BIBLIOTECA DO CIDADÃO

O LIVRO NA RUA®

Série Diplomacia ao alcance de todos



24

O BRASIL E O FMI

(Fundo Monetário Internacional)

Coleção Divulgação – **INCENTIVO À LEITURA - Distribuição gratuita**

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

THESAURUS Editora

© Thesaurus Editora – 2009

O autor

F. Carvalho, Economista pela Universidade de São Paulo (1975), Mestre pela Unicamp (1978) e PhD por Rutgers, The State University of New Jersey, EUA (1986). Professor Titular do Instituto de Economia da UFRJ desde 1994, é ou foi consultor do BNDES, ANDIMA, CEPAL, ONU/DESA, IBASE, ActionAid, dentre outras instituições públicas, privadas e ONGs. É pesquisador 1 A do CNPq, é autor ou coautor de 5 livros, e de pouco mais de 90 artigos em revistas científicas e capítulos de livros, no Brasil e no exterior.

Revisão: Fundação Alexandre Gusmão - FUNAG

Arte, impressão e acabamento:
Thesaurus Editora de Brasília
SIG Quadra 8 Lote 2356, Brasília – DF – 70610-480 – Tel: (61) 3344-3738
Fax: (61) 3344-2353 ou End. eletrônico: editor@thesaurus.com.br

Editores: Jeronimo Moscardo e Victor Alegria

Os direitos autorais da presente obra estão liberados para sua difusão desde que sem fins comerciais e com citação da fonte. **THESAURUS EDITORA DE BRASÍLIA LTDA.**
SIG Quadra 8, lote 2356 – CEP 70610-480 - Brasília, DF. Fone: (61) 3344-3738 – Fax: (61) 3344-2353 *End. Eletrônico: editor@thesaurus.com.br *Página na Internet: www.thesaurus.com.br – Composto e impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

O FMI E O SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL

Quando a segunda grande guerra já se aproximava do seu final, uma série de iniciativas foi posta em operação pela Aliança das Nações Unidas que se opunha ao Eixo Fascista, composto por Alemanha, Itália e Japão. A derrota alemã em Stalingrado, em 1943, havia sinalizado que a vitória aliada era agora uma questão de tempo. Contudo, se a vitória militar parecia estar praticamente garantida, havia um enorme temor, especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, de que o fim da guerra trouxesse consigo de volta os problemas enfrentados na década de 1930, não apenas a depressão e o desemprego, mas também formas conflitivas de relacionamento entre países, como o protecionismo agressivo, entesouramento de ouro, guerra cambial, etc. Os dois últimos anos da guerra foram aproveitados,

tanto nos EUA quanto no Reino Unido, para a formulação de diversas propostas de organização da economia internacional, com a criação de instituições multilaterais que de certa forma administrassem a nova ordem e servissem para a solução pacífica de conflitos. A mais importante dessas instituições, certamente, é a Organização das Nações Unidas, criada em 1945. De enorme importância também foi, por um bom tempo, outra instituição, o Fundo Monetário Internacional, criado na Conferência de Bretton Woods, em 1944.

A Conferência de Bretton Woods teve como meta a criação de um Sistema Monetário Internacional, isto é, de definição de procedimentos e criação de instituições voltados para a realização de pagamentos entre países. Tratou-se de uma questão de fundamental importância para qualquer país aberto ao exterior para comércio, finanças, turismo, etc: como pagar pelas mercadorias ou serviços produzidos em outro país? Transações domésticas são liquidadas em moeda local, o real, no caso brasileiro, seja diretamente, pela entrega de papel moeda, seja através do uso de depósitos bancários. Porque usamos o real?

A resposta mais simples e imediata é a de que usamos o real porque a lei brasileira nos obriga a fazê-lo. Naturalmente, porém, a lei brasileira só pode obrigar aos residentes no país, e isto vale para qualquer país. Na esfera internacional, não há lei, muitas vezes não há nem acordos ou tratados. Não há uma autoridade que defina para o mundo qual a moeda que deva ser aceita, quem vai emiti-la, como ela será administrada, etc.

Na história recente da humanidade, havia emergido uma moeda internacional de forma relativamente espontânea, o ouro. A vigência do Padrão Ouro em tempos modernos, porém, tinha sido marcada por muitos problemas. Os dois mais importantes eram, primeiro, que a oferta de ouro é incontrolável, especialmente no curto prazo. Por isso, quando a economia cresce e a demanda por moeda para realizar transações aumenta, a oferta de moeda rapidamente encontrava seus limites na disponibilidade de ouro, e a economia era estrangulada por falta de liquidez. O segundo problema era que sob esse padrão monetário, um país poderia sofrer a falta de ouro muito mais duramente que a sobra. Se um país não tivesse ouro

em reservas, faltava moeda doméstica e meio de pagamento para cobrir seus compromissos externos (registrados no balanço de pagamentos). Por isso, economias nessa situação eram obrigadas a se contrair, para viver "dentro de seus meios". Já uma economia com excesso de ouro poderia simplesmente entesourá-lo, como, aliás, muitos países efetivamente fizeram. É claro que sempre que há uma economia em déficit é porque há também uma economia em superávit, alguns só podem gastar mais do que ganham porque outros ganham mais do que gastam. No entanto, sob o padrão ouro apenas os primeiros eram punidos, apesar de déficits e superávits no balanço de pagamentos eram simplesmente os dois lados da mesma moeda.

Em Bretton Woods se queria evitar a adoção de um sistema monetário baseado em ouro, que sujeitasse as economias a limites aleatórios, como aqueles impostos pela disponibilidade de metais preciosos para servir de meios de pagamento. Também se desejava construir um sistema monetário onde os ajustes pudessem ser mais simétricos, com seu custo se distribuindo tanto

por devedores (que gastam demais) quanto por credores (que gastam de menos). Vale notar, aliás, que quando o ajuste recai inteiramente sob o devedor, que é forçado a gastar menos, todos perdem, inclusive aqueles países antes superavitários, que perdem suas vendas quando o devedor se retrai. Em contraste, se ao invés da contração do país deficitário, consistisse o ajuste na expansão do país superavitário, todos ganhariam, já que as despesas aumentariam e com ela o produto e o emprego.

Se o padrão ouro era problemático, a alternativa adotada durante a depressão era ainda pior, que consistiu na adoção de políticas cambiais desenhadas para a exploração dos mercados alheios. Com o colapso da demanda de consumidores e investidores privados (e como ainda não se conhecia as potencialidades da política fiscal), a única esperança dos produtores era vender para exportar. Com todo o mundo sofrendo, porem, a contração econômica, o modo de aumentar exportações era promover uma espécie de *dumping*, com cada país desvalorizando sua moeda para tornar seus produtos mais baratos

nos mercados alheios (e os produtos importados mais caros no mercado doméstico). Esse tipo de instrumento só funciona enquanto os parceiros de cada país não promovem algum tipo de retaliação. Quando há a retaliação, a situação degenera no que se chamava de *guerra cambial*.

O problema foi resolvido na Conferencia de Bretton Woods de forma bastante engenhosa. No sistema que se criou, o dólar americano tomou o lugar do ouro. Nas condições do imediato pós-guerra, quando a economia norte-americana era a única capaz de atender as demandas de praticamente todo o mundo, eram dólares que, afinal, todos demandavam, para poder importar bens dos Estados Unidos, tanto bens de capital para promover a reconstrução das economias destruídas pela guerra, como bens de consumo para garantir a sobrevivência imediata de suas populações. O dólar serviria de base para todas as outras moedas, a taxas de câmbio fixas, como ocorrera anteriormente durante o padrão ouro. O dólar, por sua vez, de forma quase simbólica naqueles tempos, teve sua taxa de cambio fixada em relação ao ouro.

O regime de cambio adotado em 1944 ficou conhecido como "taxas fixas, mas ajustáveis", porque se reconhecia que taxas fixas de câmbio tendem a se tornar obsoletas à medida que a economia muda com o tempo. Ajustes cambiais eram possíveis, mas apenas para corrigir desequilíbrios que fosse surgindo, não para garantir vantagens às custas dos parceiros comerciais. Para garantir o bom funcionamento do sistema que se criava, foi instituída uma entidade, o Fundo Monetário Internacional, que serviria de instância técnica no exame de pleitos pela mudança da taxa de cambio. Os países signatários do acordo de 1944 aceitaram abrir mão do direito de mudança unilateral da taxa de cambio, em favor de um sistema em que essas mudanças teriam de ser aprovadas pelo FMI antes que pudessem entrar em vigência. Mas essa não foi a única tarefa atribuída ao Fundo. A segunda foi a de auxiliar os países membros a enfrentar déficits em balanço de pagamentos, concedendo-lhes empréstimos de curto prazo durante o processo de ajuste. Daí a denominação "Fundo": a instituição usa seu tesouro, criado a partir de

contribuições dos países membros, para financiar os déficits externos enquanto as medidas de ajuste que tem de ser adotadas (a sua adoção é uma condição para a concessão do auxílio) não surtiram seu pleno efeito.

O problema da assimetria de ajuste rendeu conflitos mais intensos e não encontrou solução satisfatória na conferência. Alguns dispositivos foram adotados, mas nunca realmente aplicados, especialmente no que se chamou de "cláusula da moeda escassa". No final, pelo menos nos primeiros anos de vigência do acordo, em que todos demandavam dólares para poder importar produtos dos Estados Unidos, mas não tinham muito o que vender àquele país, a situação acabou se resolvendo pela adoção de instrumentos criados com outros objetivos, como, notadamente, o Plano Marshall adotado pelo Presidente Truman.

O dólar como moeda internacional tinha uma grande vantagem sobre o ouro: ele não tinha de ser descoberto! A oferta de meios de pagamento poderia ser aumentada para facilitar o comércio internacional, evitando crises de liquidez internacional, como a que ocorreu no início da

década de 1930. O esquema, porem, se apoiava em uma contradição, que se tornou conhecida entre economistas como o "Dilema de Triffin", em honra do analista que a identificou. Quando uma moeda nacional é usada como meio de pagamento internacional, o país que a emite tem de sofrer déficits em seu balanço de pagamentos. Ser o meio de pagamento internacional significa que o dólar é usado nas transações entre outros países que não os Estados Unidos. Quando o Brasil importa bens da Alemanha, o Brasil paga em dólares. Quando a China importa produtos da Coréia do Sul, a China paga em dólares, e assim por diante. Como o Brasil e a China conseguem dólares para poder pagar por aquelas importações? Vendendo para os Estados Unidos mais do que compram e guardando a diferença em dinheiro (dólar). Mas se todos os países precisam ter dolares para negociar entre si, isso significa que todos tentarão ter um superávit de balanço de pagamentos com os Estados Unidos ou, o que é a mesma coisa, vista da outra ponta, os Estados Unidos terão déficits no seu balanço de pagamentos com o resto do mundo. É preciso

que isso aconteça, caso contrário, nós não poderíamos comprar da Alemanha, ou a China da Coréia senão aquele mesmo valor vendido a esses países. Para poder escolher a quem vender e de quem comprar, é preciso que haja um meio de pagamento que se possa obter numa transação e usar em outra. Os Estados Unidos tem de ter um balanço de pagamentos deficitário se o dólar vai ser a moeda internacional. Ao final da segunda guerra o dólar era a moeda internacional de facto. Nenhuma outra moeda poderia tomar o seu lugar, porque nenhum outro país tinha importância econômica suficiente para ter sua moeda aceita internacionalmente. Por outro lado, a criação de uma moeda genuinamente internacional, chegou a ser proposta por John Maynard Keynes, mas a conferencia, sob a liderança incontestada dos Estados Unidos, preferiu adotar o dólar. Ao escolher o dólar, decidiu-se, na verdade, que a economia americana teria de ter um balanço de pagamentos deficitário, caso contrário o comércio internacional seria paralisado por falta de liquidez. Essa é uma perna do dilema.

A outra é a de que sempre que um país

acumula déficits persistentes em seu balanço de pagamentos, a confiança da moeda desse país se enfraquece, porque se percebe que os seus habitantes não estão dando bens e serviços em troca do que absorvem do resto do mundo, mas, sim, "papel pintado", como disse o General de Gaulle nos anos 1960. Se a confiança na moeda cai, começa-se a especular contra essa moeda, como, aliás, acontece agora no novo milênio novamente, quando muito países voltam a questionar o papel do dólar como moeda internacional, chegando a acenar com a possibilidade de usar outras moedas ou de promover acordos monetários bilaterais ou regionais. Contudo, quando se usa uma moeda nacional como meio de pagamento internacional, não há como evitar o dilema de Triffin. Não importa se é o dólar, o euro, o yuan ou o yen. Para que haja a liquidez necessária para a expansão do comércio, é preciso que o país (ou região, no caso do euro) sofra déficits no seu balanço de pagamentos. Mas se esses déficits forem persistentes, os participantes vão questionar o privilégio do país emissor de pagar por suas importações com "papel pintado".

Assim, o que realmente garantiu o funcionamento do sistema monetário internacional no pós-guerra, enquanto houve realmente um sistema monetário minimamente funcional, não foi o FMI, nem qualquer outra instituição criada em Bretton Woods, mas a realidade do período que era a hegemonia econômica dos Estados Unidos. O apogeu do sistema, não por acidente, foi a década de 1950, onde todos os países demandavam dólares para fazer importações dos Estados Unidos. A partir dos anos 1960, quando a reconstrução européia se completou, o questionamento do privilegio de pagar por importações com papel pintado emergiu e foi se generalizando até mesmo pelo mundo em desenvolvimento, como atestam hoje China, Rússia, e o Brasil. O questionamento, porem, não será eficaz se se detiver na moeda a uma ou outra moeda, ou se levar ao fracionamento do sistema através da multiplicação de acordos bilaterais. O potencial benéfico do comercio internacional será drasticamente diminuído por esses caminhos. A mera substituição do dólar também não resolverá o

problema. Novas regras e abordagens são necessárias para que a questão possa ser resolvida de modo satisfatório, especialmente para os países emergentes.

PARA SABER MAIS:

Margareth De Vries, Balance of Payments Adjustment, 1945 to 1986. *The IMF Experience, Washington: International Monetary Fund*, 1987.

F. J. Cardim de Carvalho, *Bretton Woods aos 60 Anos*, Novos Estudos CEBRAP, vol. 70, pp. 51/63, 2004.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

A Fundação Alexandre de Gusmão realiza atividades culturais e pedagógicas, além de estudos e pesquisas no campo das relações internacionais e da política externa brasileira, promovendo e divulgando reflexões sobre o cenário internacional e o Brasil no mundo.

www.funag.gov.br