reservas” peso demais na determinação das cotas, argumentando que isso recompensaria o uso ineficiente de reservas monetárias. Os europeus conseguiram o que queriam: a variável “reservas” foi incluída como parte da fórmula, mas sua relevância continuou sendo pequena. O acordo poderia durar, mesmo que vários países ainda tivessem restrições.

A nova fórmula está longe de satisfazer todos os países europeus. Christine Lagarde, a Ministra de Economia da França, por exemplo, enfatizou: “acreditamos firmemente que alguns aspectos técnicos da reforma ainda não são consistentes com os princípios do Fundo, especificamente a inclusão de uma variável PIB combinada, incluindo o PIB medido por PPP”.¹⁴ O fato de que a maior parte dos países europeus se opõe a excluir o comércio dentro de uma união monetária para determinar a abertura também não é surpreendente: a maioria dos Estados-membros da União Europeia são economias relativamente abertas se medidas em termos do indicador *trade to GDP* – pelo menos se o comércio intra-União Europeia for considerado. Além disso, a maioria dos países europeus se opõe a basear o cálculo da abertura no valor

13. Declaração do Hon. Peer Steinbrueck, Governador suplente da Alemanha no Fundo, na Reunião anual FMI/Banco Mundial de 2006 em Cingapura, 19 de setembro, 2006, <http://www.imf.org/external/am/2006/speeches/pr34e.pdf>.

14. Declaração ao IMFC de Christine Lagarde, Ministra de economia, finanças e emprego da França, Reunião do Comitê Monetário e Financeiro, 12 de abril, 2008, <http://www.imf.org/External/spring/2008/imfc/statement/eng/fra.pdf>.

agregado em vez de no valor bruto de produtos negociados. Ainda que os países europeus tenham sido cruciais para facilitar a reforma da cota e ainda estejam dispostos a negociar ajustes adicionais, eles realmente colocam os interesses nacionais em primeiro lugar ao definir o cálculo da abertura.

2.2 OS EUA: Preparados para compartilhar em um nível baixo

O Subsecretário para Assuntos Internacionais do Tesouro dos Estados Unidos, David H. McCormick destacou as expectativas dos EUA para a reforma de cotas do FMI do seguinte modo: em primeiro lugar, a reforma de cotas deveria impulsionar claramente o peso das dinâmicas economias de mercado emergentes e levar a uma alteração significativa dos pesos relativos. Em segundo lugar, qualquer nova fórmula para determinação de cotas deveria dar mais preeminência ao PIB – a medida mais robusta do peso econômico relativo, segundo McCormick. Há uma razão simples para os EUA colocarem maior ênfase na variável PIB do que os países europeus: cálculos com grande ênfase no PIB teriam como resultado um forte aumento das cotas estadunidenses – os EUA ainda têm o maior PIB do mundo. Com um cálculo que privilegie a abertura, por outro lado, os EUA se arriscariam a perder participação no Fundo, já que tem uma economia relativamente fechada se for medida em *trade to GDP*. Acomodando as demandas das economias emergentes, os EUA concordaram em aceitar a paridade do poder de compra na nova fórmula para cotas. Além disso, em terceiro lugar, McCormick enfatizou que os EUA renunciariam a qualquer aumento adicional em seu peso no FMI, para ajudar a abrir espaço para uma alteração no peso das economias emergentes. De fato, a cota dos EUA caiu em 2,8%, o que foi um sinal importante da disposição dos estadunidenses de desistir de parte do poder – ao menos enquanto seu poder de veto não estivesse em jogo. E por último, os EUA apoiaram o aumento dos votos básicos.¹⁵ Como antecipação da reunião de ministros de economia do G7, na primavera de 2008, McCormick finalmente declarou: “Os EUA vão apoiar o recente acordo sobre as cotas do FMI e a reforma, que – mesmo que não seja tão ambiciosa quanto gostaríamos – representa uma melhora no *status quo* e um primei-

15. Observações do subsecretário do Tesouro para Assuntos Internacionais David H. McCormick no Peter G. Peterson Institute for International Economics IMF Reform: Meeting the Challenges of Today's Global Economy, 25 de fevereiro, 2008, <http://www.ustreas.gov/press/releases/hp838.htm>.

ro passo para o reconhecimento do papel crescente das dinâmicas economias de mercado emergentes no sistema global.”¹⁶

3. A DIRETORIA EXECUTIVA E A GESTÃO DO FUNDO

O problema da representação adequada dos países-membros do FMI não se resume ao cálculo de cotas. O outro pilar igualmente importante da reforma de governança do FMI é o realinhamento da Diretoria Executiva. A diretoria é composta por 24 diretores executivos, oito deles representam apenas um país cada um, – as cinco maiores participações do FMI (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido), assim como Arábia Saudita, China e Rússia. Os outros 16 diretores executivos chefiam grupos de países conhecidos como “*Constituencies*” (grupos votantes) e são eleitos para mandatos de dois anos. A Diretoria Executiva se ocupa dos negócios diários do Fundo e controla a gestão.

Há pressão crescente para uma reforma da Diretoria Executiva – mas o progresso é ainda mais difícil de alcançar do que o ajuste da fórmula de cota, especialmente porque um aumento da Diretoria não entra em questão: já é considerada grande demais e ineficiente em suas tarefas executivas.¹⁷ Além disso, os estatutos do FMI só prevêm 20 diretores – a exceção de quatro diretores adicionais precisa ser aprovada a cada dois anos por mais de 85% dos votos. As funções da diretoria também solicitam uma redefinição, porque seu envolvimento com os negócios diários do Fundo chegou a um ponto em que é difícil administrar a carga de trabalho. Como consequência, a capacidade da Diretoria de contribuir para a orientação estratégica do FMI está abalada. Como primeiro passo da reforma, as duas maiores *Constituencies*, que incorporam 44 países africanos, receberam o direito de nomear um segundo diretor suplente. Mesmo que tenha sido uma melhora útil, esta mudança não abordou os principais problemas da diretoria. Uma possível etapa da reforma que está sendo discutida atualmente é re-enfocar a diretoria para um papel de representação e supervisão.

16. Declaração preparada pelo subsecretário do Tesouro David H. McCormick antes da reunião entre os ministros de economia do G-7 e os governadores do Banco Central, 9 de abril, 2008, <http://www.ustreas.gov/press/releases/hp915.htm>.

17. Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, Governance of the IMF. An Evaluation, 2008, http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/05212008/CG_main.pdf.

Outro aspecto polêmico da reforma é a nomeação da gestão do Fundo. O diretor-gerente e o vice-diretor gerente do FMI exercem um papel estratégico para definir a orientação da instituição. Até agora, o diretor-gerente do Fundo tem sido tradicionalmente um europeu, enquanto o diretor do Banco Mundial e o primeiro vice-diretor do Fundo têm sido americanos. Os países em desenvolvimento, particularmente, se cansaram desse processo de seleção e clamaram por mais transparência e por uma abertura da posição para todos os países-membros. Eles igualmente solicitam que a nomeação de posições de gerenciamento sênior – que também são cargos muitos políticos – se torne mais transparente e democrática. E realmente é crucial para a legitimidade do Fundo que essas posições não sejam preenchidas em função de considerações políticas, mas pelo conhecimento tecnológico e econômico dos candidatos. Em sua posse, Strauss-Kahn reconheceu os inconvenientes do atual processo de seleção. Mas embora a pressão sobre a Europa e os EUA continue crescendo, estes permanecem até agora em silêncio quanto a esse tema.

Legitimidade e representatividade poderiam também ser aperfeiçoadas por uma melhoria do processo de tomada de decisão. Uma idéia promovida inicialmente por Strauss-Kahn é a adoção de votação por maioria dupla.¹⁸ Um sistema de maioria dupla exigiria uma maioria de Estados ou assentos para apoiar as decisões alcançadas junto com a maioria dos votos ponderados. Enquanto Strauss-Kahn apóia um sistema baseado na maioria dupla, os países em desenvolvimento advertem que não estaria em conformidade com o padrão de tratamento uniforme do FMI e que se continuaria a valorizar mais a opinião dos países ricos do que a dos países de baixa renda. Um sistema baseado em países, ao contrário, os proponentes argumentam, ampliaria a democracia dentro do Fundo, ainda que esta não seja a solução preferida dos Estados membros poderosos.

Para elaborar possibilidades de uma reformar dos procedimentos de tomada de decisão, Strauss-Kahn autorizou um comitê a angariar propostas até abril de 2009. A reforma em si deve acontecer até o outono de 2009. Strauss-Kahn ressaltou: “[...] a tarefa de ampliar a legitimidade do Fundo e sua efetividade também precisa definir a se as mudanças significativas desde o estabelecimento do Fundo requerem reforma do arcabouço institucional através do qual o poder de voto dos membros se exerce na prática. Entre outras coisas, esse aspecto exige uma análise cuidadosa dos respectivos papéis e responsabilidades

18. *Transcript of Managing Director Press Breakfast*, International Monetary Fund, Washington, D.C., 2 de novembro, 2007, <http://www.imf.org/external/np/tr/2007/tr071102.htm>.

da Assembleia de Governadores, do Comitê Internacional Monetário e Financeiro (IMFC), da Diretoria Executiva, e da Gestão do Fundo.”¹⁹

3.1 Consenso Europeu: Cedo demais para um único presidente europeu

Vem crescendo continuamente a pressão sobre os europeus para se reunirem em um único assento para países da UE ou pelo menos para a União Monetária Europeia (EMU, em inglês) e assim criar espaço para países em desenvolvimento, especialmente por parte dos Estados Unidos. Uma alternativa seria a consolidação dos assentos europeus e a consequente redução de seu número total.

As instituições europeias como a Comissão e o Banco Central Europeu tendem a apoiar esse tipo de propostas. O antigo Comissário Europeu dos Assuntos Econômicos e Monetários, Pedro Solbes, fez várias declarações a favor de uma única representação na Diretoria Executiva, porque isso ampliaria a visibilidade e a influência da Europa. O plano tem também o respaldo de Jean-Claude Trichet, Presidente do Banco Central Europeu, e do presidente do Eurogrupo, Jean-Claude Juncker. Até mesmo o Parlamento Europeu desafiou os Estados membros da UE, em uma resolução em março de 2006, a falarem com uma única voz no FMI. O atual Comissário Europeu para Assuntos Econômicos e Monetários, Joaquín Almunia, argumentou de modo mais cauteloso: “Alcançar um assento único para a área do Euro em fóruns internacionais tem sido até agora considerado um objetivo a longo prazo. Mas o mundo está mudando cada vez mais rápido e precisamos reconsiderar nossa programação. O primeiro passo é trabalhar para a maior coordenação e diálogo dentro do Eurogrupo e entre instituições para consolidar melhor posições comuns em temas externos, mas não podemos evitar a pressão sobre os Estados-membros para que avancem em relação a esta questão.”²⁰

Mas ao contrário do nível supranacional, a maior parte dos membros da União Europeia consideram um assento único no FMI algo prematuro. Uma delegação mais forte de competência do nível europeu seria necessária: o

19. *Managing Director Strauss-Kahn Appoints Committee on IMF Governance Reform*, Press Release No. 08/200, 4 de setembro, 2008, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08200.htm>.

20. Joaquín Almunia, *Reinforcing EMU after the first Decade*, 20th Anniversary of the Representative Office of the Oesterreichische Nationalbank Brussels, 17 de janeiro, 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/20&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Conselho, a Comissão e o Parlamento precisariam estar mais fortemente envolvidos no processo de tomada de decisão, razão pela qual mudanças profundas no Tratado da União Europeia seria necessárias. Atualmente, isso não é viável politicamente. Há quase tão pouco interesse na Europa por uma política financeira externa comum quanto por uma política externa comum em geral. Como afirmou o presidente do Banco Nacional da Alemanha, Axel Weber: “Acreditamos que uma representação externa comum da EU no FMI é prematura. Para tanto, a Europa deveria estar muito mais fortemente integrada politicamente.”²¹

Ainda que muitos especialistas argumentem que o poder de negociação da Europa, respectivamente da União Europeia e da EMU, cresceriam se houvesse um assunto único, muitos países europeus temem uma perda de poder caso a Europa desista de nove assentos.²² Esses países justificadamente temem que a elaboração desse consenso demonstre-se ser quase impossível dentro de uma representação coletiva, em função de interesses divergentes. A consequência seria uma diluição da voz da UE, em vez do seu fortalecimento. O mesmo é verdade no caso de uma consolidação dos assentos europeus. Além disso, em última análise, a UE deveria ter de concordar com a redução de seus próprios direitos de voto já que dificilmente outros membros do FMI aceitariam um bloco de poder da UE no seu tamanho atual. Não apenas os maiores países europeus, que têm seu próprio lugar, se opõem a uma representação europeia única ou a uma consolidação dos assentos europeus. Os países europeus menores também são altamente críticos com essa idéia, temendo uma perda de poder vis-à-vis outros países europeus no FMI. Os países pequenos não querem se subordinar aos países-membros mais poderosos, enquanto estes últimos não querem compartilhar seu poder. Peer Steinbrueck ressaltou que ao ser a terceira maior economia mundial, atrás dos EUA e do Japão, a Alemanha precisava manter sua influência no FMI.²³ Além disso, a maior

por que a reforma do FMI tem sido tão difícil

21. Citado em: Marc Beunderman, “EU Set to Lose out on US Push for IMF Reform”, in: EU Observer, August 30, 2006, <http://euobserver.com/?aid=22293>.
22. Por exemplo, Barry Eichengreen, “How to Strengthen the EU’s External Representation: A Modest Proposal”, in: EU Monitor, 21 de fevereiro, 2007, <http://www.eurointelligence.com/Article3.1018+M57b9e2169af.0.html>; Lorenzo Bini Smaghi, “IMF Governance and the Political Economy of a Consolidated European Chair”, em: Edwin Truman (Ed.), *Reforming the IMF for the 21st Century*, Special Report 19, Institute for International Economics, 2006, p. 233.
23. “Germany Opposes Single Voice for Euro Countries at IMF”, in: DW World, 16 de setembro, 2006, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2175844,00.html>.

parte dos países europeus não acreditam que uma Diretoria com 24 diretores representando 183 países seja grande demais e portanto não vêem a necessidade de diminuir o número de integrantes da diretoria.

3.2 A visão estadunidense: Reduzir a Diretoria e eleger os diretores

Ao reforçar a demanda dos EUA para reduzir e redistribuir os assentos da Diretoria, o Secretário do Tesouro norte-americano Henry Paulson defende: “Como parte da reforma de governança, convocamos outros membros do FMI para se juntarem a nós na defesa de uma diretoria menor, mais focada estrategicamente. A diretoria é simplesmente muito cara e uma diretoria menor e mais dinâmica se concentraria mais estrategicamente na gestão da instituição e menos na volumosa aglomeração de papéis. Em relação a isso, favorecemos a redução do número de vagas da diretoria de 24 lugares atuais para 22 em 2010 e 20 em 2012.” Os EUA sugerem que como parte desta etapa, os europeus deveriam unificar os membros da União Europeia em um único assento na diretoria, o que a tornaria o maior integrante. Como parte desta reforma, o FMI poderia então oferecer um ou dois lugares adicionais na diretoria para países africanos, como um modo de ampliar sua expressão. Os EUA ameaçaram vetar uma posterior expansão da diretoria se os europeus não aceitassem a questão dos assentos. No entanto, a ameaça não é convincente, já que quem perderia não seriam os maiores integrantes, mas sim aqueles com o menor poder de voto, o que vai contra os objetivos dos EUA.

Como uma solução bem diferente para o problema, Paulson também propôs alterar os artigos do Fundo: “[...], somos também a favor de eliminar a prática atual que permite que os cinco maiores acionistas escolham seus próprios diretores, e acreditamos que todos os cargos da Diretoria deveriam ser eleitos.”²⁴ À primeira vista, esta proposta é certamente elegante e automaticamente reduziria o poder europeu. Parece tratar todos os países com igualdade, e cada país – pressupondo que pudessem formar coalizões – poderia conseguir um assento. Mas é questionável afirmar que semelhante acordo realmente melhoraria a representatividade dentro do Fundo. Com quase 17% dos votos, os EUA sempre seriam capazes de votar e garantir seu lugar na diretoria, mesmo se seus membros fossem reduzidos a 12 lugares como costumava ser originalmente. O mesmo vale para outros grandes integrantes do FMI.

24. Declaração ao IMFC de Henry Paulson, Secretário do Tesouro, EUA, 12 de abril, 2008, <http://www.treas.gov/press/releases/hp921.htm>.

Além disso, a Rússia e a Arábia Saudita, que tiveram seus assentos atribuídos não por razões econômicas, mas por razões políticas, não simpatizam com a proposta porque seus assentos estariam disponíveis para terceiros desse modo. Além de não querer ceder o poder, esses países são considerados fortes demais para serem bem recebidos por outros grupos (*constituencies*) como membros adicionais.

4. ASSUNTO PENDENTE: QUAL É O PAPEL DO FMI NO FUTURO?

A questão da legitimidade, porém, não é suficientemente abordada pela reforma da estrutura de governança do FMI. A reforma mais difícil que ainda está por vir é a redefinição das funções do Fundo. Strauss-Kahn enfatizou: “É hora de virar a página. Nosso trabalho na reestruturação do Fundo agora está muito avançado, mas nosso trabalho de reorientação do Fundo está apenas começando.”²⁵ Rato identificou na sua estratégia de médio prazo de 2005 a vigilância como sendo tarefa central do FMI, a vigilância entendida como além da vigilância bilateral específica mas envolvendo também uma vigilância global com uma perspectiva de longo prazo. Entre as questões a serem analisadas, o informe cita especificamente “(i) os benefícios, desequilíbrios e fragilidades causados por movimentos trans-fronteiriços de mercadorias, pessoas e capital; e (ii) os modos em que instituições e políticas podem ser desenvolvidas para permitir aos países, especialmente aqueles de baixa renda, a obter maiores vantagens dos fluxos globais.”²⁶

Ainda que o G-7 e o G-20 também proporcionem fóruns relevantes para tratar do tema dos desequilíbrios globais, Rato acreditava que a coordenação de políticas e a cooperação seriam alcançadas com mais eficiência em uma instituição multilateral como o FMI. Como consequência, o FMI lançou uma rodada de consultas multilaterais com os EUA, China, Arábia Saudita e Europa sobre questões relacionadas com os desequilíbrios globais para diminuir os riscos de variações abruptas nas condições do mercado financeiro. O presidente do Banco Central Europeu, Trichet, enfatizou: “Analisando a consulta multilateral sobre desequilíbrios globais, vale a pena

25. Citado em: “IMF Aims for Progress on Four Priorities in New Work Agenda”, in: IMF Survey Magazine: Policy, July 7, 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/POL070708A.htm>.

26. International Monetary Fund, The Managing Directors Report on the Fund's Medium-Term Strategy, 15 de setembro, 2005, <http://www.imf.org/external/np/omd/2005/eng/091505.pdf>.

observar que todas as partes desta consulta concordam em que reduzir os desequilíbrios de modo compatível com o crescimento global sustentável é um desafio multilateral que deve ser enfrentado como uma responsabilidade compartilhada.”²⁷ No entanto, até agora nenhuma etapa concreta seguiu-se a isso. A crise financeira atual deu novo ímpeto à coordenação política: na reunião anual entre FMI e Banco Mundial, os ministros de finanças do G-7 se encontraram e concordaram em respaldar os grandes bancos para impedir que a crise espalhe-se mais. Do mesmo modo, os chefes dos bancos centrais e ministros de finanças do G-20, um agrupamento que inclui as nações ricas e as emergentes, realizaram uma reunião de crise em Washington. Mas ainda que o FMI tenha organizado as reuniões, a escolha preferencial dos países para a coordenação de sua ajuda financeira ainda parecia ser os tradicionais fóruns G-7 e G-20. Se o FMI vai ganhar relevância real na vigilância multilateral ou se vai continuar sendo um fórum para discussão é algo incerto. O FMI também não tem poderes diretos como regulador financeiro e dar a ele essa autoridade seria um movimento radical.

Os Estados-membros também ainda não chegaram a um consenso sobre o papel específico do Fundo *vis-à-vis* certos instrumentos financeiros do mercado e seus atores, especificamente os Fundos Soberanos de Riqueza (SWF-*Sovereign Wealth Funds*). Em novembro de 2007, o FMI organizou a Mesa-Redonda de Gerentes de Ativos Soberanos e Reservas para antecipar a discussão sobre questões políticas, institucionais e operacionais. Na primavera de 2008, o FMI intensificou o trabalho com uma ampla variedade de temas em relação aos SWFs, inclusive o impacto na estabilidade financeira global e nos fluxos de capital, criando o Grupo de Trabalho Internacional sobre SWFs. No outono, os Fundos Soberanos chegaram a um acordo entre eles – sem o envolvimento direto do FMI – a respeito de um código voluntário de conduta abrangendo temas como transparência, governança e responsabilidade.

Segundo Rato, a vigilância global precisava ser complementada pela vigilância regional. Portanto, o FMI pretende colaborar mais intensamente com organizações regionais e comitês de especialistas. Mas até agora as regiões não solicitaram a ajuda do FMI e é possível que prefiram os fóruns regionais. Por último, a vigilância bilateral dos países-membros individuais do FMI deve concentrar-se mais firmemente em temas relevantes em relação à economia.

27. Jean-Claude Trichet, Presidente do ECB, *The Governance of Globalisation*, Bocconi University and Corriere della Sera International Forum 2008, <http://www.ecb.int/press/key/date/2008/html/sp080512.en.html>.

Em um esforço para tornar a vigilância bilateral mais eficaz, a avaliação da política de taxas de câmbio dos membros dentro das consultas do Artigo IV foi substituída por uma nova diretriz em junho de 2007, a primeira emenda deste Artigo desde 1977. Por conseguinte, o monitoramento da política de taxas de câmbio se concentrará em seus efeitos sobre a estabilidade do país respectivo, bem como sobre o sistema financeiro global. Mas o trabalho sobre este tema é incipiente. O Fundo ainda discute as implicações práticas da diretriz de políticas, os diferentes conceitos de estabilidade e taxas de câmbio adequadas. Uma área da vigilância do Fundo que poderia ganhar importância, podendo até tornar-se sua função central é o monitoramento dos mercados financeiros. Até agora, o Fundo usou um instrumento chamado Programa de Avaliação do Setor Financeiro (FSAP - *Financial Sector Assessment Program*), criado em 1999 para identificar riscos e vulnerabilidades no setor financeiro dos países-membros e para elaborar respostas políticas adequadas junto com os países monitorados. Aqui, uma maior integração desse programa com outros instrumentos de vigilância é concebível.

A efetividade da vigilância do FMI depende muito da disposição de seus membros para seguir as prescrições do Fundo. Ainda que não só os membros do FMI, mas também inúmeros especialistas²⁸ argumentem que reforçar as competências seria um importante passo para a reforma, isso é algo difícil de conseguir. A questão da implementação não é a única não-resolvida. Também não há consenso sobre que países deveriam estar submetidos à vigilância em primeiro lugar. Os países em desenvolvimento que fazem parte do G-24 pedem insistentemente uma vigilância melhorada das economias avançadas. A Índia, por exemplo, argumentou que a vigilância multilateral efetiva depende da sua cobertura dos excedentes dos países industrializados, que representam uma parte significativa dos fluxos financeiros globais.²⁹ O vice-governador do Banco Central Chinês, Yi Gang, esgrimiou argumentos similares: o FMI deveria aperfeiçoar a vigilância sobre os países industrializados já que eles são, como estamos comprovando, os criadores das crises financeiras. Esta demanda não é apenas uma reação à crise financeira atual, mas também aos

28. Por exemplo: Nouriel Roubini e Brad Setser, *The Future of the IMF*, Trabalho para o Fórum Econômico Mundial 2007, setembro, 2006, http://www.weforum.org/pdf/initiatives/IMCP_RoubiniSetser.pdf; Peter Kenen, *IMF Reform: A Marathon, not a Sprint*, 23 de outubro, 2007, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/680>.

29. S. Sethuraman, "IMF's New Role in the Global Economy", in: *Business Line*, 6 de maio, 2006, <http://www.thehindubusinessline.com/2006/05/06/stories/2006050600031000.htm>.

EUA, que continuamente vêm solicitando uma desvalorização do *renminbi* chinês para ajustar desequilíbrios globais.³⁰

A segunda responsabilidade central do FMI é emprestar, ou seja, fornecer empréstimos a países que estejam passando por crises em suas balanças de pagamentos. Apesar da queda dos empréstimos do Fundo nos últimos anos, a atual crise financeira reafirmou a importância do FMI na gestão de crises. No caso da Hungria, por exemplo: o país está pressionado por grandes dívidas. Mais do que isso, o Governo financiou seus gastos principalmente com empréstimos em moeda estrangeira que estão ficando mais caros à medida que a moeda desvaloriza. Como consequência, o FMI está preparando uma série de empréstimos à Hungria e a outros países europeus como a Ucrânia, que estão enfrentando problemas similares.

Para lidar com as necessidades mutantes dos eventuais mutuários, a gestão do FMI e a Diretoria estão trabalhando na criação de uma nova facilidade de empréstimo. A proposta respaldada por economias emergentes como o Brasil é a seguinte: o novo instrumento de crédito proporcionaria liquidez a países integrados em mercados financeiros internacionais, que seguiram políticas econômicas sólidas, mas que mesmo assim estão enfrentando crises de natureza regional ou global. Ajuda ampla e rápida é impedir os excedentes regionais e globais.³¹ O acesso a essa facilidade deve ser determinado pela necessidade do país e as condições devem ser estabelecidas de acordo com as circunstâncias específicas desse país. Em função de experiências prévias negativas de alguns países com condicionalidade inadequada do FMI, esta proposta certamente necessita especificação.

4.1 Visões europeias: Vigilância e consulta

Os países europeus demonstram rara unidade em relação às funções do Fundo. O Ministro de Economia alemão Steinbrueck, por exemplo, afirmou que a vigilância era a tarefa mais importante do Fundo. Renovar as fundações da vigilância bilateral e fortalecer sua implementação era um objetivo central do Fundo, segundo o ministro.³² Esta opinião é compartilhada por outros

30. Declaração ao IMFC de Yi Gang, vice-governador do Banco Popular da China, 11 de outubro, 2008, <http://www.imf.org/External/AM/2008/imfc/statement/eng/chn.pdf>.

31. Declaração ao IMFC de Guido Mantega, Ministro da Economia, Brasil, 11 de outubro, 2008, <http://www.imf.org/External/AM/2008/imfc/statement/eng/bra.pdf>.

32. Declaração ao IMFC de Peer Steinbrueck, Ministro da Economia, Alemanha, 20 de outubro, 2007, <http://www.imf.org/External/AM/2007/imfc/statement/eng/deu.pdf>.

membros da UE como o Reino Unido e a França. Destaca-se nesse contexto especificamente a necessidade de analisar as implicações das turbulências do mercado financeiro no setor real. Uma integração maior do FSAP nas consultas do Artigo IV é vista como um passo importante nessa direção. A condicionalidade é geralmente vista como um instrumento importante para garantir a implementação das recomendações da reforma do FMI. Mesmo concordando de que é importante, sem dúvida, adaptar os programas às realidades dos países, os europeus acreditam em que o FMI deveria continuar a ater-se às suas diretrizes políticas: redução dos desequilíbrios na conta corrente de um país e reintrodução de políticas fiscais sólidas. Os países europeus enfatizam a importância do conceito de uniformidade de tratamento contrário a condicionalidades mais especificadas.³³

Os europeus também concordam com a necessidade de reformar a arquitetura financeira internacional para evitar uma crise financeira futura parecida com a atual. Em outubro, vários chefes de governo, incluindo o presidente francês Nicolas Sarkozy e a chanceler alemã Angela Merkel, endossaram a proposta britânica para uma nova conferência de Bretton Woods e uma revisão fundamental da governança econômica global. O Fundo Monetário Internacional deveria agir com um organismo internacional administrativo para reguladores financeiros nacionais, propôs o premier britânico Gordon Brown: “Ao nosso redor, precisamos construir uma nova Bretton Woods – uma nova arquitetura financeira para os próximos anos.”³⁴ Brown continuou afirmando que o ponto focal deveria ser a transparência, com uma adoção imediata de padrões contábeis estabelecidos internacionalmente. Ele também destacou a necessidade de uma ampliação da cooperação global para monitorar e supervisionar os fluxos financeiros. O presidente alemão Horst Koehler, antigo diretor-gerente do FMI, e o presidente Sarkozy também manifestaram demandas similares. O ministro da economia Steinbrueck acrescentou: “Estou totalmente de acordo com o fato de precisarmos mais regulamentações nos mercados financeiros.”³⁵ A Alemanha faz lobby há muito tempo por mais transparência no mercado financeiro internacional. Mais recentemente, como

33. Declaração ao IMFC de Christine Lagarde, Ministra da Economia, França, 11 de outubro, 2008, <http://www.imf.org/External/AM/2008/imfc/statement/eng/eu.pdf>.

34. “Fresh Impetus behind Call for new Bretton Woods”, in: Times Online, 13 de outubro, 2008.

35. Erik Kirschbaum, “Steinbrueck Says more Market Regulation Needed”, in: Reuters India, 22 de setembro, 2008, <http://in.reuters.com/article/marketsNewsUS/idINLL36480220080921>.

presidente do G-8 em 2007, a Alemanha pôs a transparência dos fundos de *hedge* na lista de prioridades dos ministros de economia do G-7 para reduzir riscos potenciais sistêmicos e operacionais, promovendo ao mesmo tempo a liberdade de investimento. Ainda que tenha ficado claro que Brown não propõe um novo sistema de taxas de câmbio fixas como foi proposto em Bretton Woods I, o que há por trás da idéia de uma Bretton Woods II ainda precisa ser especificado. “Gosto das palavras Bretton Woods 2,” Dominique Strauss-Kahn disse. “Mas precisamos ter algo por trás das palavras.”³⁶ Só então ficará claro se os europeus realmente concordam sobre o desenho de uma nova ordem financeira e sobre o futuro papel do FMI. O árduo caminho percorrido para concordarem com um plano de resgate reafirmou as dificuldades dos países europeus para agirem coordenadamente.

4.2 *A visão estadunidense do FMI: monitoramento firme das políticas de taxas de câmbio*

A idéia de uma nova versão de empréstimos pré-condicionados é vista nos EUA com sentimentos ambivalentes. Já antes de George W. Bush assumir o cargo houve um debate intenso sobre o papel do Fundo em prevenção e gestão de crises. Os críticos do Fundo sustentavam que a prática de resgates internacionais deveria ser redimensionada para lidar com o problema da questão moral. Afirmavam que grandes pacotes de resgate funcionavam como incentivo para empréstimos temerários feitos por inversores internacionais e também para políticas econômicas domésticas pouco sólidas. A chamada Comissão Meltzer, uma comissão do Congresso trabalhando na revisão da política dos EUA em relação ao FMI e às outras instituições financeiras, recomendava a redução das atividades do Fundo no ano 2000. Alan Meltzer, um conservador professor de economia exigia: “Não podemos nos permitir e não deveríamos continuar com um sistema que gera crises caras com frequência extraordinária.”³⁷ Muitas das recomendações do Informe Meltzer ainda determinam o debate atual sobre a reforma do FMI nos Estados Unidos. O informe recomendava, entre outras, uma divisão clara do trabalho entre o Banco e

36. Alan Beattie, “IMF Needs some Facebook Friends”, in: Financial Times, 16 de outubro, 2008, <http://www.ft.com/cms/s/0/9c599160-9bc5-11dd-ae76-000077b07658.html>.

37. Citado em: Gumisai Mutume, Meltzer Commission Pushes for Deeper IMF, World Bank Reforms, Third World Network, 8 de março, 2001, <http://www.twinside.org.sg/title/meltzer2.htm>.

o FMI, com o FMI concentrando-se unicamente em empréstimos de crises de curto prazo. Além disso, propunha requisitos pré-qualificadores para os empréstimos do Fundo, incluindo o cumprimento dos prudentes padrões bancários e fiscais do FMI. Com esta abordagem, o FMI proporcionaria recursos dentro de limites específicos para países que são vulneráveis ao contágio, mas que têm registro de boas políticas. Como consequência, o FMI criou uma facilidade de empréstimo pré-condicionada, a chamada Linha de Crédito Contingente. No entanto, os potenciais clientes nunca usaram essa linha de crédito porque temiam que isso daria sinais de aproximação de uma crise e não de políticas econômicas sólidas.

Larry Summers advertia de que implementar muitas das propostas da Comissão poderia minar a habilidade do Fundo para reagir às crises ou para impulsionar reformas orientadas para o mercado em países em desenvolvimento, e essa crítica era compartilhada particularmente pelos republicanos, que advertiram sobre as consequências de distorção do mercado acarretadas pelos empréstimos do FMI. A crítica entre os congressistas republicanos tinha origem na desconfiança generalizada de instituições multilaterais, e também no desejo de economizar dinheiro dos impostos.³⁸ Não foi surpresa que o governo Bush, especificamente o Secretário do Tesouro Paul O'Neill e o Subsecretário para Assuntos Internacionais John Taylor, tenham assimilado a crítica e apoiado um novo enfoque de resgate total. Ironicamente, os maiores resgates da história do FMI aconteceram durante esse mandato – cada caso era considerado um risco sistêmico que não podia ser ignorado. No entanto, o atual Secretário do Tesouro, Henry Paulson, reafirmou recentemente que o FMI deveria parar de estimular os empréstimos. E disse mais: “A relevância dos empréstimos do FMI vem da definição de caminhos de ajuste e de exercer o papel de catalisador e não do preenchimento de uma proporção constante de brechas financeiras.”³⁹

No que se refere à vigilância multilateral, os EUA pretendem a desvalorização da moeda chinesa. Além de enumerar a estabilidade do mercado financeiro global e da abertura para investimento como objetivos centrais da política do FMI, o Secretário Paulson solicita que o FMI seja mais ambi-

38. Eric Helleiner e Bessma Momani, *Slipping into Obscurity? Crisis and Reform at the IMF*, CIGI Working Paper No.16, 2007, <http://www.trudeaufoundation.ca/cigiresearchblog/workingp>.

39. Declaração ao IMFC de Henry Paulson, Secretário do Tesouro, EUA, 11 de outubro, 2008, <http://www.imf.org/External/AM/2008/imfc/statement/eng/usa.pdf>.

cioso na identificação de políticas nacionais que dificultam o ajuste macroeconômico global: “Fundamental para a relevância do FMI é o vigor com que leva a cabo sua missão central de vigilância das políticas de taxas de câmbio de seus membros. O trabalho de vigilância do Fundo sobre política monetária, fiscal e sobre o setor financeiro é forte. A nova decisão de vigilância das taxas de câmbio proporciona um arcabouço aperfeiçoado, mas mais importante é o modo como a equipe do FMI realiza seu trabalho diário nessa área. Acreditamos que as discussões sobre vigilância tenham estado mais focadas em temas essenciais para as taxas de câmbio, mas os funcionários precisam continuar suas análises profundas, visões claras e pareceres sobre as políticas de taxas de câmbio, de modo consistente, especialmente onde as moedas não são definidas pelas forças mercantis em mercados de profunda liquidez.”⁴⁰ Os EUA acreditam que os desequilíbrios globais refletem condições multilaterais que não poderiam, nem deveriam, serem resolvidos pelos EUA sozinhos.⁴¹

Até recentemente, os EUA defendiam não haver nenhuma necessidade de uma ação drástica em relação à vigilância dos mercados financeiros internacionais e dos SWFs. As coisas podem mudar em função da dramática crise financeira atual. Mas mesmo que os EUA tenham se tornado mais conscientes de suas vulnerabilidades, é questionável se o país transferiria a vigilância sobre seus mercados financeiros para o FMI. Clay Lowery, Secretário-Adjunto do Tesouro para Assuntos Internacionais, por exemplo, observou que os EUA já têm cinco diferentes reguladores federais para instituições de captação de depósitos, e defendeu que era um pouco inverossímil imaginar que o FMI “se envolveria com as bases”.⁴² Embora o presidente Bush tenha se oferecido para realizar uma conferência financeira em Washington ainda em 2008, há muitas vozes críticas em relação à idéia europeia de uma Bretton Woods II. Além disso, mesmo que se chegasse a um acordo, seria necessária a aprovação de uma legislação por parte do Congresso dos EUA, e o resultado seria incerto.

40. Declaração ao MFC de Henry Paulson, Secretário do Tesouro, EUA, 12 de abril, 2008, <http://www.treas.gov/press/releases/hp921.htm>.

41. Citado em: S. Sethuraman, “IMF’s New Role in the Global Economy”, in: Business Line, May 6, 2006, <http://www.thehindubusinessline.com/2006/05/06/stories/2006050600031000.htm>.

42. Alan Beattie, “IMF Needs some Facebook Friends”, in: Financial Times, 16 de outubro, 2008, <http://www.ft.com/cms/s/0/9c599160-9bc5-11dd-ae76-000077b07658.html>.

5. CONCLUSÃO

83

Embora na última década o FMI tenha visto seu papel de credor global como último recurso diminuir, a atual crise financeira mais uma vez destacou os perigos sistêmicos de contrações repentinas do crédito em mercados financeiros globais e a necessidade de uma instituição multilateral para paliar essas pressões de falta de liquidez. A crise pode até oferecer ao FMI a chance de reverter seu papel do passado, o de credor, e ao mesmo tempo intensificar seu papel de regulador global e preservador da estabilidade financeira. Essa oportunidade de definir o mandato do Fundo e de fortalecer seus recursos não deveria ser desperdiçada. As perspectivas dos membros do FMI de reequilibrar o Fundo para enfrentar os novos desafios financeiros dependem principalmente da disposição dos EUA e da UE de fazer concessões.

Os dois lados vêem o FMI como uma instituição financeira multilateral indispensável e também há um consenso crescente sobre a necessidade de dar mais poder aos países em desenvolvimento e de introduzir procedimentos de tomada de decisão mais democráticos no Fundo. Tanto os EUA quanto a UE concordam em que as variáveis da fórmula de cotas precisam de mais especificação, e que a Diretoria Executiva requer reestruturação. Mas a discussão sobre reformas adicionais ainda será longa. Como este artigo mostrou aqui, há grandes diferenças entre os Estados Unidos e os países europeus nos dois aspectos da reforma do FMI: a reforma da governança e seu realinhamento funcional. Os americanos e europeus não concordam sobre o tamanho adequado da Diretoria Executiva, nem sobre a necessidade de uma consolidação dos assentos europeus. Tanto americanos quanto europeus têm opiniões muito díspares sobre a importância de certas variáveis da fórmula de cotas, como a abertura. E certamente não concordam quanto ao papel que o FMI deveria desempenhar na vigilância bilateral e multilateral. A disposição dos EUA e da UE para a reforma provavelmente deve aumentar em função da crise financeira, especialmente se a crise levasse a uma recessão internacional grave. Mas a janela de oportunidade é pequena e as ações precisam ser tomadas rapidamente. Como afirmou uma vez o economista Paul Romer: “É terrível desperdiçar uma crise.”

Stormy Mildner | Pesquisador sênior do SWP (Instituto Alemão de Assuntos Internacionais e de Segurança) na unidade de pesquisa Américas e conferencista na Hertie School of Governance.

Caroline Silva-Garbade | Doutoranda na Universidade Nuremberg e membro do SWP (Instituto Alemão de Assuntos Internacionais e de Segurança) na unidade de pesquisa de Assuntos Globais.

por que a reforma do FMI tem sido tão difícil

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMUNIA, J. Reinforcing EMU after the first Decade, 20th Anniversary of the Representative Office of the Oesterreichische Nationalbank Brussels, 17 de janeiro, 2008. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/20&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- BEATTIE, A. "IMF Needs some Facebook Friends", In: Financial Times, 16 de outubro, 2008. Disponível em : <http://www.ft.com/cms/s/0/9c599160-9bc5-11dd-ae76-000077b07658.html>.
- BEUNDERMAN, M. "EU Set to Lose out on US Push for IMF Reform", In: EU Observer, August 30, 2006. Disponível em: <http://euobserver.com/?aid=22293>.
- HELLEINER, E. e MOMANI, B. *Slipping into Obscurity? Crisis and Reform at the IMF*, CIGI Working Paper No.16, 2007. Disponível em: <http://www.trudeau-foundation.ca/cigiresearchblog/workingp>.
- RIEFFEL, L. "Major IMF Reforms Just Yet", in: The Washington Times, Abril 25, 2006. Disponível em: http://www.brookings.edu/opinions/2006/0425macro_economics_rieffel.aspx.
- SMAGHI, L. B. "IMF Governance and the Political Economy of a Consolidated European Chair", in: Edwin Truman (Ed.), *Reforming the IMF for the 21st Century*, Special Report 19, Institute for International Economics, 2006.
- EICHENGREEN, B. "How to Strengthen the EU's External Representation: A Modest Proposal", in: EU Monitor, 21 de fevereiro, 2007. Disponível em: <http://www.eurointelligence.com/Article3.1018+M57b9e2169af.0.html>.
- ROUBINI, N. e SETSER, B. *The Future of the IMF*, Trabalho para o Fórum Econômico Mundial 2007, setembro de 2006. Disponível em: http://www.weforum.org/pdf/initiatives/IMCP_RoubiniSetser.pdf.
- KENEN, P., *IMF Reform: A Marathon, not a Sprint*, 23 de outubro, 2007. Disponível em: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/680>.
- SETHURAMAN, S. "IMF's New Role in the Global Economy", In: Business Line, 6 de maio, 2006. Disponível em: <http://www.thehindubusinessline.com/2006/05/06/stories/2006050600031000.htm>.
- MUTUME, G. Meltzer Commission Pushes for Deeper IMF, World Bank Reforms, In: Third World Network, 8 de março, 2001. Disponível em: <http://www.twinside.org.sg/title/meltzer2.htm>.