

Atualidades

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) – ASPECTOS JURÍDICOS DE SUAS OPERAÇÕES DE SUPORTE ECONÔMICO AOS PAÍSES-MEMBROS – ASPECTO NÃO-CONTRATUAL

LUIZ MACHADO FRACAROLLI

I

1. Muito se fala, e há muito tempo, sobre o FMI, às vezes apresentado como terrível vilão dos países pobres, outras vezes como aquele emprestador de última instância, ao qual se recorre quando todas as outras portas estão fechadas e a situação, que se deteriora rapidamente, cobra soluções urgentes, ainda que penosas. Há um óbvio viés ideológico na caracterização do FMI como o depositário de todo o mal, dos países ricos (ou imperialistas, conforme a retórica de poucos anos atrás) contra os subdesenvolvidos, que se veem obrigados a recorrer a tal entidade mesmo sabendo do elevado custo político da operação. Não por acaso, o ex-Governador Leonel Brizola apodou o FMI de “supervisão geral das colônias”...

2. Desnecessário recordar que tais ataques ao FMI não são exclusividade brasileira: por toda a América Latina, por boa parte dos países pobres da Ásia e até em alguns lugares da Europa – não a desenvolvida, por suposto – se reclama do FMI, de suas exigências para a concessão de apoio econômico, da injustiça de suas políticas; e, no entanto, o FMI resiste, impávido colosso, a tanta retórica e continua, em seu mais de meio século de existência, a ser procurado pelos países em crise, a fazer as mesmas “desumanas” exigências,

como que a simbolizar, talvez contra a vontade, o triunfo das idéias liberais contra tentativas de adoção de políticas que se consideram mais socialmente orientadas.

3. No Brasil entrou para a História o então denominado “rompimento” entre o país e o FMI, por iniciativa do Presidente Juscelino Kubitschek, nos anos 50, anunciado em comício que contou até com o comparecimento do ex-Senador Luiz Carlos Prestes, que ocupava a Secretaria-Geral do Partido Comunista Brasileiro, aliás banido da legalidade, naqueles anos em que se temia que a Guerra Fria pudesse esquentar. Tal rompimento, escusado é dizê-lo, jamais ocorreu, pois o Brasil, um dos países fundadores do FMI, dele nunca se desligou. No caso, tratava-se apenas de recusar apoio financeiro, por consideradas inaceitáveis as condições macroeconômicas que o condicionavam. Durante o Governo Militar (1964-1985) o Brasil buscou mais de uma vez o apoio daquela instituição em suas várias crises causadas pela dívida externa, cujo serviço, conceituado em linhas gerais como a soma das amortizações do principal com o montante de juros a vencer, nem sempre foi possível satisfazer.

4. Os que viveram aqueles dias certamente se lembrarão do ritual: ao reconhecer-se incapaz de atender ao serviço da dí-

vida externa, o país pedia prazo e compreensão aos bancos credores. Estes, que, como quaisquer bancos, basicamente prestavam ao Brasil – e aos demais países, obviamente – recursos alheios, que eram exigíveis dentro dos prazos avençados com seus depositantes ou investidores, juntamente com as remunerações respectivas, não podendo tomar outra atitude, sempre exigiam que, juntamente com quaisquer tratativas de reescalonamento dos vencimentos, pedisse o Brasil o apoio financeiro do FMI, sem o qual tais reescalonamentos jamais seriam concedidos.

5. O FMI, como sempre faz, impunha várias condições à concessão de seu apoio, várias delas que resultariam, como resultaram, em desaceleração do crescimento econômico, desemprego, rígida disciplina fiscal – sempre de efeitos políticos os mais penosos e difíceis de explicar ao eleitorado, mesmo quando o Governo não dependesse só de resultados das urnas, como sucedeu durante a maior parte do Governo Militar. Ao não conseguir cumprir inteiramente com as *conditionalities*, para usar o jargão do FMI, o Brasil, para não perder seu apoio junto aos bancos privados, normalmente pedia um *waiver*, expressão que, além de seu sentido usual de renúncia, no caso devia ser entendida como “renúncia pelo FMI ao atendimento tempestivo de determinado componente macroeconômico acordado com o país”, mas que a imprensa, impiedosa e maliciosamente, traduzia, em suas primeiras páginas e chamadas de noticiários da televisão, como “pedido de perdão” ao FMI...

6. Tal situação, que se repetiu ao longo das moratórias enfrentadas pelo Brasil nos anos 80 – em 1983, com a denominação eufemística de “centralização do câmbio no Banco Central”; em 1987, quando do fracasso do “Plano Cruzado”; e em 1989, quando se revelou impossível cumprir os contratos renegociados em 1988, pouco antes da promulgação da nova Constitui-

ção Federal. E ainda agora, no momento em que estas linhas são escritas, primeiro semestre de 2000, embora não tenha o Brasil declarado moratória dos pagamentos externos, precisou, de novo, buscar o apoio do FMI, devido às crises da Ásia e da Rússia, em 1997-1998, para garantir a posição relativa de suas reservas, que estão permitindo a continuidade do pagamento dos compromissos externos e a manutenção das linhas de crédito do comércio exterior. E – desnecessário dizer – de novo o FMI condicionou seu suporte financeiro à adoção de políticas restritivas, máxime as fiscais, que voltaram a causar o aumento do desemprego, a relativa desaceleração do crescimento econômico, a falta de recursos em vários programas sociais do Governo, tudo isso motivando a baixa do prestígio do Presidente da República e do seu partido político.

7. Mas, afinal, o que é o FMI, tão poderoso e tão cortejado, apesar de tão “intransigente” em suas políticas? De onde vem todo seu poder, exercido em nível mundial? E que tipo de instrumentos utiliza o FMI, tão eficientes na realização de seus objetivos? Juridicamente falando, que arranjo, contratual ou institucional, criou o FMI para fazê-los tão efetivos na manutenção de suas *conditionalities*, apesar de serem elas tão antipáticas, para dizer o mínimo?... A resposta a tais perguntas exige uma digressão histórica, que certamente facilitará o entendimento de como funciona o FMI e do porquê do sucesso na implantação de suas políticas, em que pese ao coro de protestos que sempre as acompanha.

II

8. O FMI foi criado, juntamente com o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou *World Bank* (Banco Mundial), pelas delegações de 44 países e 1 representante da Dinamarca reunidos na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em Bretton Woods,

no Estado Norte-Americano de New Hampshire, entre 1º e 22 de junho de 1944, onde foi assinado o chamado “Tratado de Bretton Woods” (*Articles of Agreement*), que deu origem a essas instituições, sabendo-se que o FMI foi instalado em 27 de dezembro de 1945, e a sessão inaugural de sua Diretoria teve lugar em 8 de março de 1946. Suas primeiras operações financeiras ocorreram em 1º de março de 1947.

9. O sistema financeiro criado em Bretton Woods, que deu origem ao FMI, tem a ver com a experiência vivida por muitos países durante a “grande depressão”. Nos anos 30 várias nações tentaram manter o nível de renda interna em face de mercados que se encolhiam progressivamente, mediante a desvalorização competitiva de suas moedas e restrições cambiais e comerciais às importações. Mas o êxito dessas medidas dependia do agravamento das dificuldades dos parceiros comerciais. Estes, entretanto, em autodefesa, eram levados a adotar as mesmas políticas. Surgiu daí a idéia de regular a conduta dos países, em seus aspectos monetários e financeiros, através de um organismo supranacional. Esse projeto foi melhor desenvolvido por dois grandes especialistas, o inglês John Maynard Keynes, por muitos considerado o maior economista do século XX, e o americano Harry Dexter White, assessor do então Ministro da Fazenda americano, Henry Morgenthau. Embora trabalhando separadamente, de início, chegaram os dois economistas a uma proposta bastante semelhante. Keynes preconizava a criação de um Banco Central Mundial, uma espécie de Câmara de Compensação Internacional, que emitiria sua própria moeda, por ele denominada *Bancor*, o que importaria, em última análise, o fornecimento de crédito pelos países mais ricos aos mais necessitados.

10. White, por sua vez, preparou os planos para a criação de um Fundo de Estabilização Monetária e de um Banco de Reconstrução e Desenvolvimento. O Fun-

do de White era bem menos ambicioso que o de Keynes, embora também devesse emitir sua própria moeda, a ser denominada *Unitas*. Sem embargo, não seria um Banco Central Internacional. Seus recursos seriam fixos e limitados e sua expansão dependeria dos votos concordantes dos países-membros. Mais ou menos como o atual FMI, seria uma agência que distribuiria dinheiro, e não, como queria Keynes, um mecanismo para criar crédito.

11. Após várias reuniões entre os dois economistas e em face das posições tomadas pelos Governos Americano e Inglês, ficou decidido o estabelecimento de um Fundo Monetário Internacional, sem, no entanto, as características preconizadas, quer por Keynes, quer por White. O Fundo não iria emitir uma moeda própria e não seria um Banco Central Internacional. E o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento não competiria com investidores privados, nem forneceria recursos para financiar o comércio internacional ou estabilizar o preço de mercadorias, mas emprestaria apenas para projetos específicos.

12. A título de explicação, com clara intenção didática, esclarecia-se, naqueles dias, que se um país dispusesse de farta quantidade de determinada mercadoria exportável – o que hoje se passou a chamar de *commodity* – mas fosse insuficiente sua estrutura viária, dificultando ou impedindo a chegada do produto a algum porto ou ferrovia, poderia tal país recorrer ao Banco Mundial. Este, por sua vez, lhe emprestaria, após elaboração de estudos de viabilidade econômica, técnica, financeira etc., parte do montante necessário para sanar tal deficiência viária, a prazos longos – 15, 20 anos – e a juros que, embora não subsidiados, seriam sempre menores que os do mercado, já que a captação de recursos pelo Banco Mundial era, e é, favorecida, porque conta, institucionalmente, de acordo com os termos do tratado que o constituiu, com a garantia dos Tesouros dos países-

membros, entre os quais, obviamente, os desenvolvidos, que jamais permitiriam um inadimplemento do Banco.

13. Se o problema enfrentado pelo nosso hipotético país fosse não de natureza estrutural, mas meramente conjuntural – por exemplo, se a *commodity* geradora da maior parte dos ingressos externos do país estivesse com preços deprimidos, dificultando ou impedindo que os pagamentos externos fossem efetuados –, poderia tal país recorrer ao FMI, que, mediante observância de suas *conditionalities*, lhe forneceria o aporte financeiro para fazer frente a um problema que se supunha passageiro. Por esta razão, os prazos das operações do FMI não são longos como os do Banco Mundial, mas muito mais curtos, raramente superiores a três anos, de acordo com o tipo de ajuda procurada pelo país-membro.

III

14. Podem filiar-se ao FMI todos os países que estejam no controle de suas relações internacionais e preparados para cumprir as obrigações dos associados, contidas no Convênio Constitutivo (*Articles of Agreement*). Cada membro do Fundo tem uma quota, atualmente expressa em SDR – *Special Drawing Rights* (DES – Direitos Especiais de Saque). A quota do país-membro representa a sua subscrição no “capital” do FMI, sua porção nas alocações de DES e também indica o seu poder de voto e de acesso aos recursos do Fundo. A quota de cada país-membro foi fixada tendo em vista, aproximadamente, a respectiva posição no comércio internacional. Fácil de ver, portanto, que os países ricos, capitaneados pelos Estados Unidos, controlam o FMI, já que tal critério jamais foi mudado.

15. O DES, a unidade de conta com que o FMI expressa seu patrimônio e realiza suas operações financeiras, é uma espécie de “moeda”, mas sem expressão real. Inicialmente o DES foi expresso em termos de ouro, o DES-35, que era equivalente a

uma onça de ouro (uma onça pesa aproximadamente 28g). Contudo, a partir de 1974, quando a administração Nixon decidiu eliminar a equivalência entre o dólar norte-americano e determinada quantidade de ouro, passou-se a determinar o valor de um DES como a média ponderada do valor das 16 moedas mais importantes do comércio internacional, como tais entendidas as dos países cuja participação no comércio internacional excedia a 1% do total das exportações mundiais. Em 1981 reduziu-se o “cesto de moedas” para apenas 5, cujo peso, na época, em cada DES, era de 42 para o dólar americano, 19 para o marco alemão e 13 para cada uma das restantes, isto é, o iene, o franco francês e a libra esterlina. Assim, para exemplificar, em janeiro de 1981 um DES valia o total somado de 54 cents de um dólar, 46 pfennigs de um marco alemão, 74 centimes de 1 franco francês, 34 ienes e 7 shillings de 1 libra esterlina, e um DES equivalia a US\$ 1.27.

16. As contribuições dos países-membros são expressas em DES e formam parte de suas reservas internacionais, juntamente com o ouro e a moeda conversível. As operações financeiras do FMI, bem como as da Associação Internacional de Desenvolvimento (*International Development Association* – IDA), uma subsidiária do Banco Mundial, são expressas em DES.

17. É digno de nota que pelo Art. IV, Seção I, do Convênio Constitutivo do FMI, todo país-membro se obriga a:

a) fazer o possível para orientar suas políticas econômicas e financeiras para o objetivo de estimular um crescimento econômico ordenado com razoável estabilidade de preços;

b) procurar aumentar a estabilidade financeira internacional; e

c) evitar manipular as taxas de câmbio ou o Sistema Monetário Internacional.

18. O FMI, por sua vez, obriga-se, segundo o Art. I do citado Convênio, a pro-

mover a cooperação monetária internacional, facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional, promover a estabilidade cambial, auxiliar no estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos relativos a transações comerciais entre os países-membros e na eliminação de restrições cambiais, colocar à disposição dos países-membros recursos do Fundo, para permitir a correção de desajustes temporários de seus balanços de pagamentos, e, por último, reduzir o grau de desequilíbrio dos balanços de pagamentos dos países-membros.

IV

19. Entre as atribuições institucionais do FMI, portanto, sobreleva a de fornecer recursos aos países-membros para a correção de desajustes temporários dos balanços de pagamentos. A assistência financeira do FMI concretiza-se através de vários mecanismos, pelos quais o FMI permite que um país-membro adquira divisas ou DES, pagando-os com a sua própria moeda, mediante o compromisso de adotar políticas monetárias e financeiras tendentes a restaurar o equilíbrio de seu balanço de pagamentos.

20. Dos mecanismos de assistência financeira do FMI merecem destaque, entre outros, o Crédito Ordinário (*Credit Tranche Drawings*), o Serviço Financeiro Ampliado (*Extended Facility*) e o Serviço Financeiro Compensatório (*Compensatory Financing Facility*).

21. O "Crédito Ordinário" enseja ao país-membro adquirir DES até o valor de sua quota, em quatro parcelas iguais. O documento que se utiliza para fazer uso do crédito ordinário chama-se "Acordo de Direito de Saque" (*Stand-By Arrangement*). Esse crédito tem, normalmente, vigência de um ano. Com a crise dos balanços de pagamentos de vários países-membros nos fins da década de 70, em virtude do aumento do preço do petróleo, o FMI decidiu, em

1979, permitir que a vigência de tais acordos se estenda a três anos, durante os quais o país deve adotar uma política de ajustamento do seu balanço de pagamentos.

22. O "Serviço Financeiro Ampliado" destina-se a auxiliar desajustes de balanços de pagamentos devidos a fatores não meramente conjunturais, tais como distorções de custo e preço de insumos, que importam diferentes padrões de produção e de troca, em prejuízo do país. Nesse caso, o país-membro pode comprar DES com sua moeda, até 140% do valor de sua quota, sob as mesmas condições previstas para os acordos do "Crédito Ordinário". O prazo normal é de 3 anos para a compra dos DES e o país deve começar a pagar, ou, melhor, recomprar sua moeda, a partir do quarto ano, até um período máximo de 10 anos.

23. Por sua vez, o "Serviço Financeiro Compensatório" foi estabelecido em 1963 para prover assistência financeira adicional aos países-membros fornecedores de produtos primários que estejam experimentando dificuldades em seus balanços de pagamentos em virtude de quedas nas exportações, devidas a fatores fora do controle do país-membro, tais como condições meteorológicas adversas. O prazo máximo de utilização dos recursos do "Serviço Financeiro Compensatório" é de 12 meses.

V

24. Examinado, assim, o FMI em seu aspecto institucional e operacional, não fica clara a razão de seu poder sobre os países em vias de desenvolvimento, cuja soberania, a um exame superficial, nada poderia sofrer pelo simples fato de se recorrer ao sistema de apoio financeiro daquela entidade.

25. Sem embargo — e deve ser dito claramente —, nem sempre só o que está escrito e consta de tratados, acordos e mesmo contratos contém toda a verdade. No caso do FMI isto é muito patente, pois nenhum

país é obrigado a recorrer aos seus serviços financeiros. Se o faz é porque decidiu correr o “risco” de tal atitude, com todo o custo político aí envolvido. Qual é, então, o móvel para tal decisão?

26. O Sistema Financeiro Internacional privado, ou “a Banca”, como muitos preferem dizer, ao emprestar ou abrir linhas de crédito para algum país, normalmente se vale das informações colhidas junto a agências de avaliação de risco de países (*rating*), usualmente rigorosas e de pouca flexibilidade. Essa prática, usualmente, revela-se suficiente para resguardar os interesses de um ou vários bancos, em condições normais de operação.

27. Pode ocorrer, no entanto – e a prática demonstra que não é uma circunstância rara –, de determinada conjuntura internacional abalar, ao mesmo tempo, um grupo de países, às vezes até em Continentes distantes, levando-os a enfrentar dificuldades para honrar a dívida externa contraída. Exemplo clássico de tal acontecimento foi a elevação continuada do preço do petróleo, a partir da guerra entre países árabes e Israel em 1973, quando o barril do óleo subiu de um patamar próximo de US\$ 2.00 para perto de US\$ 11.00 e, pior ainda para os não-produtores, para quase US\$ 40.00 ao tempo da queda do regime do Xá, no Irã, em 1979.

28. Ocorrendo tal circunstância, da qual a consequência mais comum é a interrupção de pagamentos devidos a credores externos, os bancos internacionais, quando convidados a colaborar com esforços de renegociação ou de simples reescalonamento das dívidas existentes, ficam sem um Norte em que se basear para aferir as condições de solvabilidade do país inadimplente. Logicamente, não têm acesso irrestrito às contas e documentos de ordem financeira de tal país, nem podem, por suposto, recorrer às agências de *rating*, as quais, obviamente, estarão cotando o crédito do país da maneira mais desfavorável.

29. É aqui que entra o FMI, desempenhando o relevante papel de “auditor” externo do país, já que, institucionalmente, tem acesso às contas públicas nos países-membros (Art. VII, Seção 5, e Art. XII, Seção 8, dos *Articles of Agreement*, citados), não precisando basear-se apenas nos relatórios das autoridades financeiras (Ministérios de Finanças e Bancos Centrais), que poderiam merecer credibilidade menor dos potenciais bancos convidados a participar dos reforços de renegociação e reescalonamento da dívida externa. Torna-se, assim, o FMI virtual árbitro daquelas tentativas de regularização financeira internacional encetadas pelo país inadimplente.

30. Neste ponto é que o FMI, fiel às suas concepções estritamente monetaristas (não por acaso seu nome é Fundo *Monetário* Internacional), exige de qualquer país o compromisso da adoção de rígidas políticas de contenção fiscal, visando a gerar excedentes, em seu comércio exterior, para fazer frente aos compromissos financeiros internacionais do país que a ele recorre. Em contrapartida, o FMI presta socorro ao país, colocando à sua disposição vultosas importâncias em moeda-forte, deixando transparecer, para a comunidade bancária, que aprovou o programa de recuperação financeira de tal país-membro, podendo os bancos, conseqüentemente, voltar a abrir créditos para tal país ou, pelo menos concordar com propostas de reescalonamento das dívidas inadimplidas. Esse o grande e talvez maior poder do FMI: arbitrar a volta, ou não, de um país ao Sistema Financeiro Internacional. Poder, provavelmente, mais relevante do que o de prestar socorro ao mesmo país, que não é desprezível, por sinal, já que seus recursos são vultosos e necessários para fechar as contas externas.

VI

Da Instrumentação Jurídica do Apoio Financeiro do FMI

31. O FMI, segundo se depreende da leitura do chamado “Tratado de Bretton

Woods", não foi instituído como uma entidade bancária ou financeira, mas, sim, como uma instituição de cooperação econômica internacional, visando à preservação do equilíbrio econômico-financeiro através de ações de cunho político, embora de formato predominantemente econômico, ou macroeconômico, para a salvaguarda da paz mundial. Esta a razão pela qual as negociações com o FMI – diferentemente das entabuladas com o Banco Mundial, tratadas quase como matéria rotineira dentre as operações bancárias dos países-membros – sempre se revestem de maiores dificuldades, já que os fins das tratativas com o FMI são de alcance muito maior, dizendo respeito à própria manutenção da ordem política de um Estado, através de ações de conteúdo econômico.

32. Aliás, a simples leitura do artigo do Tratado de Bretton Woods já explicita essa intenção do FMI, ao dizer, *litteris*, que o propósito dos instituidores da entidade através das ações da mesma é:

"Objetivos

"Os propósitos do Fundo Monetário Internacional são:

"(i) Promover a cooperação monetária internacional por meio de uma instituição permanente que se constitua em mecanismo de consulta e colaboração em problemas monetários internacionais.

"(ii) Facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional, contribuindo, desse modo, para a promoção e manutenção de altos níveis de emprego e de renda real e para o desenvolvimento dos recursos produtivos de todos os membros como objetivos primordiais de política econômica.

"(iii) Promover a estabilidade cambial, manter regimes cambiais ordenados entre seus membros e evitar desvalorizações cambiais competitivas.

"(iv) Auxiliar no estabelecimento de um sistema multilateral de pagamento para as transações correntes que se realizem en-

tre os membros e na eliminação das restrições cambiais que entravam a expansão do comércio mundial.

"(v) Inspirar confiança nos países-membros, pondo à sua disposição os recursos gerais do Fundo, temporariamente, sob adequadas garantias, facultando-lhes, assim, a oportunidade de corrigir desequilíbrios nos seus balanços de pagamentos, sem recorrer a medidas comprometedoras da prosperidade nacional ou internacional.

"(vi) De acordo com o que antecede, abreviar a duração e minorar o grau de desequilíbrio dos balanços de pagamentos dos membros.

"O Fundo se orientará, em todas as suas políticas e decisões, pelos objetivos enunciados neste artigo" (trad. oficial publicada como anexo do Decreto Legislativo 5, de 1978, no *Diário do Congresso Nacional* de 6.4.1978).

33. Ademais, é oportuno recordar que no Art. IV do Tratado, em sua Seção I – "Obrigações Genéricas dos Membros" –, se diz que:

"(...) cada membro deverá:

"(i) esforçar-se por orientar suas políticas econômicas e financeiras no sentido do objetivo de promover um crescimento econômico ordenado com razoável estabilidade de preços, tendo na devida conta suas peculiaridades;

"(ii) procurar promover a estabilidade mediante o fomento de condições econômicas e financeiras básicas ordenadas e de um sistema monetário que não se incline a produzir perturbações inusitadas;

"(iii) evitar a manipulação das taxas de câmbio ou do Sistema Monetário Internacional para impedir um reajuste eficaz do balanço de pagamentos ou obter vantagens competitivas desleais frente a outros membros; e

"(iv) adotar políticas cambiais compatíveis com os compromissos assumidos nos termos desta Seção" (idem, idem).

34. Vê-se, portanto, que a ambição dos instituidores do FMI, entre eles o Brasil, não era a mera concessão de empréstimos aos países-membros, mas organizar um sistema que, ao lado de promover o desenvolvimento sustentado, propiciasse as condições para uma estabilidade monetária internacional, eliminando o que se considerava, à época – antes mesmo do fim da II Guerra Mundial –, uma das causas do início das guerras, caracterizada, em termos práticos, pela luta por mercados, através de artifícios cambiais ou da concessão de subsídios aos produtores locais, de forma a permitir que eles exportassem a preços aviltados, eliminando os concorrentes, que não dispunham de tal facilidade.

35. De todo o exposto, fica patente que nunca se imaginou o FMI como uma instituição financeira, destinada a aportar recursos por via de empréstimos aos seus membros, mas, sim, foi ele concebido como uma espécie de Organização das Nações Unidas para Assuntos Econômicos Internacionais, predominando seu caráter de entidade organizadora dos mercados de moeda, com a esperança de seus instituidores de que, estabelecido certo grau de equilíbrio financeiro e monetário, se teria aberto uma via, talvez a mais importante, para a consecução dos objetivos da manutenção da paz internacional.

36. Essa configuração deixa claro, portanto, que o FMI, não sendo uma instituição financeira, não adota, em princípio, em seu *modus operandi*, práticas que poderiam ser caracterizadas como operações de natureza financeira.

VII

37. Outro ponto digno de exame é a forma que revestem as ações de cooperação internacional do FMI, as quais – deve ser apontado desde logo – em nenhum momento são referidas no Tratado constitutivo da Instituição como financiamentos ou

aberturas de linhas de crédito, sendo, ainda, de se ressaltar que o texto original daquele documento, em Inglês, nunca usa as expressões *loan* (empréstimo), *financing* (financiamento), *borrower* (mutuário ou tomador de empréstimo), *lender* (prestador de recursos), ou assemelhadas.

38. A propósito deste tema, será cabível transcrever as seguintes partes da alínea “(b)” da Seção 3 do Art. V do Tratado referido, que regula as “Condições para o Uso dos Recursos Gerais do Fundo”:

“(…)”

“(ii) o membro declara que necessita realizar a *compra* devido à posição de seu balanço de pagamentos ou de suas reservas, ou à evolução de suas reservas;

“(iii) a *compra* proposta esteja compreendida dentro da tranche de reserva, ou não levaria os haveres do Fundo na moeda do membro *comprador* a excederem a 200% de sua quota” (idem, idem – grifos nossos).

39. Note-se que a expressão contida no texto em Inglês – “A member shall be entitled to *purchase* the currency of other members from the Fund in exchange [adquirir mediante permuta] for an equivalent amount of its own currency 9...)” (grifos nossos) – já indica, de per si, que o FMI não opera sob a forma de empréstimos, mas através da *permuta* de recursos seus em moeda conversível, ou na sua moeda escritural, o *Special Drawing Right* (Direito Especial de Saque), igualmente conversível nos mercados financeiros de todo o mundo por importância equivalente na moeda do país-membro. Isto é, o FMI não quer que suas operações sejam caracterizadas como operação financeira de tipo bancário, empréstimo, financiamento, abertura de crédito etc., mas, sim, que sejam elas vistas como meros atos de *cooperação*, razão pela qual as reveste com esta forma de permuta de moedas ou, no máximo, de uma operação de *aquisição de moe-*

da conversível mediante pagamento na moeda nacional do país-membro, dificilmente caracterizável como operação externa de natureza financeira.

40. Aspecto que, igualmente, merece ser recordado, neste passo, é o do caráter não-contratual dos documentos que embasam as operações com o FMI.

41. De feito, é hoje pacífico naquele organismo internacional que as “Cartas de Intenção”, instrumentos através dos quais os países-membros comunicam seu interesse na cooperação econômico-financeira do organismo, nem os atos administrativos internos que o FMI pratica para analisar, levar o assunto à deliberação da Diretoria e comunicar ao país interessado sua aprovação – denominados pela instituição de *Stand-By Arrangements* (acordo para pôr à disposição de país-membro recursos do FMI) – não são contratos, nem devem ser assim considerados, em hipótese alguma. Nesse sentido, deve recordar-se a lição do ex-Consultor Jurídico do FMI, Mr. Joseph Gold, que afirma: “The legal character of stand-by arrangements or stand-by documents was not a subject of inquiry in their early days. It is still a common practice in the press and elsewhere to refer to stand-by arrangements as ‘agreements’. (...) Decisions of the Fund in 1968 and 1979 clarified that *stand-by arrangements are not agreements*. A provision of the Second Amendment, which became effective on April 1, 1978, stated that they are *decisions* of the Fund. (...) The problem is not solely of legal taxonomy, because, as noted already, the answer has practical consequences. (...) The form of stand-by documents, apart from the degree of standardization that has been mentioned, gives little support to the theory of agreement. A member addresses its letter of intent to the Managing Director and requests the Fund to approve a stand-by arrangement in accordance with the request. The member’s representatives, usually the Minister of Finance

of the Governor or the Central Bank, or both, subscribe their signatures to the letter of intent. *No exchange* of signatures or documents of the kind that normally constitutes and evidences an agreement takes place between the Fund and a member, although the member is informed at once of the Fund’s decision approving a stand-by arrangement and a public announcement is made” (grifos nossos). “The Fund’s determination not to contract when approving stand-by arrangements is conclusive, because if a party lacks *animus contrahendi* and makes its attitude clear to the other party, it is not possible to hold that an agreement has been entered into” (in *The legal Character of the Fund’s Stand-By Arrangements and Why It Matters*, publicado pelo FMI, 1980).

42. Ante as conclusões da citação acima, de que as “Cartas de Intenção” e os atos internos do FMI que corporificam sua disposição de prestar cooperação financeira a um país-membro (*Stand-By Arrangements*) não revestem caráter contratual, poder-se-ia, mesmo, perguntar: qual a garantia que tem o FMI, uma vez efetuada uma permuta de moedas conversíveis de seus recursos, por importância equivalente em moeda não-conversível de um país-membro, de que nova permuta será efetuada no futuro, devolvendo-se ao Fundo as moedas conversíveis e permanecendo o país-membro com as suas? Não poderia o país-membro, simplesmente, negar-se, alegando que se trata de mera liberalidade da instituição? Verdade que tais cogitações só se colocam no plano teórico, já que, pelo que estamos informados, nenhum dos países-membros do FMI jamais deixou de honrar as obrigações assumidas perante o mesmo, especialmente no que tange à revenda, ao próprio FMI, dos direitos especiais de saque, ou moeda conversível, mediante recebimento de sua própria moeda.

43. Se tal negativa de revender ao FMI as moedas conversíveis acontecesse, escu-

sado é dizer que sofreria o país-membro do FMI que assim procedesse várias represálias, de ordem econômico-financeira, que o desestimulariam de continuar com tal procedimento, sendo a mais óbvia delas a pura e simples perda de credibilidade perante a comunidade financeira internacional, da qual todos os países dependem para o financiamento de seu comércio exterior. No entanto, pensando em termos meramente jurídicos, encontramos no próprio Tratado constitutivo do FMI a determinação seguinte, contida na alínea "(b)" da Seção 7 do Art. V: "(b) Em condições normais, e na medida que lhe melhorar seu balanço de pagamentos e sua posição de reserva, *espera-se* que o membro que tiver efetuado uma compra com base na Seção B deste Artigo irá recomprar os haveres do Fundo em sua moeda decorrentes da compra, e que estejam sujeitos às comissões da Seção B (b) deste Artigo. O membro deverá recomprar esses haveres se, de acordo com políticas sobre recompras que o Fundo adotar e após consultas ao membro, *o Fundo declarar ao membro que deveria recomprar* em virtude de melhoria no seu balanço de pagamentos e sua posição de reservas" (idem, idem – grifos nossos).

44. Com base nessa disposição do Tratado constitutivo do FMI, o país que tenha recorrido à sua cooperação econômico-financeira, sempre pressupondo-se que esteja de boa-fé, voluntariamente recomprará os recursos expressos em sua própria moeda, com moedas conversíveis, as quais, em consequência, voltarão a integrar o que podemos chamar de "capital" do FMI. Parece-nos que esta operação de recompra da própria moeda, e conseqüente revenda da moeda conversível, ou dos Direitos Especiais de Saque, à luz do Direito Brasileiro, poderia ser considerada um contrato de compra e venda de divisas, com pacto de retrovenda. Só que, mais uma vez, vale recordar que o FMI não opera através de contratos, confiando, apenas, na boa-fé dos países-membros e na intenção dos mesmos de manter sua credibilidade internacional.

45. É verdade que a posição do Departamento Jurídico do FMI, relativa à não-caracterização dos *Stand-By Arrangements* como contratos, tem recebido críticas como a do professor Rolf Knieper, que chega a dizer textualmente que a opinião do ex-Consultor Jurídico do FMI, Mr. Joseph Gold, nada mais é que uma ficção jurídica, elaborada para atender às conveniências daquela entidade (v. "The conditioning of national policy-making by international law. The Stand-By Arrangements of the International Monetary Fund", *International Journal of the Sociology of Law* 41/64, n. 11, 1983). De qualquer forma, esta é uma opinião muito distante do que poderíamos chamar de predominante, especialmente levando em consideração a autoridade científica jamais posta em dúvida daquele antigo Consultor-Geral do FMI.

VIII

46. No caso particular de nosso país, se analisarmos as tratativas até hoje efetuadas entre o Brasil e o FMI, desde o ponto de vista operacional, será mais fácil compreender que não se está na presença de uma operação externa de natureza financeira, mas, sim, de um ato ou uma série de atos caracterizadores de procedimentos de *cooperação econômica internacional*.

47. Segundo a mecânica operacional daquela Instituição, enviada, pelo Brasil, ao FMI, uma "Carta de Intenção" e aprovada

* A "Carta de Intenção", como o nome indica, é um mero comunicado, normalmente em uma ou duas páginas, firmado pelas autoridades da área monetária do país-membro, em geral o Ministro das Finanças e/ou o Presidente do Banco Central, informando ao FMI da intenção do país de utilizar uma ou mais das linhas de apoio financeiro da entidade. Tal Carta de Intenção traz, como anexo, o programa de ajustes a serem implementados nas áreas monetária, fiscal e creditícia pelo país-membro. Este programa, uma vez examinado e aprovado pela Diretoria do FMI, permitirá a entrega dos recursos pretendidos, sem outros documentos a detalhar a operação, que se baseará, somente, nas regras que, sobre

esta pela Diretoria da entidade, é comunicado ao país que ele, no uso dos direitos decorrentes de sua adesão ao Tratado de Bretton Woods, poderá adquirir ou os Direitos Especiais de Saque ou moeda (convertível) de outros países-membros, mediante permuta com valores equivalentes em sua própria moeda, os quais integram os recursos do FMI, já que são os meios com os quais o Brasil integralizou a quota do "capital" inicial da Instituição. Recebida esta comunicação, o Banco Central participa, em geral mediante simples mensagem por *telex, fac-simile ou e-mail*, ao FMI, seu interesse na compra de determinado volume de Direitos Especiais de Saque ou de moedas de outros países-membros, igualmente integrantes dos recursos do FMI. Ato contínuo, o FMI ou entrega os Direitos Especiais de Saque, mediante depósito em conta do Banco Central do Brasil no Exterior, ou autoriza os Bancos Centrais dos países emitentes das moedas que estão sendo permutadas, e nos quais os recursos da Instituição são mantidos, a efetuarem créditos na mesma conta do Banco Central do Brasil no Exterior, nos montantes indicados por este na comunicação em que manifestou interesse na permuta de moedas.

48. Fácil de ver, portanto, que nem formalmente, nem conceitualmente, as operações com o FMI são classificáveis como financeiras, pelo menos quando se pensa que na definição clássica de operação financeira sempre se levam em conta os aspectos do crédito e da fideducía nela envolvidos. Nas operações com o FMI, a rigor, tais características são despiciendas, por se desenvolverem em um quadro de cooperação internacional, a qual, não raro, é devida e prestada exatamente a países que contam com escasso crédito e inspiram diminuta confiança nos prestadores particulares.

tal ou qual tipo de assistência financeira, tenha o FMI previamente estabelecido (prazo para utilização, número de parcelas, prazo para recompra da própria moeda pelo país assistido, comissões para fazer frente ao custo operacional da operação pelo FMI etc.).

49. Com respeito ao nosso país, o caráter de operação não-financeira é consagrado, ademais, no próprio sistema contábil adotado pelo Banco Central ao elaborar o balanço de pagamentos do Brasil. Tais recursos não figuram como ingressos oriundos de operações de crédito, nem, muito menos, é claro, como investimentos voluntários no Brasil. Vão eles aparecer, em destaque, no final das demonstrações contábeis relativas a moedas estrangeiras na situação que o Banco Central coloca as reservas, no "fechamento" do balanço de pagamentos.

50. A rigor, a compra de haveres do FMI com o uso da quota em moeda nacional assemelha-se às operações corriqueiras, efetivadas pelo Banco Central, de compra e venda de ouro, por exemplo, as quais nunca se pensou em classificar de financeiras. E, da mesma maneira que o metal precioso, figurarão os recursos vendidos pelo FMI como reservas, no balanço de pagamentos, e não como ingressos financeiros, como acontece com os empréstimos, seja aqueles concedidos por bancos privados, seja aqueles concedidos pelo Banco Mundial ou pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

51. Apenas à guisa de melhor esclarecimento, será útil observar, neste passo, que os recursos do FMI, ao ingressarem no país, não são objeto de Certificado de Registro – o documento necessariamente emitido pelo Banco Central quando se formaliza uma operação de empréstimo em moeda estrangeira –, nem de Certificado de Autorização – o documento necessariamente emitido pelo mesmo Banco Central quando se formaliza uma operação de financiamento para a aquisição de bens, hipótese em que ingressam no país os bens assim adquiridos, mas não os recursos do financiamento externo, que vão para o fabricante, a fim de que possa ele produzir os produtos encomendados. Isso significa que, para todos os efeitos da legislação concernente a empréstimos e financiamentos em

moeda estrangeira, que regra as atividades do Banco Central, os negócios com o FMI não são considerados operações externas de natureza financeira.

52. Outro aspecto que sobreleva relembrar, nesta altura, diz respeito à simples posição de cada país-membro, como o Brasil, ao efetuar uma operação com o FMI. Ao fazê-lo, o país-membro está usando um dos direitos que o Tratado constitutivo lhe defere, qual seja, o de recorrer ao apoio e cooperação financeira do organismo. Trata-se, pois, de *exercício de direito* decorrente de Tratado internacional, subscrito pelo Poder Executivo e referendado pelo Congresso Nacional, integrado, pois, na legislação interna, e não de negócio financeiro, a ser formalizado mediante o uso de normas contratuais e realizado por acordo de vontades. No caso das operações com o FMI o país *unilateralmente* decide solicitar a sua cooperação institucional e a entidade *também unilateralmente*, observados

os requisitos ínsitos no próprio Tratado, decide estender seu apoio, *sem que se utilize qualquer instrumento que caracterize acordo de vontades*, como ocorre nos empréstimos e financiamentos.

53. Desta forma, quando se considera que o formato da cooperação financeira proporcionada pelo FMI dificilmente se amolda às características de uma operação externa de natureza financeira, podemos concluir, ao menos no caso de nosso país, que o Brasil, ao solicitar tal cooperação, está apenas fazendo uso de direitos que lhe assegura Tratado internacional validamente integrado à legislação interna, sem utilização de instrumentos contratuais, que incorporariam acordos de vontade, mas mediante simples encaminhamento de Cartas de Intenção de utilizar recursos do FMI. Este, por sua vez, verificando que os parâmetros estabelecidos no Tratado que o constituiu foram observados, não poderá responder negativamente à solicitação de país-membro, como o nosso.