

G20: os desafios da coordenação global e da rerregulação financeira

André Rego Viana¹

Marcos Antonio Macedo Cintra²

1 Introdução

O G20, também conhecido como G20 Financeiro, é um fórum econômico, criado originalmente em 1999, que reunia os ministros das finanças e presidentes de bancos centrais de 19 países mais a União Europeia. A iniciativa da sua criação partiu dos Estados Unidos e do Canadá, no âmbito do G8, o grupo dos sete países mais ricos do mundo mais a Rússia, para auxiliar os países em desenvolvimento a superar as repercussões das sucessivas crises financeiras ocorridas durante a década de 1990, bem como viabilizar instrumentos para se conter a instabilidade destas economias. O grupo tinha duas reuniões anuais em nível vice-ministerial (diretores de bancos centrais e secretários de assuntos internacionais dos ministérios da fazenda), e uma reunião ministerial (ministros das finanças e presidentes de bancos centrais) ao final do ano.

Com o aprofundamento da crise sistêmica global, após a falência do banco de investimento Lehman Brothers, em 15 de setembro de 2008, os países em desenvolvimento passaram a defender que a solução da crise exigia uma ampliação do sistema de coordenação internacional (concentrado no G8). A diplomacia brasileira – junto com outros países em desenvolvimento – defendia que o G20 seria mais efetivo se constituído como um plenário de líderes de cada um dos países, e que este deveria ser o principal *locus* decisório mundial, em lugar do G8, no qual os países em desenvolvimento não estavam representados, com exceção da Rússia (dado seu arsenal atômico). Na reunião conjunta do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), no início de outubro de 2008, os países em desenvolvimento conseguiram convencer as economias industrializadas – então lideradas pelo presidente George W. Bush – a convocar uma cúpula de coordenação da crise global. Assim, o governo brasileiro desempenhou papel crucial na convocação da cúpula, aproveitando-se do fato de que ocupava a presidência rotativa do grupo.

Em novembro de 2008, no auge da crise financeira, foi realizada em Washington a primeira cúpula dos presidentes ou primeiros-ministros dos países do G20. Em 2 de abril de 2009, em Londres, realizou-se a segunda, e nos dias 24 e 25 de setembro do mesmo ano, em

¹ Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais (Dicod) do Ipea.

² Diretor-adjunto da Dicod/Ipea.

Pittsburgh, a terceira. Foram marcados novos encontros no Canadá, em junho de 2010, e na Coreia do Sul, em novembro de 2010. Daí em diante os encontros devem ser anuais, a partir de uma cúpula na França em 2011. As reuniões vice-ministeriais e ministeriais foram mantidas e utilizadas enquanto preparação para as cúpulas presidenciais.

A criação das cúpulas do G20 constitui, então, o reconhecimento, pelas economias industrializadas, de que a coordenação econômica internacional passa necessariamente, e de forma crescente, pela participação das economias em desenvolvimento.

Os países desenvolvidos e em desenvolvimento que compõem o G20 são: Alemanha, África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia. A União Europeia é representada pelos presidentes do Conselho Europeu e do Banco Central Europeu.³ Das reuniões do G20 participam ainda representantes do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – em grande medida por insistência brasileira –, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização Mundial do Comércio (OMC), e o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

2 Novo mandato do G20

A grande novidade da cúpula de Pittsburgh foi exatamente a decisão de que, dali em diante, o G20 tornar-se-ia (em substituição ao G8) o principal fórum de cooperação econômica internacional (“(...) *we designated the G20 as the premier forum for our international economic cooperation*”).⁴ Deve-se salientar, no entanto, que o G20 padece ainda de um grau limitado de governança, o que permite ao país que preside o grupo (a presidência é rotativa) exercer grande influência na definição das agendas e nas minutas dos documentos em discussão. Esta baixa institucionalidade das regras de funcionamento do grupo pode vir a comprometer o seu papel como instância de coordenação global. Talvez não por acaso, em 2011 a França presidirá simultaneamente tanto o G8 como o G20, gerando expectativas sobre a evolução futura dos grupos, bem como da relação entre eles.

Segundo a declaração de Pittsburgh, a grande tarefa enfrentada pelo G20 ao longo dos encontros de 2008 e 2009 foi a coordenação das expectativas diante de uma contração acentuada do crescimento global. O comércio internacional se desfazia, os empregos

³ Com a entrada de Espanha e Holanda, o grupo passou a ser formado por 22 países, computando-se a União Europeia.

⁴ Leaders’ Statement: the Pittsburgh Summit. September 24–25 2009. Disponível em: <<http://www.g20pittsburghsummit.org/facts-statistics/>>.

desapareciam rapidamente e os governos encontravam-se cada vez mais preocupados com o fato de que o mundo estava à beira de uma grande depressão, análoga à que ocorrera na década de 1930. Assim, os países acordaram em agir em conjunto, buscando implementar todas as medidas necessárias para garantir a recuperação econômica, reordenar os sistemas financeiros e manter os fluxos de capitais e de comércio.

Em Pittsburgh, a percepção era que tal esforço havia sido bem-sucedido, com sinais de recuperação sendo apontados tanto nas esferas financeiras como nos circuitos produtivos. Contudo, os países se comprometeram a manter as medidas de apoio à recuperação, bem como a coordenar a retirada da ação estatal, procurando articular um novo ordenamento internacional, em particular do sistema financeiro. Nisto reside o novo desafio posto para os governos dos países-membros.

3 Fortalecimento da regulação do sistema financeiro internacional

O principal desafio colocado aos governos, após décadas de liberalização e desregulamentação financeira, é a construção de um novo escopo para a regulação bancária que contenha a tendência à tomada excessiva de risco e seja eficiente no financiamento do crescimento econômico. Neste sentido, foram sugeridas novas regras prevendo o aumento das reservas prudenciais de capital em operações de empréstimo e seguros (aperfeiçoando o acordo de Basileia II); mecanismos para reduzir o grau de alavancagem; e regras mínimas de capital para controle do risco de liquidez.

Sugeriu-se também que todas as instituições bancárias e não bancárias cuja falência possa representar risco à estabilidade financeira devem ser submetidas a supervisão e reguladas a partir de padrões estritos, além de se apontar para a necessidade de reforma das práticas de remuneração variável (bônus) dos executivos, fixando-se limites às práticas vigentes – buscando-se com isto o uso dos lucros para reforçar o capital das instituições afetadas pela crise.⁵

Outra preocupação foi regular os derivativos de balcão (*over-the-counter* – OTC). Para isto foi proposta a padronização dos contratos de derivativos de balcão (OTC), os quais devem ser transacionados em bolsas de mercadorias e futuro e/ou em plataformas eletrônicas de negociação, que se tornarão responsáveis por sua compensação e liquidação. Contratos que fujam a este padrão devem estar sujeitos a elevadas reservas de capital.

⁵ Em 8 de dezembro de 2009, o Reino Unido anunciou que irá taxar em 50% os bônus dos executivos financeiros. O imposto extraordinário atingirá os bônus acima de 25 mil libras (US\$ 40,7 mil), concedidos por bancos britânicos ou pelos que têm agências ou subsidiárias no país.

Também foi sugerida a realização de estudos com vistas à regulação dos diferentes mercados de *commodities* (petróleo e outros), o que demandará esforços dos países em desenvolvimento, na medida em que são partícipes relevantes destes mercados enquanto produtores ou consumidores. Uma medida considerada necessária, neste sentido, foi o aumento da capacidade de mensuração da extração, refino e consumo de petróleo e outras fontes de energia, visando-se ampliar a transparência do mercado e possibilitar a redução dos movimentos especulativos nos mercados de energia, que causam grande volatilidade nas cotações.

Outra inovação institucional foi a reformulação do Financial Stability Board (FSB) – composto por representantes das autoridades financeiras nacionais (bancos centrais, autoridades de supervisão e regulação e ministérios da fazenda) –, que ganhou mandato como órgão auxiliar na coordenação e monitoramento das normas para fortalecer a regulação financeira, incorporando 11 novos países-membros, entre eles os integrantes do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), e dez outros organismos, instituições e comitês internacionais relevantes.⁶ O FSB recebeu ainda a incumbência de elaborar um relatório sobre as jurisdições não cooperantes (troca de informações entre governos) a serem monitoradas no combate à evasão fiscal (até fevereiro de 2010). A Financial Action Task Force – FATF (<http://www.fatf-gafi.org>) foi estimulada a avançar na luta contra os paraísos fiscais, a lavagem de dinheiro procedente da corrupção e o financiamento ao terrorismo. Deve propor medidas a serem implementadas a partir de março de 2010. Houve, assim, uma relativa mudança de empenho por parte dos países desenvolvidos que vinham postergando ações mais incisivas concernentes a estes temas.

4 Reforma do mandato, missão e governança do FMI e do BM

O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial também devem ter suas estruturas reformadas, com alterações em seus mandatos, missões e governança. Do ponto de vista da governança o FMI deve transferir pelo menos 5% das quotas (e votos) para países subrepresentados. O fundo deve atuar mais como supervisor global e como prestador para os países menos desenvolvidos. Para tanto, o FMI receberá US\$ 500 bilhões de reforço nos *new arrangements to borrow* (NAB) para os países-membros, além dos US\$ 283 bilhões emitidos em *special drawing rights* (SDR).

⁶ O Brasil passou a ser representado pelo Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários e Ministério da Fazenda.

Como o FMI, a representação dos países no Banco Mundial também será reorganizada, com mudança de pelo menos 3% das cotas e do poder de voto para os países em desenvolvimento. O foco dos bancos e agências de desenvolvimento, coordenados pelo Banco Mundial, deve centrar-se em: *i)* segurança alimentar; *ii)* desenvolvimento humano, em especial em regiões pobres e inóspitas; *iii)* suporte ao desenvolvimento de infraestrutura, especialmente para os mais pobres; e *iv)* suporte ao financiamento de tecnologias verdes e mudanças de consumo energético que tenham como preocupação a mudança climática.⁷

5 Para além de Pittsburgh

Conforme sugerido neste rápido apanhado do amplo conjunto de temas debatidos no âmbito do G20, os desafios postos à governança global são enormes. A ação da diplomacia brasileira tem procurado, ao mesmo tempo, envidar esforços no sentido de consolidar o G20 como novo fórum de coordenação econômica global, e acompanhar as reformas dos principais fóruns multilaterais, onde temos a necessidade de qualificar nossa participação, seja no FMI e no Banco Mundial – com influência crescente –, seja no FSB e no Comitê de Basileia,⁸ nos quais passamos a participar com direito a voz e voto.

A elaboração de políticas públicas exequíveis em âmbito internacional é a tarefa posta para os governos, e seu financiamento de forma equilibrada e equânime deixa de ser uma preocupação retórica e meramente acadêmica para ser colocada na ordem do dia como responsabilidade e necessidade política do governo brasileiro. Insere-se aí a discussão da proposta que não logrou ser incluída nas declarações do encontro, mas que continua na pauta política internacional: a aprovação de uma taxa global sobre transações financeiras internacionais, que teria como objetivo o financiamento de programas de promoção dos Objetivos do Milênio (ODM) por parte dos organismos vinculados às Nações Unidas. Para tanto foi formado, por 54 países sob liderança franco-brasileira, um grupo de especialistas ligados ao Leading Group, para elaboração de proposta a ser apresentada à Assembleia-Geral das Nações Unidas em 2010.

⁷ A reforma das instituições multilaterais constitui um dos temas centrais da diplomacia brasileira no âmbito do G20 Financeiro. O Brasil, junto com China, Índia e Rússia defendem a necessidade de reorganização da estrutura de poder (e, portanto, de cotas e votos) destas instituições, o que legitimaria o papel crescente dos países em desenvolvimento na ordem financeira internacional.

⁸ Em 9 de dezembro de 2009, o Banco Central do Brasil passou a integrar, formalmente, o Comitê sobre Sistema Financeiro Global e o Comitê sobre Mercados no âmbito do Banco de Compensações Internacionais (BIS), com direito a voz e voto. O primeiro tem como função monitorar os mercados financeiros, com objetivo de identificar e avaliar fontes potenciais de instabilidade. O segundo acompanha a evolução e as tendências dos mercados financeiros – conforme nota divulgada pelo banco, disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br/noticias/Noticias.asp?noticia=1&idioma=P&cod=2391>>).

Deve-se salientar no entanto que, a despeito dos avanços consideráveis, há o risco de a consolidação da recuperação da economia mundial e da reestruturação dos grandes bancos fragilizados com a crise de confiança aumentar a resistência – sobretudo por meio de *lobbies* dos sistemas financeiros – às reformas dos sistemas financeiros e das instituições multilaterais. Este risco se explicita, por exemplo, na falta de consenso – nos parlamentos, nos executivos e nas representações dos sistemas financeiros – sobre as reformas necessárias para a reconfiguração/reestruturação dos sistemas financeiros nacionais. Nos principais países desenvolvidos – EUA, União Europeia e Reino Unido –, há diferentes propostas em discussão, com diversas perspectivas e amplitudes. Mas não se identificam condições políticas que viabilizem a transformação destas em reformulações práticas dos marcos da regulação financeira internacional. Para os agentes financeiros, por exemplo, reformas mais estruturantes já deixaram de ter relevância, uma vez que estes retomaram suas operações (*business as usual*). Dessa forma, as principais decisões de rerregulação do sistema financeiro internacional – monitoramento do risco, gestão da liquidez, grau de alavancagem, requerimento de capital para perdas inesperadas etc. – podem ser tomadas no âmbito do FSB e do Comitê de Basileia, o que reforça a necessidade de participação dos países em desenvolvimento nestes fóruns.