

REVISÃO GERAL DAS QUOTAS DO FMI

Luiz Afonso Simoens da Silva¹

No momento atual, o Fundo Monetário Internacional (FMI) está em processo de discussão da 16ª. Revisão Geral de Quotas de seus países-membros. Essas revisões ocorrem pelo menos a cada cinco anos. O assunto parece aborrecido, e é mesmo, mas tem importância particularmente quando não se modifica o montante geral de recursos. Reestruturar o peso dos quotistas implica ganhos relativos para uns e perdas relativas para outros. E as perdas são mais sentidas quando não há aumento do capital total.

Esta nota se baseia num trabalho do *Boston University Global Development Policy Center*, de outubro de 2023, e começa com as estimativas para o volume de recursos necessários para manter um nível aceitável de segurança global e para as dificuldades de o FMI atingir este objetivo. Na segunda seção, algumas palavras acerca da fórmula de cálculo das quotas devidas pelos países-membros, das mudanças recentes nessas quotas e do conseqüente poder de voto. A terceira seção mostra algumas das dificuldades enfrentadas nas revisões próximas passadas. A 14ª. revisão foi a mais problemática desde que começou suas discussões em 2010, coincidindo com o advento da crise econômica global. A 15ª. Revisão ocorreu entre 2016/2020. A 16ª. Revisão está em andamento e a previsão do Organismo é concluí-la em dezembro de 2023.

1. A composição da Rede Financeira de Segurança Global (GFSN, na sigla em inglês) e a capacidade de empréstimos do FMI

A necessidade de empréstimos do GFSN é de cerca de US\$ 3,5 trilhões assim distribuída: US\$ 1,5 trilhão sob a forma de acordos bilaterais de *swaps*, US\$ 1 trilhão em arranjos financeiros regionais e US\$ 926 bilhões em empréstimos feitos pelo FMI.

Kring & Gao (2023: 9) afirmam que o FMI não tem conseguido acompanhar o passo dos indicadores econômicos globais. Por exemplo, em 2022, o PIB global excedeu por pouco os US\$ 100 trilhões, o serviço da dívida externa dos mercados emergentes e das economias em desenvolvimento (EMDEs, na sigla em inglês) foi superior a US\$ 4,4 trilhões e a dívida total, pública e privada, alcançou US\$ 235 trilhões, US\$ 200 bilhões a mais que a de 2021. Os US\$ 926 bilhões do Organismo não seriam suficientes para suas estimativas de necessidades futuras, porque menos de metade deles (US\$ 411 bilhões) são recursos efetivamente provenientes de quotas permanentes dos países-membros. Para fazer frente às demandas, foram necessários US\$ 370 bilhões em empréstimos multilaterais (*New Arrangements to Borrow*), além de haver mais US\$ 145 bilhões em arranjos bilaterais de empréstimos (*BBAs*). À luz desse quadro, o FMI está propondo uma substancial elevação das quotas já para o próximo dezembro.

2. A fórmula de cálculo das quotas do FMI e as conseqüentes mudanças nas quotas e no poder de voto

A fórmula atual de cálculo das quotas foi definida em 2008. Ela leva em conta indicadores econômicos: 50% para o PIB (em dólares correntes e ajustado pelo critério

¹ Trabalho concluído em 30 de outubro de 2023.

de paridade do poder de compra), 30% para o grau de abertura externa, 15% para a volatilidade dos fluxos de capitais e 5% para as reservas internacionais.

Em 1994, o FMI comemorou seu cinquentenário de existência na bela Madri. Os discursos não foram tão belos. Pela primeira vez, a delegação brasileira à reunião ouviu a expressão “é tempo de tirar mais de menos”. O fluxo de recursos privados crescia a olhos vistos e, acompanhando as tendências neoliberais, os países avançados pretendiam reduzir os fluxos públicos para os países emergentes. Eles também queriam que estes passassem a ser seus “sócios” na empreitada de socorrer os países pobres e vulneráveis. Na prática, isso equivalia a reduzir os recursos repassados do mundo desenvolvido para todo o mundo em desenvolvimento, não apenas para os mercados emergentes. O artigo As Relações Externas do Brasil em Lula 3, publicado neste *site* tratou das tendências do final do século com maior extensão, de sorte que não há necessidade de repeti-las aqui.

Esse novo “espírito do tempo” se revelou com força durante a 14ª. Revisão de Quotas, cujas discussões começaram em 2010 e cuja fórmula se aprofundou no período ago.2011/jan.2013. Alguns dos principais países emergentes, particularmente os componentes do BRICS, foram os que mais defenderam uma reforma que levasse em conta o forte aumento de sua participação nos negócios mundiais. Como resultado, a gestão do Presidente Barak Obama aprovou a proposta que levaria o BRICS a ter um poder de voto muito próximo dos 15% do total, um número importante no Organismo onde as questões centrais precisam ser aprovadas por 85% dos votos dos estados-membros; ou seja, para as proximidades de lhe dar um poder de veto.

O projeto sofreu forte oposição no Congresso americano, ainda que o país não tivesse reduzida sua quota, que afetaria mais os países europeus. Para enfrentar a crise econômica global iniciada em 2007/2008, o BRICS, por exemplo, foi convencido a fazer um empréstimo temporário ao FMI no montante de US\$ 75 bilhões: US\$ 43 bi da China, US\$ 10 bi de Brasil, Rússia e Índia cada um e US 2 bi da África do Sul. Em agosto de 2013, 73% do crédito em circulação da Conta Geral de Recursos do FMI estava emprestado para Grécia, Portugal, Irlanda e Chipre. Ou seja, houve uma forte concentração dos empréstimos do FMI na periferia europeia, os europeus mantiveram um desproporcionalmente alto poder de voto e os emergentes não conseguiram transformar suas crescente participação nos destinos do organismo em poder de voto ampliado, um assunto que o Congresso norte-americano mantinha paralisado. Concretamente, o aumento foi aprovado em dezembro de 2010, mas só se efetivou em janeiro de 2016.

A 15ª. Revisão de quotas abrangeu o período 2016/2020, mas não trouxe qualquer aumento de recursos. Dadas as crescentes necessidades de empréstimos, já destacadas na primeira seção, a 16ª. Revisão tem como um de seus princípios básicos o de desenvolver fundos permanentes (quotas) e acabar com a prática de tomar empréstimos temporários.

QUOTAS DO FMI, PODER DE VOTO, POPULAÇÃO E PIB (AJUSTADO PELA PPP) percentagem do total em 2022

	QUOTAS	VOTOS	POPULAÇÃO	PIB(PPP)
G-20	81,2	78,0	80,4	63,8
G-7	43,4	41,3	10,1	30,0
BRICS	14,8	14,2	42,2	31,6
NOVO BRICS	19,3	18,6	46,0	36,0
G-20 VULNERÁVEL	4,0	5,3	16,6	5,5

fontes: Kring & Gao (2023:12), IMF/WEO e IMF Finances

Os desequilíbrios são evidentes. O G-7, por exemplo, tem mais de 40% das quotas e votos, mas cerca de 10% da população mundial e 30% do PIB (PPP). O BRICS tem cerca de 15% de quotas e votos, mas mais de 40% da população e 32% do PIB (PPP). Seus números serão maiores ainda com a recente entrada de seis novos países no grupo: Arábia Saudita, Emirados Árabes, Egito, Etiópia, Irã e Argentina. Os países mais vulneráveis, inclusive a choques climáticos, são os mais desequilibrados, porque suas quotas e votos são muito inferiores à população e de mesmo nível que seu PIB (PPP).

Mais importante: números extraídos em 17.09.2023 do WEO/IMF mostram que, em 2022, as economias avançadas (EAs) responderam por 41,7% da economia mundial pelo PIB (PPP), enquanto os mercados emergentes e as economias em desenvolvimento (EMDEs) alcançaram 58,3%. Em termos de população, segundo Kring & Gao (2023:12) as EAs contariam com cerca de 13,6% da população mundial e 59,1% dos votos no FMI. As EMDEs, por seu turno, teriam 86,4% da população e somente 40,9% dos votos.

3. Principais críticas

Os resultados da fórmula de quotas apontam para as grandes mudanças que têm ocorrido no poder econômico mundial, apesar de sua concepção receber reparos. Por exemplo, críticas podem ser feitas aos critérios adotados, particularmente quanto aos impactos conjuntos entre os graus de abertura externa e a volatilidade dos fluxos de capital (quanto maior a abertura comercial e financeira, maior a volatilidade dos países emergentes), que somam 45% da influência nas quotas. Além disso, o peso que se dá à abertura externa (30%) parece superestimado.

A tabela a seguir mostra a situação atual das quotas e do poder de voto dos dez maiores países-membros. A soma deste grupo é de 55,29% das quotas e 52,55% dos votos totais. Como o FMI conta com 190 países-membros e somente 24 diretorias, há necessidade de eles se acomodarem em *constituencies* ou grupos que guardem alguma afinidade entre si. Dentre os dez maiores, Estados Unidos, Japão, China, Alemanha, França e Reino Unido ocupam uma cadeira isolada na diretoria. Itália, Índia, Rússia e Brasil formam *constituencies*. A Arábia Saudita é o outro país que ocupa sozinho uma cadeira na diretoria, embora não esteja entre os dez maiores.

**DEZ MAIORES PAÍSES NO FMI
em percentagem do total**

	Quotas	Voto
Estados Unidos	17,43	16,50
Japão	6,47	6,14
China	6,40	6,08
Alemanha	5,59	5,31
França	4,23	4,03
Reino Unido	4,23	4,03
Itália	3,16	3,02
Índia	2,75	2,63
Rússia	2,71	2,59
Brasil	2,32	2,22
total	55,29	52,55

Fonte: IMF Members

Kring & Gao (2023: 16) mostram em seu trabalho uma figura que compara o peso atual dos votos com a quota do FMI calculada para 2022, em percentagem, Os números

não estão disponíveis, mas a mensagem é evidente: as quotas atuais são sempre maiores que as quotas calculadas. Isso, certamente, se deve ao peso da abertura externa, que pode diminuir o peso de países como o Brasil. As duas únicas exceções são a Índia e a China, não por acaso dois gigantes asiáticos. A Índia porque sua economia vem crescendo rapidamente nos anos recentes. A China porque seu histórico de crescimento e abertura monetária e financeira é digno de nota. Ela certamente ultrapassará o Japão e ocupará a segunda posição em importância. Isso já pode ser visto em outro indicador: os Direitos Especiais de Saque (SDR na sigla em inglês). A partir de 01.08.2023, a nova composição da moeda do Fundo definiu o seguinte peso para as moedas que a compõem: 43,38% para o dólar americano, 29,31% para o euro, 12,28% para o renminbi(yuan) chinês, 7,59% para o iene japonês e 7,44% para a libra inglesa. Como se observa, a moeda chinesa já tem peso bem superior ao da moeda japonesa.

O trabalho menciona inúmeras sugestões de mudanças nas quotas.

a. Algumas são bem gerais. Paulo Nogueira Batista Jr, que já foi diretor brasileiro no órgão, propõe que se dê uma base fixa de quotas a todos, sobre a qual seria feita uma distribuição variável. As principais propostas envolvem mexer no grau de abertura da fórmula. Alguns preferem retirá-lo da fórmula, em favor de uma mistura dos PIBs (corrente e paridade do poder de compra) para tornar as decisões mais equitativas. Outras são mais pontuais e entendem que se deve fazer algo pelos países mais vulneráveis, como, por exemplo, dar-lhes apoio para enfrentar as questões climáticas.

b. É comum ver-se críticos de corte liberal apontar o Brasil como um dos países mais fechados do mundo. Rodrigo Zeidan (Folha, 30.9.2023:A27) afirma que a relação percentual Corrente de Comércio (exportações mais importações de bens e serviços) /PIB, no período de 2010/22, foi inferior a 28%. Este nível seria pior que os 47% da América Latina, os 48% do países de renda média e os 56% dos países pobres e endividados.

CONTAS EXTERNAS EM US\$ BILHÕES EM 2022

Cinco maiores países do mundo em extensão territorial

	X bens	M bens	X serv	M serv	Cor.Com(CC)	PIB	CC/PIB %
Estados Unidos	2.089.924	3.272.935	928.533	696.709	6988101	25.462.725	27
China	3.346.875	2.678.242	365.953	461.256	6852326	17.886.331	38
Brasil	340.328	296.175	40.291	79.909	756703	1.920.023	39
Rússia	592.064	276.509	48.623	70.865	988.061	2.244.249	44
Canadá	599.565	581.882	123.766	137.457	1442670	2.137.939	67

fonte: WEO/IMF e BOP/IIP, outubro de 2023

Não cabe aqui contestar a exatidão dos números de Zeidan, mas não parece que eles levem em conta certas características estruturais dos diferentes países. A tabela mostra os cinco maiores países em extensão territorial. O Brasil tem um território grande, com uma oferta interna diversificada de produtos, que o aproxima da relativa autossuficiência. Por isso mesmo, ele é distinto de um país pequeno, com produção local baixa e necessitado de importações. Sem ir muito longe, seus dados de 2022 apontam para as cercanias de 40% de grau de abertura externa, medido pela relação percentual Corrente de Comércio/PIB. Praticamente, o mesmo nível da China, que há anos vem liderando os indicadores de comércio internacional.. A Rússia (44%) não está distante. Os

Estados Unidos, que ninguém acusaria de ser iliberal e fechado ao mundo, é outro país grande também com uma gama variada de produtos. No mesmo ano, ele apresentou um grau de abertura comercial de somente 27%, o mais baixo do grupo. Canadá (67%) é o que apresenta o indicador mais alto.

Enfim, se forem tomadas as cinco maiores nações do mundo em extensão territorial e que apresentam um PIB conjunto de praticamente 50% do PIB mundial, as críticas de fechamento comercial não parecem se sustentar.

Quem desejar dados das menores nações, verificará que seus graus de abertura são muito maiores. Uma clara questão estrutural, particularmente quando se considera os emergentes da Ásia. Com dados de 2021, países com PIB médio na casa dos US\$ 400 bilhões, apresentam os seguintes graus de abertura comercial: Malásia (134%), Filipinas (178%) e Tailândia (119%). Nos emergentes da América Latina, com um PIB médio na casa dos US\$ 300 bilhões, tem-se Chile (64%) e Colômbia (64%). O Equador, com PIB de US\$ 106,2 bi mostra 54% de abertura externa. Tomando-se, aleatoriamente, três países pequenos, Camboja com PIB de US\$ 26,6 bi tem grau de abertura de 199%, Paraguai com PIB de US\$ 40 bi aponta para 73% e Bolívia com PIB de US 40,7 bi para 54%.

É evidente que os emergentes pequenos e médios da Ásia são muito mais abertos que os da América Latina, mas seus números não devem ser comparados com os dos grandes países em extensão territorial e população significativa. A realidade é outra.

Considerações finais

O documento em que esta nota se baseia se originou na Universidade de Boston, que participou de um *workshop* de especialistas em finanças vindos de diversas partes do mundo. O caráter dos argumentos apresentados é de crítica aos desequilíbrios no jogo interno de poder no FMI. Um jogo que, de certa forma, vem se agravando desde os anos finais do século XX e, mais intensamente, a partir da 14^a. Revisão de quotas, em 2010.

As economias avançadas não se mostraram interessadas em continuar capitalizando as instituições multilaterais. Na abertura desta nota, ficou patente que as necessidades de recursos para reequilíbrio de economias afetadas por crises em seus balanços de pagamentos não encontram amparo suficiente nas fontes financeiras disponíveis no FMI, o prestador-de-última-instância criado em *Bretton Woods*, ao final da 2^a. Guerra Mundial, em 1944.

O problema é mais grave, porque não se trata tão somente de volume de recursos, mas também das condicionalidades macroeconômicas impostas. A própria fórmula que define as quotas de cada país-membro aponta para um peso muito grande para o grau de abertura externa (30%) e para a volatilidade aos fluxos internacionais de capitais (15%). Somados chegam a 45%, quase o mesmo peso dado ao PIB (50%). Levando-se em conta o histórico do Fundo, que sempre defendeu a abertura das economias ao exterior, não é difícil constatar que as fortes crises que agitam o mundo em desenvolvimento têm muito a ver com aberturas mal feitas, particularmente nos seus sistemas financeiros, em ambiente de forte especulação e volatilidade.

Abrir é visto como bom, mas o mesmo não se pode dizer do enfrentamento da forte volatilidade dos fluxos financeiros internacionais, se o país não tem moeda conversível, o que traz reflexos negativos na autonomia de sua política monetária. A

situação se agrava quando o prestador-de-última-instância dificulta, com suas condicionalidades, o processo de reajuste macroeconômico.

Não é por outro motivo que muitos mercados emergentes têm procurado desenvolver novas instituições financeiras internacionais. Tal é o caso do *Contingent Reserve Arrangement (CRA)* no âmbito do BRICS. A Argentina, sufocada por uma dívida enorme com o FMI, conseguiu, por exemplo, fazer um *swap* cambial com a China e pagar uma parcela de sua dívida com yuans chineses.

A fórmula das quotas está na origem dos problemas. É preciso aumentar as quotas para que o Fundo tenha maior capacidade de empréstimos, à luz dos aumentos recentes na rede GFSN, que já atingiu a marca dos US\$ 3,5 trilhões de dólares. Mas, aumentar só não basta; é preciso mudar o poder de voto de modo a melhor equalizar o debate acerca das condicionalidades impostas pelas economias avançadas.

Alternativamente, se os donos do poder não aceitarem redividir suas quotas, não seria melhor repensar a questão? É do interesse dos países emergentes defenderem um forte aumento nas quotas de um organismo que se caracteriza, desde sempre, por impor ajustes recessivos em seus empréstimos para enfrentar desequilíbrios de balanços de pagamentos? Não seria mais interessante moderar os novos aportes e ser mais ambicioso no fortalecimento de outras instituições, como o *CAR* do *BRICS*, cujos empréstimos podem estar mais de acordo com as necessidades reais de países que não dispõem de moedas conversíveis?

O passado do Fundo não fala a favor do primado da democracia interna e, a menos que haja uma virada inesperada dos países que o dominam, também não se deve esperar aportes muito expressivos no futuro próximo.

Referências bibliográficas

International, Monetary Fund. *World Economic Outlook (WEO/IMF)*, 28.08.2023.

Kring, William N. & Gao, Haihong. *Counting on the International Monetary Fund – Aligning the IMF Quota System with Global Need*. Boston University Global Development Policy Center, Massachusetts, USA. Posted on Thursday, October 5th, 2023.

Zeidan, Rodrigo. *Lula e o acordo entre Mercosul e União Europeia*. Folha de S. Paulo, 30.09.2023:A27.