

A POLÍTICA DE EMPRÉSTIMOS DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: SOBERANIA E HIERARQUIA NA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

Jaime Cesar Coelho*

O presente artigo procura compreender a evolução das políticas de empréstimos do FMI. Neste sentido, focaliza a evolução quantitativa e qualitativa dos instrumentos de empréstimos em relação às políticas institucionais e às transformações na ordem mundial. Em resumo, este artigo situa-se no campo da economia política internacional, na perspectiva da análise da dinâmica institucional.

Palavras-chave: Fundo Monetário Internacional; políticas de empréstimo; instituições financeiras internacionais.

THE IMF LENDING POLICIES: SOVEREIGNTY AND HIERARCHY IN THE INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY¹

This paper tries to understand the evolution of IMF lending policies. In this way it focus on the lending instruments data, the transformation of lending instruments and the linkages between the institutional political policies and the changes in the world order. In sum, this paper is in the international political economic analyses of institutional dynamics.

Keywords: International Monetary Fund; leading policies; international financial institutions.

JEL: F55; F02; F33.

Rev. Tempo do Mundo, 4 (1): 181-198 [2012]

1 INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, três são as principais funções do Fundo Monetário Internacional (FMI): supervisão internacional, assistência técnica e crédito multilateral. Estes três aspectos funcionais correspondem à atribuição geral de salvaguarda da higidez financeira internacional. O presente artigo tem como foco a análise dos empréstimos do FMI.

A análise da evolução dos fluxos de empréstimos do FMI tem como objetivo verificar os nexos entre o ciclo de negócios internacional e o comportamento do crédito multilateral, bem como identificar relações de causalidade entre o contexto político do sistema mundial e os desembolsos institucionais.

Para atingir estes objetivos, o artigo está dividido em cinco seções e alguns

* Professor de Economia Política Internacional da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*

apontamentos conclusivos. Estas seções tratam da relação entre a geopolítica e a concessão de empréstimos, da definição dos instrumentos de crédito do FMI, dos critérios de alocação de recursos e, por fim, da interação entre a política de empréstimos, as alterações na hierarquia interestatal e a reforma do FMI. Metodologicamente, busca-se estabelecer uma análise a partir dos dados relativos à evolução dos empréstimos do FMI, utilizando as fontes primárias estatísticas fornecidas pela instituição.

2 GEOPOLÍTICA, MULTILATERALISMO E CRÉDITO

Os empréstimos do FMI têm como principal objetivo prover recursos para países que não encontram disponibilidade de liquidez nos mercados de empréstimos internacionais ou cujo acesso se dá em condições muito custosas. Estes empréstimos, de um modo geral, são acompanhados por uma série de condicionalidades, que correspondem ao que se entende por políticas saudáveis, capazes de manter um país em dia com seus fluxos de pagamentos em moeda estrangeira. Envolvem, desta maneira, aspectos da gestão das políticas soberanas, notadamente em sua dimensão macroeconômica.

Adicionalmente, porém numa função que não corresponde às suas atribuições fundamentais, o FMI também provê recursos para países pobres, com o propósito de criar ambientes favoráveis ao crescimento e, por consequência, à diminuição da pobreza. Esta atribuição secundária pode ser entendida como uma forma de dar legitimidade às ações maiores da instituição, que, em geral, envolvem situações delicadas de interação entre países credores, instituições privadas credoras e países devedores.

O FMI não é uma instituição voltada para questões relacionadas ao desenvolvimento e seus instrumentos de empréstimo não preveem a concessão de recursos na modalidade de financiamento de projetos. Seus recursos visam prover liquidez àqueles que se encontram em situações de desequilíbrio no balanço de pagamentos. Estas concessões são feitas sob condições específicas, que guardam relação com questões geopolíticas e com as ideias (princípios) que orientam a instituição.

Uma análise dos desembolsos mostra uma relação inversa entre a oferta líquida de recursos internacionais e a concessão de empréstimos multilaterais. Ou seja, quanto maiores os recursos disponíveis no mercado monetário (curto prazo) e financeiro (longo prazo), menores as taxas cobradas pelos empréstimos privados e menor será a demanda por recursos do fundo ($EM = 1/FPL$; onde EM são os empréstimos multilaterais e FPL, os fundos privados líquidos).

Seja pela diversificação dos instrumentos, seja pelo crescimento exponencial dos fluxos líquidos de capitais carreados pelos mercados monetário e financeiro privados, o FMI vê sua função cada vez mais identificada como de prestador

de última instância. Esta característica reforça a dimensão política das interações entre a instituição multilateral e os países signatários. Levando-se em consideração que os tomadores soberanos procuram diminuir os vínculos creditícios que resultem em perda de autonomia, pode-se traçar uma observação preliminar: os tomadores de recursos do mercado são empresas e governos; os tomadores de recursos de última instância são governos. Os países têm que se relacionar com o FMI geralmente em condições que lhes são desvantajosas. Se o aporte de recursos da instituição significa um aval em momentos de crise, aceder aos seus recursos é uma manifestação de que o país é vulnerável e sensível aos fluxos de negócios internacionais. Um país que esteja sob a influência do fundo perde *status* internacional, perde poder. A cartografia dos programas de empréstimos oferece um bom retrato momentâneo da sensibilidade e vulnerabilidade sistêmica (FMI, 2011). Ao longo da história de concessão de empréstimos, pode-se verificar um deslocamento dos empréstimos em consonância com o tipo de inserção regional. O maior volume de empréstimos atuais localiza-se na Europa Central e Mediterrânea, além dos países bálticos, da Irlanda e Islândia (dois exemplos de prosperidade recente, que foram dragados para o furacão da crise); segue em direção ao Afeganistão, Paquistão, Iraque; e finalmente preenche de forma impressionante a África Subsaariana, a América Central e o México, ao norte do continente americano.

Estão fora deste mapa os países que lograram constituir reservas monetárias robustas no último decênio: o Leste Asiático, Índia, Federação Russa e América do Sul.

Fazendo-se um exercício cartográfico, e voltando aos anos 1990, em particular a partir da segunda metade da década, os remediados de hoje, à exceção dos gigantes Índia e China, estariam inscritos na rota dos empréstimos do FMI. Dos grandes protagonistas das crises financeiras da década de 1990 (México, Leste e Sudoeste asiático, Federação Russa, Brasil e Argentina),¹ somente o México permanece na desconfortável situação de demandante de recursos do FMI. Voltando mais ainda no tempo, aos anos 1970, a América Latina seria o lugar de destaque, de ponta a ponta. O subcontinente latino-americano, talvez como hoje a África Subsaariana, foi o mais experimentado em termos de demanda dos fundos de empréstimos do FMI.

Essas transformações econômicas mostram uma mudança importante nas interações interestatais e demonstram como o FMI vem mantendo sua importância ao longo do tempo, ao sabor das crises financeiras recorrentes. O que chama atenção é o deslocamento da sensibilidade e da vulnerabilidade no mapa geopolítico. Este deslocamento realoca, no interior do sistema de Estados, os países credores e

1. Embora a Argentina tenha vivido sua crise cambial e de pagamentos em 2002, incluiu-se seu caso no mesmo conjunto de crises que caracterizaram a segunda metade dos anos 1990. Crises que tiveram uma forte relação com as políticas de desregulamentação cambial e financeira, com as políticas liberalizantes de reforma patrimonial do Estado e de abertura comercial.

devedores – o que deveria ou poderá resultar num deslocamento na hierarquia de prestígio e poder no plano internacional, com repercussões no funcionamento das instituições financeiras multilaterais, incluindo suas políticas de empréstimo.

3 DEFININDO OS INSTRUMENTOS DE CRÉDITO

Os instrumentos de crédito podem ser divididos em dois grupos, conforme os custos: *i)* empréstimos concessionais; e *ii)* empréstimos não concessionais. Os primeiros oferecem taxas de juros próximas de zero e são destinados a países com baixa renda. Os segundos contam com juros mais próximos do mercado, levando-se em consideração as taxas de juros para negociações com direitos especiais de saque, ajustadas semanalmente levando-se em consideração as taxas de juros de curto prazo em diversos mercados monetários.² Há empréstimos que podem ser destinados a todos os países, independentemente do nível de renda, quando há uma situação emergencial, por meio de um novo instrumento criado em função da crise financeira de 2007-2008: o Rapid Finance Instrument (RFI).

A seguir apresenta-se um quadro que sumariza os dois tipos de instrumentos mencionados.

QUADRO 1

Sumário de empréstimos conforme facilidades

Empréstimos concessionais (custo menor)	Empréstimos não concessionais (custo com base no mercado)
Extend Credit Facility (ECF)	Standby Arrangements (SBA)
Extendby Credit Facility (ECF)	Flexibility Credit Line (FCL)
Standby Credit Facility (SCF)	Precautionary and Liquidity Line (PLL)
Rapid Credit Facility (RCF)	Extend Fund Facility (EFF)

Fonte: FMI. Disponível em: <www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>. Acesso em: 8 nov. 2011.
Elaboração do autor.

A quantidade de recursos a que tem direito um país é função da quantidade de cotas que o mesmo dispõe, variando conforme os instrumentos (quadro 2). O critério dos empréstimos como múltiplo das cotas pode ser alterado nas circunstâncias em que o Board of Executive Directors achar necessário.

O quadro 2 apresenta informações pormenorizadas sobre os instrumentos de empréstimo.

2. Estas informações podem ser encontradas no *site* do FMI.

QUADRO 2
Tipos de instrumentos de empréstimo e características
concessionais e não concessionais

Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT)	Criado no âmbito das reforma de janeiro de 2010, visa promover o equilíbrio macroeconômico de longo prazo. As taxas de juros são revistas de dois em dois anos. É destinado para países de renda baixa. Seus recursos provêm de empréstimos junto aos governos e de empréstimos de outras instituições multilaterais.
Extended Credit Facility (ECF)	Veio em substituição à Poverty Reduction and Growth Facility como mecanismo para prover fundos de médio prazo (dez anos) para países de baixa renda com problemas no balanço de pagamentos. Não há cobrança de taxa de juros e o período de carência é de cinco anos e meio; o ECF é herdeiro dos empréstimos de médio e longo prazos (Structural Adjustment Facility e Enhanced Adjustment Facility) que foram introduzidos nos anos 1980 durante os processos de ajustamento estrutural.
Standby Credit Facility (SCF)	Empréstimos para problemas de liquidez; substitui o High-Access Component of The Exogenous Shocks (ESF). Também para países de renda baixa, tem quatro anos de carência, taxas de juros zero e oito anos de maturidade
Rapid Credity Facility	Para países de baixa renda, com baixa condicionalidade, taxas de juros zero, cinco anos e meio de carência e dez anos de maturidade.
Stand-By Arrangment (SBA)	Para países de renda média; para problemas de liquidez, são concedidos sob condicionalidades; o desembolso, na forma de <i>trunchs</i> , dura de 12-24 meses e o reembolso é de três anos e meio a cinco anos; podem ter caráter precaucionário.
Flexibility Credit Line (FCL)	Para ser usada de forma preferencialmente precaucionária, por países com fortes fundamentos macroeconômicos; tem prazos iguais aos do SBA; em vez de ser feito em <i>trunchs</i> , o desembolso é de uma só vez; ao contrário do SBA, não tem condicionalidades.
Precautionary Credit Line (PCL)	Para ser usado somente de forma precaucionária; encontra-se num estágio intermediário entre as exigências do SBA e da FCL; são para durarem de um a dois anos e podem representar desde cinco vezes o valor da cota, no ato da aprovação até dez vezes, um ano depois.
Extend Fund Facility (EFF)	Criado em 1974; problemas de longo prazo em termos de desequilíbrio do balanço de pagamentos para serem pagos entre quatro anos e meio a dez anos
Emergency Assistance	Para países que sofreram desastres naturais ou emergiram de conflitos; para serem pagos entre três anos e três meses até cinco anos.
Rapid Fund Falicity (RFI)	Criado em substituição às políticas de assistência emergencial, no âmbito da crise financeira iniciada em 2007-2008. Acesso rápido aos recursos, com baixas condicionalidades, em caso de necessidades emergenciais; tem o limite de acesso anual até 50% das cotas do país demandante, podendo chegar ao limite acumulado de 100% das cotas.

Fonte: FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>>. Acesso em: 8 nov. 2011.
 Elaboração do autor.

4 SOBRE OS CRITÉRIOS DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS – UMA ABORDAGEM ALÉM DAS FORMALIDADES

A análise sobre alocação de recursos deve levar em consideração uma combinação de fatores que vão desde os aspectos técnicos divulgados pelo FMI até elementos políticos das interações entre os Estados que constituem a instituição. Assim, parte-se do princípio de que aspectos políticos são tão importantes quanto os econômicos na distribuição de recursos. Embora seja difícil quantificar a influência política nas decisões do FMI, não se deve descartar liminarmente esta possibilidade.³ A partir da literatura consultada e sugerida, este artigo tomará como um dado esta hipótese.

A “ordem política” dentro da instituição relaciona-se à hierarquia em termos de cotas, dentro de um contexto de interações estratégicas assimétricas.

A exposição financeira dos bancos comerciais do G5 influencia pesadamente as preferências políticas dos governos do G5 em relação às preferências das políticas de empréstimo do FMI. Consequentemente, o tamanho e as condicionalidades dos empréstimos do FMI variam conforme a intensidade e a heterogeneidade dos vínculos financeiros domésticos do G5 em relação ao tomador. Quando os emprestadores privados estão muito expostos a um tomador do fundo, os governos do G5 têm suas preferências intensamente afetadas e ficam mais predispostos a conceder amplos empréstimos com condicionalidades relativamente limitadas (Copelovitch, 2010, posição 195).

Esta proposição pode ser adensada quando se analisam as inovações nos instrumentos financeiros por ocasião da última crise que atinge os países centrais. A criação de instrumentos de empréstimo com baixa condicionalidade, de caráter emergencial, mostra que a gravidade da crise e o tipo de países demandantes de recursos afetaram a preferência do FMI no sentido de relaxar as exigências em termos de condicionalidades.

Mesmo que haja um critério quantitativo para a concessão de empréstimos (delimitando o volume a ser emprestado), deve-se levar em consideração que o critério de concessão de empréstimos a partir de um múltiplo das cotas não guarda uma correlação forte com o montante efetivamente concedido. Quando observados, os dados explicitam uma grande variação de volume de recursos disponibilizados para empréstimo (Copelovitch, 2010, posição 279).

É comum que os limites anuais e cumulativos do múltiplo de cotas não sejam respeitados. Isto acentua o traço circunstancial (discricionário) dos empréstimos.

3. Interessante estudo neste sentido pode ser encontrado em Thacker (1999). Neste estudo o autor procura correlacionar as votações na Organização das Nações Unidas (ONU) com a concessão de recursos no FMI, tomando-se os Estados Unidos como “agente principal”. O autor chega à conclusão de que há uma relação positiva entre concessão de empréstimos e aproximação em termos de interesses com os Estados Unidos. Esta relação se confirma fundamentalmente após o fim da Guerra Fria. No mesmo sentido, porém introduzindo os interesses das corporações financeiras americanas e igualando-os em grau de relação aos interesses de política externa dos Estados Unidos, segue o estudo desenvolvido por Oatley e Yackee (2000).

Pelo menos dois supostos podem ser inferidos a partir desta constatação: *i*) em conjunturas internacionais instáveis, fatores circunstanciais (medidas emergenciais de curto prazo) prevalecem sobre critérios alocativos predefinidos (regulares: em conformidade com as regras da instituição); e *ii*) à medida que a tomada de decisão seja mais influenciada pelo curto prazo, ganham relevância os aspectos políticos discricionários.

O primeiro suposto corresponde ao aumento da vulnerabilidade sistêmica, produto do intenso processo de desregulamentação financeira a partir dos anos 1980. Como resultado, as instituições financeiras multilaterais, entre elas o FMI, passaram a ser utilizadas de forma mais contundente como instrumentos políticos da disputa interestatal. Suas políticas de empréstimo e as alterações dos instrumentos de empréstimo correspondem às nuances do mercado de ideias, à ascensão das políticas liberais e aos mecanismos de correção e ajustamento diante das consequências das políticas adotadas ao longo dos anos 1980 e 1990. Deriva-se daí, neste período, a inclusão de mecanismos de financiamento de longo prazo (empréstimos de ajustamento estrutural) coerentes com o crescimento do volume de recursos necessários à função de instituição emprestadora de última instância e com a grandeza das crises recorrentes dos mercados monetário e financeiro desregulamentados.

No jogo desenvolvido dentro do mercado político das relações internacionais, preponderam os interesses das nações mais ricas, em especial dos Estados Unidos. Neste aspecto, os interesses da superpotência mostram uma equivalência entre os interesses do governo norte-americano e os das corporações financeiras daquele país. É possível inferir que há uma forte relação entre a estrutura organizacional do FMI (no tocante à prática dos empréstimos e da governança interna) e o exercício da política externa norte-americana. Dois objetivos podem ser perseguidos pelos Estados Unidos com esta relação: *i*) por meio do exercício da influência externa sobre o FMI, os *policymakers* podem atender aos interesses dos grupos que dão suporte às coalizões de governo; e *ii*) o governo norte-americano pode perseguir seus objetivos de política externa, criando jogos de múltiplos níveis a partir das barganhas estabelecidas na concessão dos empréstimos (Oatley e Yackee, 2000, p. 5).

A coincidência de interesses das corporações financeiras americanas e da política externa dos Estados Unidos é um traço que se mantém desde o governo Reagan até a crise financeira global de 2007-2008 (Coelho, 2012). O que poderia ser entendido como uma circunstância tornou-se uma política de Estado, refletindo a forte relação entre o regime de acumulação sob a dominância financeira e as preferências de política externa da grande potência.

A prevalência de interesses é garantida pela assimetria na distribuição de votos dentro do FMI. No caso dos Estados Unidos, há um fator adicional, como é amplamente sabido, seu poder de veto, em virtude de sua quantidade de votos

exceder os 16% (corte necessário para o exercício do poder de veto). Embora o poder de veto não possa ser exercido no tocante à concessão de empréstimos, ele confere aos Estados Unidos o poder de estabelecer jogos de múltiplos níveis, cruzando diferentes interesses em mais de uma situação de barganha. Por sua vez, o diretor executivo dos Estados Unidos no FMI é obrigado a tomar suas decisões sob consulta ao Departamento do Tesouro americano, estabelecendo-se uma cadeia de comando que liga os interesses do governo americano, nas suas dimensões doméstica e externa, com a política de empréstimo do FMI.

a alta finança intersecta-se com a alta política. Interações estratégicas entre governos – o foco tradicional da análise de política externa – estão crescentemente ligadas com interações estratégicas entre instituições públicas e privadas tanto nos países devedores como nos países credores. A lista de deveres dos jogadores no “jogo do dinheiro” é rica e variada. (...) Do ponto de vista de um grande país credor, como os Estados Unidos, o principal impacto destas interações está no número e na substância destas “ligações” em termos de política externa (Cohen, 1985/2008, p. 110).

À medida que o contexto financeiro internacional foi sendo desregulamentado, em compasso com a expansão das finanças privadas, os interesses do capital financeiro tornaram-se mais complexos, densos e efetivos dentro do jogo político nos planos domésticos dos países de origem dos grandes fundos líquidos privados. Seja como financiadores de campanhas eleitorais, seja como agentes diretos no controle de instâncias governamentais, a captura da “política” pelo capital financeiro produziu uma convergência entre interesses de curto prazo dos atores públicos e privados e interesses de longo prazo da grande potência americana, que se beneficiou sobremaneira do contexto desregulacionista, no qual cumpriu papel de importância basililar o FMI.

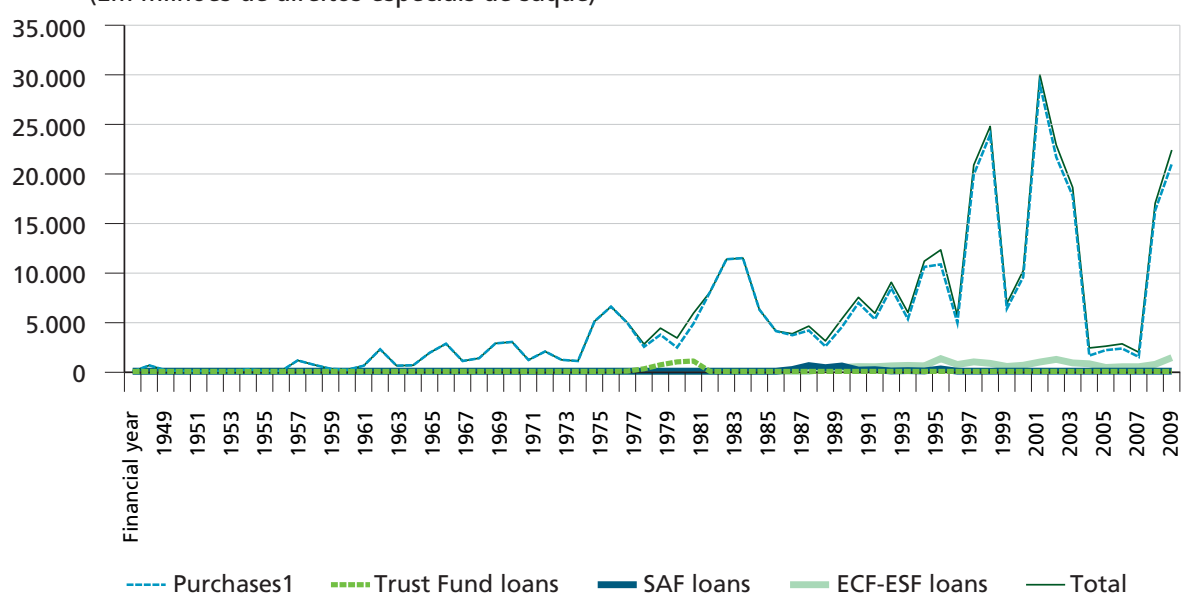
O ciclo de crédito internacional estabelece, nesse contexto, um movimento que sucessivamente começa por uma expansão da oferta internacional de fluxos líquidos, queda dos custos de empréstimo, inflação de ativos, bolhas especulativas e retração voluntária de recursos. Neste contexto, a oferta de recursos do FMI diminui na fase de expansão do crédito privado e volta na fase de escassez, com a função de dar suporte aos desequilíbrios do balanço de pagamentos que emergem nos processos críticos.

O gráfico 1 mostra uma sucessão de ciclos de empréstimos do FMI. Nele podem-se perceber três momentos, nos últimos trinta anos, em que os fluxos diminuem: 1987-1994; e 2002-2003; e 2003-2008.⁴ Estes momentos confirmam a relação inversa entre a oferta de fundos privados e a oferta de recursos do FMI. Também confirmam o papel de prestador de última instância da instituição, em conformidade com a intensa expansão dos empréstimos multilaterais nos

4. Para detalhes, ver anexo A.

momentos subsequentes às crises financeiras da segunda metade dos anos 1990 e da crise financeira e econômica de 2007-2008. Por último, os dados mostram: *i)* uma relação direta entre a expansão dos sistemas de intermediação financeira privada nos negócios internacionais e o aumento na volatilidade dos empréstimos do FMI; *ii)* a baixa volatilidade no período que vai até a primeira crise do petróleo (1973) e onde predominavam os empréstimos oficiais e *commercial papers*; e *iii)* a partir daí, o aumento do volume da demanda pelos recursos do FMI, refletindo a ampliação da volatilidade sistêmica.

GRÁFICO 1
Evolução dos empréstimos do FMI
(Em milhões de direitos especiais de saque)



Fonte: IMF (2010).

Elaboração do autor.

Obs.: ECF = Extended Credit Facility; ESF = Exogenous Shocks Facility; e SAF = Structural Adjustment Facility.

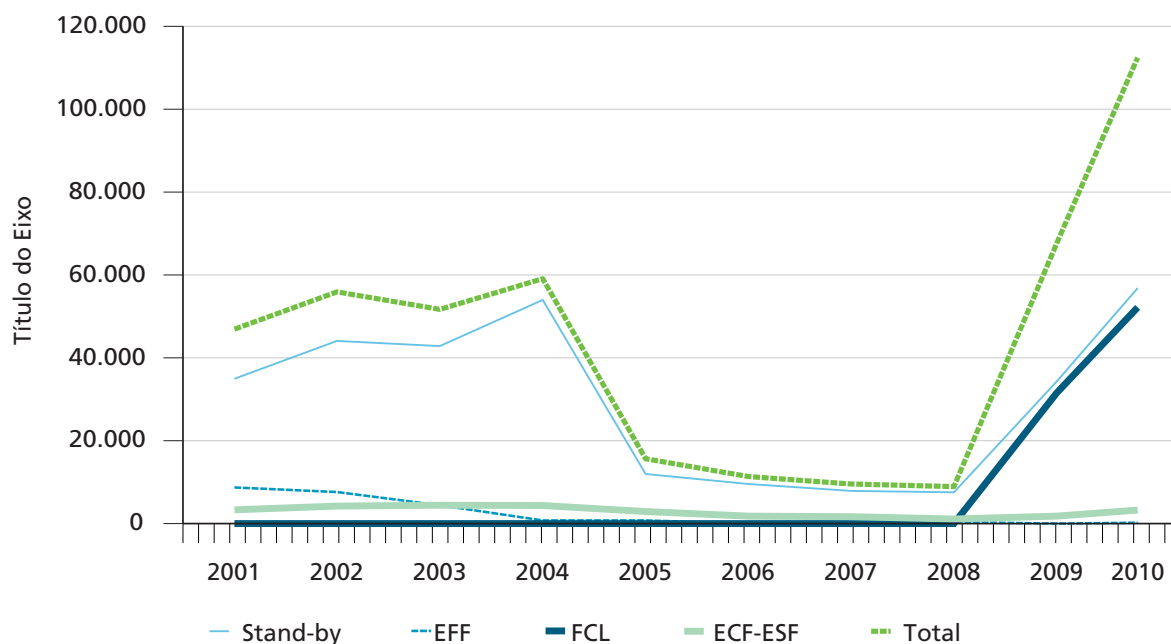
O ciclo mais recente de empréstimos institucionais, que vai de 2001 a 2010, mostra com mais detalhamento a evolução dos acordos. Conforme se observa no gráfico 2,⁵ entre 2004 e 2008, há uma queda acentuada no volume de empréstimos do FMI. Na medida em que a crise avança, os empréstimos voltam com força, numa ação *ad hoc* para remediar os efeitos devastadores da escassez de oferta de recursos líquidos voluntários. Neste momento predominam os recursos de tipo Stand-by e Flexibility Credit Line (FCL). Estes últimos, que têm um caráter precaucionário e são flexíveis em termos de condicionalidades, permitem desembolsos rápidos, emergenciais. São empréstimos, por excelência, de última instância. O volume de recursos concentrados em Stand-by e FCL, no biênio 2009-2010, chegou a 175,81 bilhões em direitos especiais de saque.

5. Dados extraídos do anexo B.

GRÁFICO 2

Acordos em funcionamento (30 de abril de 2001 e 30 de abril de 2010)

(Em milhões de direitos especiais de saque)



Fonte: IMF (2010).

Elaboração do autor.

Obs.: ECF = Extended Credit Facility; EFF = Extended Fund Facility; ESF = Exogenous Shocks Facility; e FCL = Flexible Credit Line.

Sob a emergência da crise, a pressão por recursos aumenta e o jogo de barganha toma contornos dramáticos para os países mais endividados. A função precípua do FMI deixa de ser meramente tecnocrática, adquirindo um caráter político inquestionável. A relação entre a instituição e os países é permeada pela relação entre os interesses das coalisões domésticas de poder e os interesses dos detentores da riqueza líquida. Eles são ávidos por diminuir ao máximo os custos da crise, repassando-os socialmente para serem absorvidos pelos mais vulneráveis e sensíveis aos ciclos dos negócios, que formalmente aparecem como Estados soberanos, em cujo interior habitam aqueles que efetivamente terão de arcar coletivamente com os custos dos ajustes. Em certo sentido, o jogo reside num conjunto de manobras para transferência dos custos do ajuste. Desta maneira, o FMI transformou-se num instrumento deste jogo e representa uma figura institucional que entra em ação para resolver problemas de interação interestatais e entre as sociedades civis⁶ e os Estados soberanos. É uma figura institucional que absorve os custos políticos dos ajustes cíclicos e transforma, *pro forma*, as relações interestatais em problemas restritos ao campo econômico, reduzindo o escopo analítico e diminuindo o alcance das discussões coletivas no plano das relações internacionais. Ainda que seja desta forma, a eficácia institucional reside muito mais na sua funcionalidade política em relação aos interesses hierárquicos do sistema de Estados que nos aspectos propositivos de sua criação, enquanto uma instituição destinada a diminuir

6. Utiliza-se aqui o termo sociedade civil num sentido amplo, envolvendo todos os atores que estão fora do espaço circunscrito aos aparelhos de Estado.

a instabilidade monetária e financeira internacional. Mesmo porque, a atuação como instituição emprestadora de última instância pode resultar na ampliação dos problemas de *moral hazard*,⁷ dando sobrevida a um sistema financeiro cujo funcionamento premia as atitudes oportunistas de Estados e atores privados. Neste contexto de interesses cruzados, entre a instituição, os Estados soberanos e os atores privados, deve-se levar em consideração que crises financeiras não são uma situação contextual ruim para o FMI, afinal, são elas que aumentam sua importância funcional.

5 POLÍTICA DE EMPRÉSTIMOS, ALTERAÇÕES NA HIERARQUIA INTERESTATAL E REFORMA DO FMI

A necessidade de aumento da disponibilidade de recursos do FMI para fazer frente à crise financeira internacional colocou um ingrediente importante nas discussões sobre a reforma institucional, criando condições objetivas para o aumento do grau de influência dos países emergentes. Isto pode ser observado pelo peso crescente do G20 como fórum para resolução de conflitos e solução de controvérsias.

Há uma relação importante entre a política de empréstimos e a utilização destes como mecanismos de *enforcement* hierárquico no interior do sistema de Estados. A utilização do mecanismo de condicionalidades permite que se transmita, por meio de uma relação creditícia, uma intermediação simbólica. A posição material vantajosa do credor permite-lhe escrever as regras do jogo, definindo o conteúdo normativo dos empréstimos. A substância das condicionalidades é formada por uma idealização em termos de políticas públicas, mais precisamente da política macroeconômica em suas dimensões fiscal, monetária e cambial. Três elementos estão dispostos de forma entrelaçada no processo de definição e execução das políticas de empréstimo: ideias, capacidades materiais e instituições.⁸

Quando há uma alteração no locus da resolução de conflitos, como a passagem do G7 para o G20, o que se observa é uma alteração incremental com possíveis consequências de longo prazo na tomada de decisões; alteração esta que capta mudanças de ordem estrutural na hierarquia dos Estados (alterações na distribuição das capacidades materiais destrutivas e construtivas). Os elementos ideacionais talvez sejam os últimos a serem afetados, demorando mais tempo para refletirem a formação de novos consensos dentro do sistema de Estados, os quais correspondem às acomodações na hierarquia sistêmica. Para que haja uma efetiva alteração no modo como as instituições internacionais enxergam os problemas, é preciso que haja uma alteração no plano das ideias dominantes. Alterações de ideias no sentido dos princípios que orientam as regras e o funcionamento dos instrumentos institucionais. O contexto no qual a dinâmica institucional opera é complexo e interdependente, envolvendo atores estatais e não estatais.

7. Os riscos de *default* são transferidos dos credores privados para o FMI e para os Estados soberanos, incentivando a recorrência de exposição temerária ao risco.

8. Ver Cox (1981).

As interações que se estabelecem transcendem os aspectos puramente financeiros (não se trata de meros mecanismos de intermediação financeira). Nelas, os interesses do mercado financeiro transbordam para a esfera soberana e se materializam na esfera institucional multilateral, que aparece como um nexo de intermediação financeira e ideológica. Os interesses de política externa, na arena das relações internacionais, são cruzados com as interações que se conformam no universo institucional multilateral.

As mudanças no plano das ideias, que tem efeitos sobre as condicionalidades, passam por transformações no regime financeiro internacional e na forma de regulação do sistema. A crise financeira de 2007-2008 reflete, do ponto de vista institucional, na criação de mecanismos emergenciais de empréstimos, na redistribuição das cotas e na reforma geral das instituições financeiras multilaterais. A crise abre espaço para que alterações na distribuição das capacidades materiais, já em curso no sistema de estados, possam penetrar, mesmo que de forma incremental, o universo institucional.

Assiste-se, portanto, a uma modificação nas cotas que corresponde à mobilidade no interior do sistema de Estados, em que antigos países devedores (como o Brasil) passam à condição credora e vice-versa. Esta alteração afetou a tomada interna de decisões no FMI de forma incremental. Contudo, não alterou, ainda, de forma substantiva o regime financeiro internacional, afetando, portanto, de forma pouco impressiva o plano das ideias.

6 CONCLUSÃO

O presente artigo procurou analisar a evolução das políticas de empréstimos do FMI à luz das transformações no sistema de Estados. Tomou como hipótese a perspectiva defendida por vários autores de que a dinâmica institucional da política de empréstimos obedece a critérios geopolíticos e está afetada pela hierarquia de riqueza e prestígio internacional.

Em última instância, procurou-se demonstrar que as alterações ocorridas na distribuição das capacidades materiais entre as unidades soberanas resultam em transformações institucionais, inclusive modificações nas políticas de empréstimo do FMI. Porém, conforme se pode inferir, o alcance destas alterações ainda é limitado quando se analisam as transformações no plano das ideias.

Uma das mais recentes inovações em termos de instrumentos de empréstimo,⁹ que corresponde às linhas de crédito flexíveis, tem como característica a baixa exigência em termos de condicionalidades formais, o que pode ser interpretado como um relaxamento temporário de contrapartidas, em função do alcance da crise financeira internacional. Este tipo de inovação não permite que se conclua que alterações ideacionais de longo prazo estejam em curso no FMI.

9. A última modificação foi a criação da Linha de Precaução e Liquidez (LPL), que é mais flexível e pode ser utilizada em diversas circunstâncias (seja como um seguro para choques futuros, seja como fundo de liquidez emergencial). Agrega-se, nesta perspectiva, o Instrumento de Financiamento Rápido (IFR), que inclui fundos contra catástrofe e choques exógenos (FMI, 2011).

Por fim, pode-se inferir que, com o processo de desregulamentação financeira, que tem sua origem no desmonte da arquitetura financeira internacional de Bretton Woods, houve um aumento na volatilidade do ciclo de negócios internacionais, refletido no aumento da volatilidade do ciclo de empréstimos do FMI. Como as crises se tornaram mais recorrentes, a suposta perda de funcionalidade do FMI, em função do aumento da oferta de recursos voluntários privados, não se confirmou. A crise é um alimento permanente para o FMI. A instituição vem se afirmando nas interações internacionais por meio de seu papel de emprestadora de última instância. Embora se operem mudanças importantes nas relações internacionais, não se pode inferir que se esteja diante de um momento de tipo Bretton Woods (Helleiner, 2010)

REFERÊNCIAS

- COELHO, J. C. Trajetórias e interesses: os EUA e as finanças globalizadas num contexto de crise e transição. **Revista de economia política**, v. 31, n. 5, p. 771-793, 2011.
- COHEN, B. International debt and linkage strategies: some foreign-policy implications for the United States (1985). In: COHEN, B. **Global monetary governance**. London: Routledge, 2008. p. 109-135.
- COPELOVITCH, M. S. **The International Monetary Fund in the global economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- COX, R. W. Social Forces, states, and world orders: beyond international relations theory. 1981. In: COX, R. W.; SINCLAIR, T. J. **Approaches to world order**. 2. ed. Londres: Cambridge University Press, 1999.
- FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Annual report 2010: supporting a balanced global recovery**. Washington: FMI, 2010. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2010/eng/pdf/ar10_eng.pdf>.
- _____. **IMF Lending at a Glance**. Washington: FMI, 19 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/map/lending/index.htm>>.
- HELLEINER, E. A Bretton Woods moment? The 2007-2008 crisis and the future of global finance. **International affairs**, v. 3, 2010.
- OATLEY, T.; YACKEE, J. **Political determinants of IMF balance of payments lending: the curse of carabosse?** Chapel Hill: Department of Political Science University of North Carolina at Chapel Hill May, 2000. Disponível em: <<http://www.unc.edu/~toatley/imf.pdf>>.
- THACKER, S. C. The high politics of IMF lending. **World politics**, n. 52, p.38-75, Oct. 1999.

ANEXOS

ANEXO A

TABELA A.1

Evolução das aquisições de recursos, desembolsos e repagamentos (1948-2010)¹

(Em milhões de direitos especiais de saque)

	Aquisições e desembolsos					Reaquisições e repagamentos					
	Aquisições ²		Trust fund loans		ECF-ESF loans	Reaquisições		Trust fund repayments		Total	
	Stand-by	EFF	SAF loans	FCL	ECF-ESF	Stand-by	EFF	SAF/ECF-ESF repayments	FCL	ECF-ESF	
1948	606	—	—	—	—	—	—	—	—	—	133
1949	119	—	—	—	—	—	—	—	—	—	193
1950	52	—	—	—	—	24	—	—	—	24	204
1951	28	—	—	—	—	19	—	—	—	19	176
1952	46	—	—	—	—	37	—	—	—	37	214
1953	66	—	—	—	—	185	—	—	—	185	178
1954	231	—	—	—	—	145	—	—	—	145	132
1955	49	—	—	—	—	276	—	—	—	276	55
1956	39	—	—	—	—	272	—	—	—	272	72
1957	1,114	—	—	—	—	75	—	—	—	75	611
1958	666	—	—	—	—	87	—	—	—	87	1,027
1959	264	—	—	—	—	537	—	—	—	537	898
1960	166	—	—	—	—	522	—	—	—	522	330
1961	577	—	—	—	—	659	—	—	—	659	552

(Continua)

	Aquisições e desembolsos				Requisições e repagamentos				Total fund credit outstanding ³
	Aquisições ²		Trust fund loans		Requisições		Trust fund repayments		
	Stand-by	EFF	SAF loans	ECF-ESF loans	Stand-by	EFF	SAF/ECF-ESF repayments	Total	
1962	2,243	—	—	—	1,260	—	—	1,260	1,023
1963	580	—	—	—	807	—	—	807	1,059
1964	626	—	—	—	380	—	—	380	952
1965	1,897	—	—	—	517	—	—	517	1,480
1966	2,817	—	—	—	406	—	—	406	3,039
1967	1,061	—	—	—	340	—	—	340	2,945
1968	1,348	—	—	—	1,116	—	—	1,116	2,463
1969	2,839	—	—	—	1,542	—	—	1,542	3,299
1970	2,996	—	—	—	1,671	—	—	1,671	4,020
1971	1,167	—	—	—	1,657	—	—	1,657	2,556
1972	2,028	—	—	—	3,122	—	—	3,122	840
1973	1,175	—	—	—	540	—	—	540	998
1974	1,058	—	—	—	672	—	—	672	1,085
1975	5,102	—	—	—	518	—	—	518	4,869
1976	6,591	—	—	—	960	—	—	960	9,760
1977	4,910	32	—	—	868	—	—	868	13,687
1978	2,503	268	—	—	4,485	—	—	4,485	12,366
1979	3,720	670	—	—	4,859	—	—	4,859	9,843
1980	2,433	962	—	—	3,776	—	—	3,776	9,967
1981	4,860	1,060	—	—	2,853	—	—	2,853	12,536

(Continua)

(Continuação)

	Aquisições e desembolsos				Requisições e repagamentos				Total fund credit outstanding ³
	Aquisições ²		Trust fund loans		Trust fund repayments		SAF/ECF-ESF repayments		
	Stand-by	EFF	FCL	ECF-ESF loans	Stand-by	EFF	FCL	ECF-ESF	
1982	8,041	—	—	—	2,010	—	—	2,010	17,793
1983	11,392	—	—	—	1,555	18	—	1,574	26,563
1984	11,518	—	—	—	2,018	111	—	2,129	34,603
1985	6,289	—	—	—	2,730	212	—	2,943	37,622
1986	4,101	—	—	—	4,289	413	—	4,702	36,877
1987	3,685	—	139	—	6,169	579	—	6,749	33,443
1988	4,153	—	445	—	7,935	528	—	8,463	29,543
1989	2,541	—	290	264	6,258	447	—	6,705	25,520
1990	4,503	—	419	408	6,042	356	—	6,398	24,388
1991	6,955	—	84	491	5,440	168	—	5,608	25,603
1992	5,308	—	125	483	4,768	—	1	4,770	26,736
1993	8,465	—	20	573	4,083	—	36	4,119	28,496
1994	5,325	—	50	612	4,348	52	112	4,513	29,889
1995	10,615	—	14	573	3,984	4	244	4,231	36,837
1996	10,870	—	182	1,295	6,698	7	395	7,100	42,040
1997	4,939	—	—	705	6,668	5	524	7,196	40,488
1998	20,000	—	—	973	3,789	1	595	4,385	56,026
1999	24,071	—	—	826	10,465	—	627	11,092	67,175
2000	6,377	—	—	513	22,993	—	634	23,627	50,370
2001	9,599	—	—	630	11,243	—	588	11,831	48,691

(Continua)

(Continuação)

	Aquisições e desembolsos				Requisições e repagamentos				Total fund credit outstanding ³	
	Aquisições ²		Trust fund loans		Requisições		Trust fund repayments			Total
	Stand-by	EFF	SAF loans	ECF-ESF loans	Stand-by	EFF	SAF/ECF-ESF repayments	ECF-ESF		
2002	29,194	—	—	952	19,207	—	777	19,976	58,699	
2003	21,784	—	—	1,218	7,784	—	928	8,712	72,879	
2004	17,830	—	—	865	21,638	—	890	22,528	69,031	
2005	1,614	—	—	771	13,907	—	923	14,830	56,576	
2006	2,156	—	—	403	32,783	—	3,208	35,991	23,144	
2007	2,329	—	—	477	14,166	—	512	14,678	11,216	
2008	1,468	—	—	484	2,905	—	419	3,324	9,844	
2009	16,363	—	—	719	1,833	—	468	2,301	24,625	
2010	21,087	—	—	1,402	275	—	489	764	46,349	

Fonte: IMF Financial Operations and Transactions. IMF Annual Report 2010. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/arr/2010/eng/index.htm>.

Notas: ¹ Final do ano fiscal: 30 de abril.

² Incluem retiradas em parcelas.

³ Excluem as retiradas das parcelas de reservas; incluem débitos a pagar de empréstimos do Saudi Fund for Development.

Obs: ECF = Extended Credit Facility; ESF = Exogenous Shocks Facility; SAF = Structural Adjustment Facility; SDR = Special Drawing Right.

ANEXO B

TABELA B.1

Acordos em funcionamento (2001-2010)¹

	Número de acordos					Quantidades comprometidas sob os acordos (em milhões de direitos especiais de saque)				
	Stand-by	EFF	FCL	ECF-ESF	Total	Stand-by	EFF	FCL	ECF-ESF	Total
2001	17	8	—	37	62	34,906	8,697	—	3,298	46,901
2002	13	4	—	35	52	44,095	7,643	—	4,201	55,939
2003	15	3	—	36	54	42,807	4,432	—	4,450	51,689
2004	11	2	—	36	49	53,944	794	—	4,356	59,094
2005	10	2	—	31	43	11,992	794	—	2,878	15,664
2006	10	1	—	27	38	9,534	9	—	1,770	11,313
2007	6	1	—	29	36	7,864	9	—	1,664	9,537
2008	7	2	—	25	34	7,507	351	—	1,089	8,948
2009	15	0	1	28	44	34,326	—	31,528	1,813	67,668
2010	21	2	3	30	56	56,773	205	52,184	3,244	112,406

Fonte: IMF Financial Operations and Transactions. IMF Annual Report 2010. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2010/eng/index.htm>.

Nota: ¹ Final do ano fiscal: 30 de abril.

Obs.: 1. As somas não são exatas por conta dos arredondamentos.

2. ECF = Extended Credit Facility; EFF = Extended Fund Facility; ESF = Exogenous Shocks Facility; FCL = Flexible Credit Line; e SDR = Special Drawing Right.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araújo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patricia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa

Fábio Oki

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A *Revista Tempo do Mundo* tem como missão apresentar e promover os debates contemporâneos, com ênfase na temática do desenvolvimento, em uma perspectiva Sul-Sul. O campo de atuação é o da política internacional e da economia política internacional, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais, culturais, securitárias e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, ou seja, os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A decisão dos avaliadores é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantendo-se em sigilo os nomes destes avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter em torno de 25 páginas (aproximadamente 50 mil caracteres com espaçamento – incluindo tabelas, figuras, quadros, espaços, notas de rodapé e referências).
6. A formatação deverá seguir os padrões da revista: papel A-4 (29,7 x 21 cm); margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm e direita = 2 cm; em Microsoft Word ou editor de texto compatível, utilizando caracteres Times New Roman tamanho 12 e espaçamento 1,5 justificado. As ilustrações – tabelas, quadros, gráficos etc. – deverão ser numeradas e trazer legendas. A fonte das ilustrações deverá ser sempre indicada.
7. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português e em inglês – em caixa alta e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave; *iii)* um resumo de cerca de 150 palavras; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, experiência profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
8. Deverão ser submetidos pelo menos dois arquivos: *i)* Documento de Submissão: arquivo com o texto e as tabelas – versão completa, sem identificação dos autores –, em formato PDF; e *ii)* Documentos Suplementares: arquivo com o texto e as tabelas em formato Microsoft Word ou editor de texto compatível – versão completa, incluindo a página separada. Caso o artigo possua gráficos, figuras e mapas, estes também deverão ser entregues em arquivos específicos nos formatos originais e separados do texto, sendo apresentados com legendas e fontes completas.
9. As chamadas para as citações deverão ser feitas no sistema autor-data, de acordo com a norma NBR 10520 da ABNT.
10. Observar a norma NBR 6023 da ABNT, que fixa a ordem dos elementos das referências e estabelece convenções para transcrição e apresentação da informação originada do documento e/ou outras fontes de informação. As referências completas deverão ser reunidas no fim do texto, em ordem alfabética.
11. Cada (co)autor receberá três exemplares da revista em que seu artigo for publicado no seu idioma predileto – português ou inglês – e um no idioma alternativo.
12. As submissões deverão ser feitas online pelo *e-mail* tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto ser inédito.
2. O texto estar de acordo com as normas da revista.

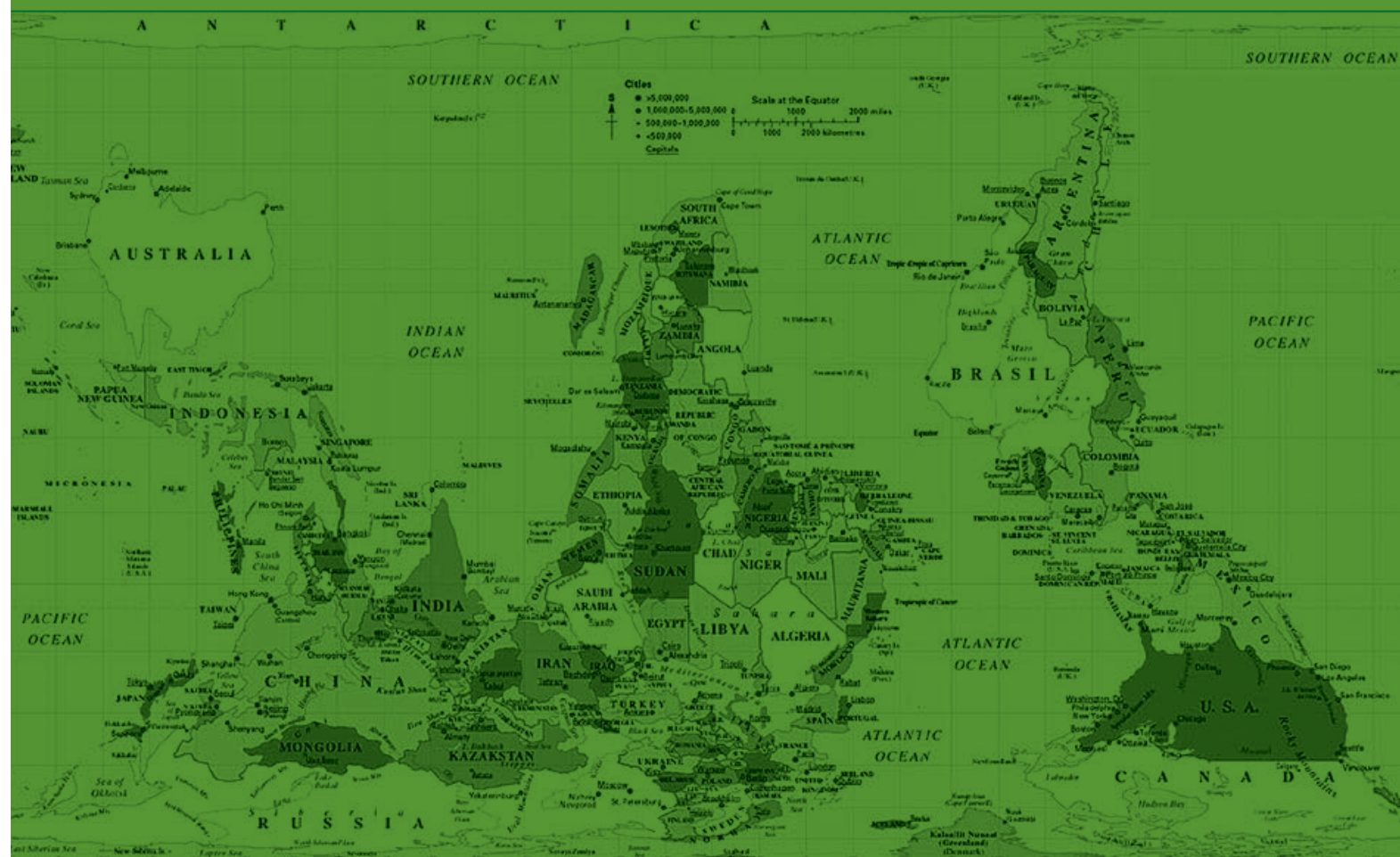
Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não esteja sendo submetido a outro periódico. O original é considerado definitivo, sendo que os artigos selecionados passam por revisão ortográfica e gramatical conforme o Manual do Editorial do Ipea (2ª edição). A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista, inclusive os de tradução, é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília. A tradução deve ser aprovada pelo editor antes da publicação.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da *Revista Tempo do Mundo*, não sendo disponibilizados para nenhuma outra entidade.

A *Revista Tempo do Mundo* é uma publicação internacional organizada pelo Ipea, que integra o governo federal brasileiro, tendo sido idealizada para promover debates com ênfase na temática do desenvolvimento em uma perspectiva Sul – Sul. A meta é formular proposições para a elaboração de políticas públicas e efetuar comparações internacionais, focalizando o âmbito da economia política.



Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL



PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA