

69

Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos: sua evolução e
importância para o comércio do Brasil com a ALADI

Erika Ferreira Yamaguchi
Prof. Dr. Fernando Sarti

CAMPINAS, DEZEMBRO DE 2004.

Agradecimentos

Quero agradecer a todos que me ajudaram a desenvolver este trabalho, em especial ao professor Fernando Sarti, meu orientador, por toda dedicação, disposição, sugestões e conselhos que me deu ao longo de todo tempo em que trabalhamos juntos; aos professores Eugênia Troncoso Leone e José Maria Ferreira Jardim da Silveira, por todo apoio que me ofereceram durante minha graduação e execução deste trabalho; à senhora Maria da Glória Rodrigues e ao senhor Otaviano Canuto, pela atenção e entrevistas concedidas; à professora Daniela Magalhães Prates, pelas valiosas sugestões e correções que fez em minha monografia; aos funcionários da CEPAL, CEMLA, ALADI, INTAL, BCB, SBCE e CNI, pela atenção e material que me enviaram, à FAPESP, que me concedeu bolsa para desenvolver esta pesquisa na modalidade de iniciação científica, e a minha família, que me proporcionou a estrutura e o apoio necessários para que eu pudesse realizar este trabalho.

ÍNDICE

RESUMO	5
INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1: DEBATE SOBRE A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE PAGAMENTOS PARA A AMÉRICA LATINA	8
1.1 RESTRIÇÕES AO COMÉRCIO INTRA-REGIONAL	8
1.2 A VISÃO DA CEPAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	9
1.3 FORMAS DE PAGAMENTO DO COMÉRCIO INTRA-REGIONAL	11
1.4 DIVERGÊNCIAS ENTRE AS PROPOSTAS DA CEPAL E DO FMI	12
1.4.1 A TRANSIÇÃO DE ACORDOS BILATERAIS E MULTILATERAIS	13
1.4.2 INICIATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA ZONA DE LIVRE COMÉRCIO E AS NOVAS PROPOSTAS DA CEPAL	16
1.5 CRÍTICAS ÀS PROPOSTAS DA CEPAL	19
1.5.1 O TRATADO DE MONTEVIDÉU	21
1.6 OUTRAS PROPOSTAS PARA UM SISTEMA DE PAGAMENTOS REGIONAL	22
1.6.1 A PROPOSTA DE ROBERT TRIFFIN	22
1.6.2 A PROPOSTA DE RAYMOND MIKESELL	24
CAPÍTULO 2: O SISTEMA DE PAGAMENTOS DA ALALC/ALADI	27
2.1 A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE PAGAMENTOS PARA A ALALC/ALADI	27
2.2 OBJETIVOS DO SISTEMA DE PAGAMENTOS DA ALALC/ALADI	29
2.3 FUNCIONAMENTO DO CONVÊNIO DE PAGAMENTOS E CRÉDITOS RECÍPROCOS DA ALADI	30
2.3.1 INSTRUMENTOS DE PAGAMENTO	31
2.3.2 MECANISMOS DE PAGAMENTO PARA OPERAÇÕES ADMISSÍVEIS	33
1. FLUXO DA OPERAÇÃO COMERCIAL	37
2. FLUXO DE PAGAMENTOS DA TRIANGULAÇÃO	37
2.3.3 COMPENSAÇÃO MULTILATERAL	38
2.3.4 LINHAS DE CRÉDITO RECÍPROCO E O MECANISMO DE USO MULTILATERAL DE LINHAS DE CRÉDITO	39
2.3.5 TAXAS DE JUROS DAS OPERAÇÕES CCR	40
2.3.6 VANTAGENS DO CCR: O SISTEMA DE GARANTIAS	41
2.3.7 MECANISMO DE FINANCIAMENTO TRANSITÓRIO DOS SALDOS DA COMPENSAÇÃO MULTILATERAL: O PROGRAMA AUTOMÁTICO DE PAGAMENTO (PAP)	44
2.3.8 ADESAO AO CCR POR OUTROS BANCOS CENTRAIS	44
2.3.9 ALGUMAS RESTRIÇÕES À OPERACIONALIDADE DO CCR	45
2.4 ACORDO MULTILATERAL DE APOIO RECÍPROCO PARA FAZER FRENTE A DEFICIÊNCIAS TRANSITÓRIAS DE LIQUIDEZ (ACORDO DE SANTO DOMINGO)	45
2.4.1 O PRIMEIRO MECANISMO	46
2.4.2 SEGUNDO MECANISMO	47
2.4.3 TERCEIRO MECANISMO	47
2.5 NORMAS BRASILEIRAS PARA A UTILIZAÇÃO DO CCR	47
CAPÍTULO 3: O DESEMPENHO DO SISTEMA ENTRE OS ANOS DE 1966 A 2003	51
3.1 ANÁLISE DO PERÍODO DE 1966 A 1989	51
3.1.1 DA ALALC À ALADI	51
3.1.2 DESEMPENHO DO SISTEMA DE PAGAMENTOS	53
3.1.3 PROPOSTAS PARA MODIFICAR O CCR E ASD	61
3.1.4 A CRÍTICA DE OCAMPO	66
3.1.5 RESULTADOS	68
3.2 ANÁLISE DO PERÍODO RECENTE	68
3.2.1 A ALADI NA DÉCADA DE NOVENTA	68
3.2.2 DESEMPENHO DO CCR	69
3.2.2 DISCUSSÕES PARA MODIFICAR O CCR	76
3.2.3 ESTUDOS SOBRE O CCR	81

3.2.4 PRINCIPAIS RESTRIÇÕES IMPOSTAS AO CCR POR SEUS PAÍSES-MEMBROS.....	83
3.3 O DESEMPENHO DO CCR NO BRASIL.....	86
3.3.1 O CCR E AS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS	86
3.3.2 TRANSFERÊNCIAS ANTECIPADAS	94
3.3.3 O BRASIL COMPARATIVAMENTE AOS OUTROS PAÍSES-MEMBROS.....	95
CAPÍTULO 4: A RELEVÂNCIA DO CCR PARA AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS	99
4.1 O COMÉRCIO DO BRASIL COM A ALADI E OUTROS BLOCOS REGIONAIS	99
4.2 IMPORTÂNCIA DO CCR NO COMÉRCIO INTRA-REGIONAL.	103
4.3 RESTRIÇÕES AO CCR.	104
4.3.1 REPERCUSÕES EM TORNO DA RESTRIÇÃO AO CCR.....	107
4.3.2 ALTERNATIVAS ÀS GARANTIAS DO CCR.....	111
4.3.3 CONSEQUÊNCIAS VERIFICADAS.....	112
4.4 O RESTABELECIMENTO DO CCR.....	114
4.4.1 CRÍTICAS.....	123
4.4.2 EFEITOS DA FLEXIBILIZAÇÃO DO CCR.....	124
4.5 PROPOSTAS DE ALTERNATIVAS AO CCR.....	125
4.6 TENDÊNCIAS RECENTES.....	126
CONCLUSÃO	129
BIBLIOGRAFIA.....	132

RESUMO

A pesquisa proposta visa examinar o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), sua evolução e sua importância para o comércio brasileiro com a ALADI. Pretende-se averiguar os objetivos e determinantes de sua criação, sua estrutura operacional e as formas, intensidade e abrangência de sua utilização desde 1965, ano em que foi criado, até 2003. Com respeito às restrições implementadas no CCR pela Argentina em 1999 e pelo Brasil em 2000, pesquisar-se-á o motivo de tais medidas e seu impacto no comércio exterior brasileiro. Serão analisadas também as posteriores alterações sofridas por esse mecanismo, sua situação atual no Brasil e na ALADI como um todo e suas perspectivas futuras.

INTRODUÇÃO

O crescimento das exportações e/ou a geração de superávits comerciais são estratégias consideradas fundamentais para a geração de moeda forte e redução/eliminação das restrições externas ao crescimento econômico brasileiro. O comércio intra-regional (MERCOSUL e demais países da ALADI) pode contribuir de forma crescente e significativa para o aumento das exportações e/ou redução das importações extra-região. Dentro desse contexto justifica-se o estudo de instrumentos e políticas voltadas para alavancar o comércio exterior brasileiro.

O presente trabalho enquadra-se nesse esforço, pois visa conhecer melhor o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, mais conhecido pela sigla CCR, considerado por muitos como um dos principais instrumentos de alavancagem das exportações brasileiras, sobretudo de bens de ciclo longo, destinadas aos países da ALADI.

O CCR funciona como uma câmara de compensação de créditos e débitos, sendo que a cada quadrimestre, os bancos centrais dos países que o integram fazem um acerto de contas, transferindo ou recebendo, conforme resulte devedor ou credor, somente o saldo global das operações cursadas sob seu âmbito. Assim, há uma redução da necessidade de moeda forte para realizar as transações comerciais entre os países-membros, já que o fluxo de divisas com o mecanismo de compensação multilateral é menor. Outro aspecto importante desse mecanismo é que os bancos centrais membros garantem a conversibilidade e a transferibilidade das moedas, além de assumirem os riscos comercial e político das operações cursadas sob seu amparo.

Devido a essas características, o CCR facilita a integração regional, promovendo o comércio entre seus países-membros, que são os países da ALADI, exceto Cuba, e República Dominicana.

Recentemente, alguns países-membros vêm alterando as regras de funcionamento desse mecanismo em seus territórios, limitando a possibilidade de sua utilização e com isso deixando descontentes muitos exportadores, os quais acreditam que tais medidas têm impactos negativos no comércio intra-regional.

O exame das causas e dos possíveis efeitos dessas alterações no CCR, bem como o acompanhamento do debate tanto interno como no âmbito da ALADI sobre a necessidade ou não de se flexibilizar esse mecanismo foram outras das justificativas para a realização do presente trabalho, o qual está dividido em quatro partes.

CAPÍTULO 1: DEBATE SOBRE A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE PAGAMENTOS PARA A AMÉRICA LATINA

Este capítulo tem como objetivo proporcionar ao leitor uma visão geral da situação do comércio exterior entre os países latino-americanos e da forma como se canalizavam os pagamentos dessa atividade entre eles nos anos anteriores ao surgimento de um sistema comum de pagamentos na América Latina. Também pretende mostrar os problemas que existiam por falta desse sistema, bem como a relação deste com a Zona de Livre Comércio (ZLC) idealizada para a região. Ademais, procurou-se descrever as várias propostas que foram feitas sobre possíveis sistemas de pagamentos para a América Latina e relatar a intensa discussão que elas engendraram nos anos cinquenta e início dos anos sessenta.

1.1 RESTRIÇÕES AO COMÉRCIO INTRA-REGIONAL

Antes da Segunda Guerra Mundial, o comércio entre os países da América Latina representava proporção muito pequena do comércio total dessa região, um pouco mais que 5%, de acordo com dados do FMI¹, sendo que o intercâmbio entre Argentina e Brasil respondia por quase metade dessa cifra.

A principal razão para o baixo comércio intra-regional devia-se ao modo pelo qual as economias da região foram organizadas desde seus primórdios, ou seja, decorria do fato da produção desses países ter sido feita de modo a atender principalmente às necessidades dos países europeus e dos Estados Unidos. Assim, a América Latina passou a concentrar suas exportações em produtos agrícolas e matérias-primas e tornou-se mercado para as manufaturas dos países desenvolvidos. Toda infra-estrutura dos países latino-americanos, como transportes e serviços bancários e financeiros, também foi construída com o intuito de facilitar tal padrão de comércio.²

Assim sendo, os países latino-americanos não representavam importantes mercados uns para os outros. Como a maioria era exportadora dos mesmos tipos de produtos, muitas vezes suas exportações concorriam entre si. Ademais, apenas países que tivessem certo grau de industrialização poderiam ser importantes mercados para as *commodities* minerais exportadas por alguns de seus vizinhos.

¹ CEPAL (1949: 16). Esse documento foi publicado pela CEPAL, mas foi preparado, a seu pedido, por técnicos do FMI.

² TRJFFIN (1963: 97 a 101).

A situação descrita acima mudou um pouco com a ocorrência da Segunda Guerra Mundial, que possibilitou um considerável incremento do comércio intra-regional. Vários países latino-americanos passaram a buscar dentro da própria região alguns produtos cujos países fornecedores tradicionais estavam impossibilitados de ofertar por estarem envolvidos no conflito. Assim, países como Brasil, Argentina e México tiveram oportunidades de aumentar suas produções de bens de consumo para atenderem tanto ao aumento da demanda interna como externa. Os principais produtos substituídos foram: tecidos, ferro, produtos de aço e pneumáticos para automóveis. No entanto, a possibilidade de uma maior substituição era ainda limitada, devido às características da produção regional e do padrão de desenvolvimento desses países.

Após o fim da Guerra, algumas dessas mudanças perduraram. Foi isso o que aconteceu no Brasil, onde surgiram novas indústrias e/ou aumentou o volume de operação das antigas, a exemplo das indústrias têxtil e siderúrgica. Tal fenômeno também ocorreu com várias manufaturas leves da Argentina e do Uruguai. Segundo a CEPAL, a proporção do comércio entre os países latino-americanos com relação ao comércio total estava em torno de 10% em 1947.³

O desenvolvimento da produção manufatureira e o incremento do comércio intra-regional, no entanto, eram vistos com ressalvas por alguns agentes, como os técnicos do FMI, que consideravam que era preciso estudar mais cuidadosamente essa forma de tentar fomentar o comércio intra-regional. Segundo eles, se a substituição não se fundamentasse em análises cuidadosas das relações de custo e preço, poder-se-ia chegar a resultados antieconômicos, pelo mau uso dos recursos escassos e limitados dos países dessa região. Consideravam essa mudança aceitável só no caso dos países latino-americanos ficarem permanentemente desprovidos de dólares, sem possibilidade de obtê-los e sem poder importar tais produtos de outras regiões.⁴

Vejamos na próxima seção algumas das idéias da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) sobre o comércio entre os países latino-americanos e sobre o desenvolvimento dessa região.

1.2 A VISÃO DA CEPAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL⁵

A CEPAL não era otimista quanto à possibilidade da América Latina conseguir se desenvolver sem um amplo programa de substituição de importações e diversificação de suas exportações. Tal posição baseava-se na constatação de que as importações de bens de capital e

³ CEPAL (1949).

⁴ CEPAL (1949: 27 e 28).

⁵ CEPAL (1958 e 1961).

outros bens finais a partir das receitas das exportações de produtos tradicionais eram cada vez mais difíceis devido à deterioração dos termos de troca.

Uma das dificuldades para a implementação do processo de substituição de importações era a concorrência com produtos manufaturados mais baratos procedentes dos Estados Unidos e da Europa. Para enfrentar essa concorrência, era preciso evitar que se criassem na região indústrias pequenas, com baixa escala de produção e com elevados custos. Para tanto, era necessário buscar formas de aumentar o mercado dessas empresas para que pudessem produzir em grande escala.

A criação de uma ZLC, que abarcasse toda a América Latina, ajudaria a atingir aqueles objetivos. Isso porque, ao ampliar mercados, permitiria a produção em grande escala e, desse modo, contribuiria para reduzir os custos de produção. Ademais, ao baixar ou eliminar tarifas aduaneiras para produtos originários da região, daria maior competitividade a esses produtos. Também evitaria uma excessiva substituição de importações por parte dos países da região, permitindo-lhes lograr certa especialização industrial e importar de seus vizinhos os bens que não produzissem. Outro benefício que uma ZLC proporcionaria à região seria o fortalecimento de sua capacidade de negociação com terceiros países.

A idéia de se implantar uma ZLC entre os países da América Latina, no entanto, não era consensual. Seus opositores, dentre os quais se destacava o FMI, justificavam sua posição afirmando que uma ZLC não era necessária devido ao baixo nível de comércio entre os países da região. No entanto, como dito na seção anterior, esse baixo nível de comércio intra-regional devia-se em grande parte à forma como se procurou desenvolver a produção e o comércio dos países latino-americanos, voltando-os para atender os interesses dos países desenvolvidos. Tal justificativa, porém, não convencia os opositores ao estabelecimento da ZLC, que afirmavam que o padrão de comércio existente na região era o padrão natural e que medidas tentando mudá-lo levariam-na a ter que comprar produtos mais caros, o que acabaria por reduzir o bem-estar de sua população.

Apesar dessas críticas, difundia-se na América Latina a idéia de se implementar acordos graduais de complementação econômica como forma de chegar a um mercado regional. Este facilitaria a resolução de problemas relacionados à substituição de importações, investimentos, produtividade, entre outros. Devido ao êxito dos programas de cooperação econômica implantados na Europa, a vontade de estabelecer programas semelhantes na América Latina ganhava ainda mais força.

Segundo a CEPAL, para conseguir atingir seus objetivos, a ZLC deveria seguir o princípio da reciprocidade, o qual é definido pela equivalência nas vantagens obtidas através do intercâmbio comercial. O cumprimento de tal princípio era importante, pois, como observou a CEPAL, caso não

houvesse garantias aos países integrantes da ZLC de que receberiam benefícios, muitos deles poderiam evitar adotar medidas de liberalização comercial.

A CEPAL também enfatizava que antes de se efetivar acordos para criar a ZLC era preciso cuidar da situação dos pagamentos de comércio exterior na América Latina. Caso isso não ocorresse, poderia haver a necessidade de interromperem-se as correntes de comércio regionais, apenas por causa de dificuldades engendradas pelos mecanismos de pagamento então existentes.

As preocupações da CEPAL com relação às formas como se efetuavam os pagamentos do comércio realizado entre os países latino-americanos por volta de meados do século XX e como essas formas de pagamento influenciavam esse comércio são objeto de análise da próxima seção.

1.3 FORMAS DE PAGAMENTO DO COMÉRCIO INTRA-REGIONAL⁶

Antes e durante a Segunda Guerra Mundial, os pagamentos pelas exportações entre os países latino-americanos eram efetuados em sua maior parte em dólares ou em libras esterlinas, a menos que existisse algum acordo especial entre os países exportador e importador.

Essa situação começou a mudar depois do fim da guerra. Com a diminuição das grandes reservas de ouro e dólares obtidas durante o conflito, muitos países começaram a enfrentar dificuldades para pagar suas importações em moeda forte. A escassez de moedas conversíveis causada pelo desequilíbrio dos balanços de pagamento com a área do dólar levou, então, a que muitos países da região buscassem acordos bilaterais para dar continuidade às correntes de comércio existentes. Assim, em 1948, a metade do comércio entre as nações da América Latina se efetuava através desses acordos bilaterais⁷.

A característica mais freqüente de vários dos acordos bilaterais existentes na região era dispor de financiamento bilateral para as transações comerciais. Alguns deles estipulavam que se uma das partes contratantes ultrapassasse o limite dos créditos anteriormente acordados, teria que pagar o excesso incorrido em ouro ou em dólares. Assim sendo, freqüentemente o país que se via próximo a ultrapassar aquele limite procurava diminuir suas importações mediante a limitação de compras do país credor. E este, mesmo antes do país devedor alcançar tal limite, poderia perder o interesse em aumentar suas vendas para o país devedor, temendo a necessidade de ter que conceder mais créditos e/ou porque sabia que esses créditos não conseguiriam encontrar emprego oportuno no

⁶ CEPAL (1949).

⁷ CEPAL (1949: 40).

mercado do país devedor. Dessa forma, o comércio entre os países que firmavam acordos bilaterais tendia a se equilibrar em torno do montante de operações do país que tivesse menor saldo.

Certos acordos bilaterais não estipulavam limites para o crédito, principalmente em momentos de maior escassez de moedas conversíveis, a fim de evitar os relatados efeitos restritivos sobre o comércio. Porém, alguns deles, na tentativa de evitar altos níveis de créditos, estabeleciam a cobrança de juros do saldo que ultrapassasse certo valor prefixado. Outros tipos de acordo limitavam a necessidade de pagamentos mediante a estipulação de intercâmbio equivalente e, dessa forma, acabaram por constituir um fator de limitação ao comércio intra-regional. Outra característica da compensação bilateral era que não permitia que um país cancelasse seu saldo negativo com seu parceiro do acordo bilateral através do emprego de seus saldos positivos resultantes de acordos com outros países.

Nem todos os países da região, no entanto, intercambiavam através de contas bilaterais. Eram principalmente os países da região sul da América Latina que transacionavam por meio dessas contas. Já os países da região norte seguiam a prática de exigir pagamentos por suas exportações em moedas conversíveis. Mas como eles também tinham problemas de escassez de divisas conversíveis, freqüentemente o comércio exterior desses países passava por dificuldades e interrupções. Tal fato poderia causar problemas aos possíveis acordos de complementação econômica que viessem a ser estabelecidos na América Latina e ao eventual estabelecimento de um mercado regional.

Devido a esses problemas derivados das formas de pagamentos então existentes na região, surgiram propostas no sentido de possibilitar uma compensação multilateral das contas bilaterais.

1.4 DIVERGÊNCIAS ENTRE AS PROPOSTAS DA CEPAL E DO FMI⁸

A CEPAL considerava que a resolução dos problemas de pagamento do comércio intra-regional era essencial para engendrar uma maior complementaridade entre as produções locais, bem como para ampliar gradualmente os mercados nacionais.

Assim sendo, já em 1948, a CEPAL solicitou ao FMI um estudo sobre a possibilidade de se estabelecer, como medida transitória, um sistema para a compensação multilateral de pagamentos internacionais entre os países da América Latina e também entre esses países e o resto do mundo. Um dos propósitos desse sistema era a criação de técnicas de pagamento que permitissem o aumento do intercâmbio comercial.

⁸ CEPAL (1949).

Atendendo a tal solicitação, técnicos do FMI prepararam o estudo: *"Compensación Multilateral de Pagos Internacionales en América Latina"*, publicado pela CEPAL em 1949. Nesse documento, os pesquisadores do FMI afirmaram ser um erro a crença de que dificuldades técnicas de pagamento eram os principais obstáculos para a expansão comercial entre os países da região. Segundo eles, os problemas existentes deviam-se aos déficits de balanço de pagamentos de vários países latino-americanos, problemas esses que não podiam ser corrigidos por artifícios técnicos.

Em relação às dificuldades de pagamento genuinamente técnicas, também consideravam que um sistema multilateral de pagamentos regional contribuiria pouco para resolvê-las, dada a estrutura de intercâmbio entre os países da região. Tal sistema só teria êxito em diminuir tais dificuldades e aumentar o volume de comércio se a proporção do intercâmbio saldado bilateralmente entre os países que viriam a constituí-lo fosse baixa em relação às operações totais, e a proporção de comércio compensável multilateralmente fosse alta. Só assim tal acordo poderia contribuir consideravelmente para libertar o comércio das restrições impostas pelos acordos bilaterais. No entanto, estatísticas analisadas pelos técnicos do FMI mostravam que tal configuração não se verificava no comércio entre os países da região.

Os técnicos do FMI também consideravam que um sistema especial de pagamentos para a região exigiria muitos esforços e que seria difícil prever seus resultados, muitos dos quais poderiam não ser positivos. Citam como exemplos das dificuldades técnicas existentes a multiplicidade de tipos de câmbio e a falta de uma tradição de forte colaboração entre os bancos centrais da região. Eles ainda enfatizaram a necessidade, por parte dos países latino-americanos, de buscarem a restauração do equilíbrio geral, a fim de tornar conversíveis mais moedas nacionais e empregar dólares em quantidades cada vez maiores para saldar o comércio entre os países da região. Segundo eles, só assim esses países poderiam resolver seus problemas de pagamento de comércio exterior.

1.4.1 A TRANSIÇÃO DE ACORDOS BILATERAIS E MULTILATERAIS⁹

Os países sul-americanos que mais participavam do comércio intra-regional passaram por reformas de regime cambial por volta de meados da década de cinquenta, com a substituição de tipos múltiplos de câmbio por uma única taxa real. Tais mudanças eliminaram os subsídios indiretos às exportações que alguns produtos anteriormente recebiam devido à existência desses câmbios múltiplos. Também foram substituídos os métodos diretos de controles de pagamentos e de seleção

⁹ CEPAL (1958).

de importações por sistemas indiretos. Como resultado, os importadores ganharam mais liberdade para escolher seus fornecedores dentro de determinadas zonas monetárias.

O efeito de tais mudanças foi diminuir a atratividade dos fluxos bilaterais de comércio, pois estes dependiam em grande parte de medidas discricionárias dos governos da região, possíveis devido à existência do controle direto sobre o comércio exterior. Assim sendo, o enfraquecimento das contas bilaterais e o novo regime de comércio exterior baseado em controles indiretos causaram novas dificuldades ao comércio intra-regional.

A grande preocupação da CEPAL com os problemas de pagamento de comércio entre os países latino-americanos fez com que essa instituição iniciasse estudos destinados a encontrar soluções para tal problema já em 1956, com a Resolução 1 da Primeira Reunião de seu Comitê de Comércio realizada em Santiago do Chile. Essa resolução definiu ações no sentido de se buscar estabelecer um regime de transição do bilateralismo à multilateralização dos pagamentos entre os países latino-americanos. O Comitê de Comércio decidiu criar um grupo de trabalho formado pelos bancos centrais e autoridades monetárias semelhantes dos países latino-americanos que mantinham contas entre si. A tarefa desse grupo era estudar as medidas necessárias para um novo regime.

Na primeira reunião do Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais, realizada em abril/maio de 1957, esses bancos definiram um modelo de convênio bilateral que cumpria com os princípios da Resolução 1¹⁰ do Comitê de Comércio e que tinha como objetivo guiar os ajustes nos acordos bilaterais existentes. Tal modelo foi adotado pela maioria dos países da região que mantinham contas bilaterais, passando a cobrir 80% do total desse comércio. Procurava-se com isso facilitar a preparação e conclusão de um acordo multilateral destinado a iniciar o funcionamento da compensação multilateral de saldos entre contas prevista pela Resolução 1 do Comitê de Comércio como uma primeira etapa rumo a uma união de pagamentos.

¹⁰ Seguem-se os princípios de concorrência, recomendados pela Resolução 1 do Comitê de Comércio, extraídos de: CEPAL (1958: 29):

- a) igualdade de cotação nos respectivos mercados de câmbio das moedas de conta com as de livre conversibilidade, para as mesmas operações;
- b) comércio a preços não superiores aos do mercado internacional. Caso não houvesse termos de comparação, a cotação não será superior aos preços que vigorem em qualquer outro país em igualdade de condições;
- c) pagamentos através das contas-convênio que compreendem, entre outros:
 - i) o valor dos produtos que se comercializem;
 - ii) os fretes relativos ao comércio direto;
 - iii) os seguros e resseguros;
 - iv) outros gastos acessórios ao comércio;
 - v) os demais itens que envolvam as partes contratantes;
- d) créditos recíprocos adequados ao desenvolvimento satisfatório do comércio e que levem em consideração também as variações sazonais;
- e) "transferência de saldos entre contas, em parte automático e em parte voluntário."

A compensação multilateral tinha por objetivo resolver ou pelo menos diminuir os problemas de imobilização de saldos que ocorriam freqüentemente nas contas bilaterais e ser um mecanismo de transição para uma união de pagamentos.

O sucesso desse mecanismo deveria ser avaliado não só segundo o montante total dos valores que possibilitaria compensar, mas também por permitir que determinadas relações bilaterais não se interrompessem devido a um dos participantes ter alcançado o limite dos créditos acordados.

Outra ação do Comitê de Comércio foi criar o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano. Em sua primeira reunião, realizada em Santiago do Chile em fevereiro de 1958, esse Comitê também se colocou a favor de um regime de pagamentos multilateral para a região, como forma de dar eficácia a um possível mercado regional e de conseguir o máximo de reciprocidade no intercâmbio entre os países participantes.

Para efetivar o regime de transição a multilateralidade definido pela Resolução 1, os países latino-americanos que tinham contas bilaterais concordaram em organizar um sistema de compilação e distribuição de informações periódicas a respeito da situação dessas contas. Com isso, procuravam facilitar a transferência voluntária de saldos entre elas, a qual nunca havia sido efetuada antes. Outro objetivo desse sistema era obter dados que auxiliassem na definição das próximas etapas a serem implementadas a fim de se chegar à multilateralidade.

Na segunda reunião do Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais, ocorrida no Rio de Janeiro em dezembro de 1958, elaborou-se um protocolo que definia a sistemática para a compensação multilateral dos saldos das contas bilaterais. Haveria compensações automáticas, ou seja, aquelas que ocorreriam quando os saldos excedessem o montante dos créditos recíprocos, de primeira categoria e compensações voluntárias, as quais ocorreriam quando os saldos ainda estivessem dentro do limite dos créditos, de segunda categoria.

A compensação de primeira categoria requereria um circuito formado por pelo menos três países e consistiria em reduzir o saldo de cada um desses países no valor do menor saldo existente entre esse grupo. Assim, reduzir-se-iam as transferências sem variar a posição líquida dos países participantes. O seguinte exemplo ilustra o funcionamento desse tipo de compensação. Suponhamos um circuito formado por três países: A, B e C. A deve \$10 a B, que deve \$20 a C, que deve \$15 a A. Em vez de realizarem todas essas transferências, que totalizam um total de \$45, através do acordo de compensação de primeira categoria todos esses saldos seriam reduzidos pelo montante do menor saldo existente, ou seja, \$10. Assim, B transferiria \$10 a C e este transferiria \$5 a A, reduzindo-se o total de transferências a \$15, sem mudar a posição líquida de nenhum dos participantes.

A compensação de segunda categoria também necessitaria da participação de pelo menos três países e consistiria numa transferência de saldo entre contas, mantendo-se a posição líquida de cada país. A finalidade dessa transferência era evitar, através da transferência de saldos entre as contas dos países participantes, que o comércio entre dois países que mantinham conta bilateral se paralisasse devido a algum deles ter chegado ao limite dos créditos acordados bilateralmente. Para ilustrar tal mecanismo, voltemos ao exemplo do parágrafo anterior. Imaginemos que haja acordos de crédito bilateral entre A e B no valor de \$10, entre B e C no valor de \$30, e entre C e A no valor de \$20. Como A já alcançou o limite de crédito que tem com B (A deve \$10 a B), deveria que paralisar seu comércio com B, pois, caso contrário, teria que pagar em divisas conversíveis a B o excesso em que incorresse ou tentar algum outro tipo de negociação com esse país credor. A compensação de segunda categoria, no entanto, através da transferência de saldos entre contas, possibilitaria evitar tal situação. Assim, por exemplo, A poderia transferir \$2 de sua dívida com B para C. Então passaria a dever \$8 a B ($\$10 - \2) e \$2 a C, e este último, por sua vez, passaria a dever \$2 a B. Assim, sem variar a posição líquida de nenhum dos participantes, o país A poderia continuar importando de B. Mas para a concretização dessa operação, o país C precisaria ter disponível pelo menos \$2 de sua margem de \$30 com o país B.

Esse protocolo foi examinado na segunda reunião do Comitê de Comércio, realizada no Panamá, em maio de 1959 e não houve acordo em relação a ele. Deu-se prioridade à discussão da proposta de se estabelecer uma ZLC na região, e a questão dos problemas de pagamento de comércio intra-regional passou a integrar as negociações para o estabelecimento dessa ZLC.

1.4.2 INICIATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA ZONA DE LIVRE COMÉRCIO E AS NOVAS PROPOSTAS DA CEPAL¹¹

Em setembro de 1959, ocorreu a primeira sessão da Conferência Intergovernamental para o estabelecimento de uma ZLC na América Latina. Participaram dela os governos da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. Essa reunião foi destinada a preparar o projeto de tratado dessa ZLC, cujo objetivo fundamental era contribuir para a aceleração do crescimento econômico de seus países-membros. Deixou-se para a reunião de representantes dos bancos centrais daqueles países, que ocorreu em janeiro do ano seguinte em Montevideu, as questões sobre acordos de pagamentos e a sua relação com a área de livre comércio.

¹¹ CEPAL (1961)

Foi no encontro dos representantes dos bancos centrais que a CEPAL¹², em 1960, apresentou a proposta de criar uma Agência Central para definir o mecanismo de multilateralização das contas bilaterais e para canalizar um sistema de créditos entre os países que viessem a integrar a ZLC.

Como já mencionado, a CEPAL considerava necessário estabelecer um sistema de pagamentos destinado a facilitar as transações entre os países-membros da ZLC e a evitar que a continuidade das contas e créditos bilaterais tivessem um efeito discriminatório sobre o comércio entre esses países. Em relação ao desenvolvimento de um sistema de créditos, sua importância estaria em diminuir o receio dos países em adotar e avançar nas medidas de redução e eliminação de direitos tarifários e outras restrições. Isso porque se previa que a liberalização comercial entre os países da região provocaria um aumento do intercâmbio entre eles, impulsionando até mesmo as transações de bens duráveis e de bens de capital, então quase inexistentes. Essa expectativa dava origem a preocupações, pois a liberalização poderia levar um país a incorrer em um excesso de importações da ZLC, sem um correspondente aumento de suas exportações, provocando novos problemas para seu balanço de pagamentos. Nesse caso, um sistema de créditos seria extremamente importante para evitar que, por prudência, alguns países-membros não se dispusessem em avançar, ou até mesmo tentassem retroceder nas medidas para redução ou eliminação tarifária, a fim de não piorar suas contas externas. Os créditos também seriam importantes por conceder um prazo para que os países deficitários comesçassem a sentir os efeitos das medidas liberalizantes implantadas pelos outros membros da ZLC, passando também a se beneficiar delas.

Assim sendo, o sistema de créditos da CEPAL visava auxiliar a ZLC a alcançar objetivos como o de criar e dar continuidade às correntes de comércio entre seus países-membros, o que permitiria uma maior especialização industrial e agrícola nesses países e provocaria um aumento da concorrência entre eles, contribuindo assim para acelerar o desenvolvimento econômico da região.

Os créditos seriam dados aos países deficitários pela Agência, a qual, para tanto, usaria os créditos a ela concedidos pelos países que viessem a ter um excesso de exportações para a ZLC. Todos os créditos seriam efetuados em dólares. Os créditos concedidos pela Agência poderiam ser empregados tanto dentro da ZLC como nos demais países do mundo. Já os créditos fornecidos à Agência pelos países superavitários só poderiam ser cancelados por meio de transações dentro da própria ZLC. O objetivo dessas regras era fazer com que o princípio da reciprocidade fosse cumprido, pois estimulariam os países com superávits persistentes a acelerar suas políticas de liberalização como forma de diminuir sua concessão de créditos.

¹² CEPAL (1961: 10).

Segundo a proposta da CEPAL¹³, os bancos centrais dos países membros de tal sistema de crédito manteriam contas, denominadas em dólares, com a Agência, a qual calcularia, a intervalos regulares, os saldos que cada país tinha com ela. A liquidação desse saldo seria efetuada em moeda conversível ou mediante o uso de crédito, ou ainda, através das duas formas. A multilateralização dos pagamentos só seria necessária no caso dos pagamentos das transações não serem efetuados em moeda conversível, e sim através de contas.

Com já dito, os problemas decorrentes do intercâmbio através de contas deviam-se ao fato de que os saldos assim gerados só podiam ser empregados para pagar o outro país signatário da conta. Isso limitava a escolha de que país importar, pois se passava a dar preferência aos produtos dos países com os quais se mantinha conta, a fim de usar o saldo existente. Também direcionava a escolha do país de origem das importações em função da existência de acordos de crédito, desprezando, assim, produtos de outros membros da ZLC com os quais não havia acordos desse tipo. Para corrigir essas distorções é que se faria a multilateralização periódica de todos os saldos das contas bilaterais.

A multilateralização desses saldos poderia ser total ou parcial. Se adotada a primeira forma, ao final do período contábil, os saldos em excesso aos limites dos créditos bilaterais recíprocos se transfeririam à Agência. Desse modo, uma dívida com um sócio bilateral seria transformada numa dívida com a Agência. As mesmas regras valeriam para o credor, que ao passar a ter um crédito com a Agência poderia usá-lo para fazer importações de qualquer país da ZLC. O sistema parcial seguiria o mesmo mecanismo, com a diferença de que só uma porcentagem dos saldos bilaterais seria transferida à Agência.

A outra função da Agência, como já mencionado, seria canalizar créditos como instrumento de apoio ao incremento do comércio entre países da ZLC. A CEPAL considerava que um sistema de créditos automáticos seria mais eficiente e que o montante deles deveria ser pré-estabelecido. Um país deficitário poderia usar tais créditos até atingir o valor máximo anteriormente acordado. A partir daí, teria que pagar em moeda conversível. Já o país superavitário concederia crédito até aquele nível pré-estabelecido, devendo exigir o excedente em moeda conversível.

Para garantir o bom funcionamento desse sistema, a Agência deveria contar com um fundo próprio de capital, para fazer frente a situações em que países superavitários tivessem o direito de receber pagamentos em moeda conversível, por já terem sido excedidos os limites dos créditos que concordaram em conceder, ao mesmo tempo em que os países deficitários não houvessem excedido

¹³ CEPAL (1961: 15 a 22).

aqueles limites de crédito. Os recursos desse fundo poderiam provir de cotas subscritas por seus países-membros e também de contribuições de países não-membros e de instituições internacionais.

Ainda em relação ao sistema de crédito, a CEPAL propôs dois possíveis regimes: o de créditos *a priori* e o de créditos *a posteriori*. O primeiro consistiria num sistema descentralizado, no qual o banco central de cada país-membro concederia licença a bancos comerciais e outras instituições financeiras para operar no sistema. Através de seus representantes nos demais países da ZLC, essas instituições autorizadas efetuariam cobranças e pagamentos pelas transações realizadas entre os países-membros, sendo que ao final do período contábil, elas liquidariam sua posição com seu banco central. A consolidação da posição líquida de todas as instituições autorizadas com seus respectivos bancos centrais resultaria na posição que cada um desses últimos registraria com a Agência. Uma porcentagem desses saldos seria destinada à concessão, dentro dos níveis acordados, de créditos aos países deficitários. A vantagem desse plano seria a redução das transferências de moedas conversíveis e a concessão de créditos.

O regime de créditos *a posteriori* teria lugar caso se decidisse usar dólares diariamente para realizar as transações correntes entre os países da ZLC. A agência também concederia créditos automáticos em dólares, até o limite das margens de crédito, aos países deficitários ao final do período contábil. Os países superavitários, por sua vez, deveriam dar créditos automáticos em dólares à Agência até o limite acordado. Desse modo, eliminaria-se o uso do dólar de conta, implícito no regime anterior.

1.5 CRÍTICAS ÀS PROPOSTAS DA CEPAL

O autor Barry N. Siegel, em seu trabalho: "*Sistemas de Pagos para a Asociación Latinoamericana de Livre Comercio*", de 1964, relata e comenta as principais críticas feitas pelo FMI e pelos EUA às propostas da CEPAL. Segundo Siegel, os EUA eram contrários a qualquer plano regional que tendesse a desviar o comércio, mais que a criá-lo e, conseqüentemente, também se opunham a regimes de pagamentos que apoiassem tal tipo de plano.

As principais críticas às idéias da CEPAL se referiam à questão da conversibilidade, à forma como seriam concedidos e recebidos os créditos, à automaticidade destes e também à possibilidade de desvio de comércio que a efetivação das propostas dessa instituição poderiam causar.

Segundo os opositores ao sistema de pagamentos proposto pela CEPAL, tal sistema poderia representar um retrocesso no avanço para a conversibilidade dos países latino-americanos, pois os créditos dos países superavitários membros da ZLC à Agência só poderiam ser compensados por

importações provenientes dos demais países-membros. Também havia discórdia quanto à proposta de que os créditos fossem concedidos ou recebidos segundo o superávit ou déficit "zonal" de cada país, sem considerar devidamente a posição do balanço de pagamentos global desses países. Para aqueles que se opunham aos planos da CEPAL, esses fatores poderiam causar desvio de comércio, pois se fosse seguida a proposta dessa instituição, os países superavitários com a ZLC e deficitários globalmente seriam estimulados a reduzir suas importações originalmente procedentes do resto do mundo e aumentar a compra de produtos procedentes da região, a fim de diminuir os créditos que tinham que proporcionar à Agência. Segundo a visão convencional, esse desvio de comércio, com a substituição de produtos mais baratos pelo mais caros advindos dos países latino-americanos, reduziria o bem-estar da população dos países que assim procedessem. Também eram contrários à concessão de créditos automáticos, porque consideravam que tais créditos promoveriam políticas expansionistas nos países deficitários, tendo, assim, um viés inflacionário.

A CEPAL defendia-se dessas críticas afirmando que os países deficitários, ao receberem créditos, poderiam empregá-los no comércio tanto com a região como com terceiros países, não afetando, assim, o princípio da conversibilidade. Já a restrição imposta aos países superavitários de poderem compensar os créditos que concediam à Agência apenas com países-membros da ZLC visava fazer com que esses países, a fim de recuperarem seus créditos, ampliassem suas importações provenientes dos demais países da ZLC. Para a CEPAL, "esta formação de correntes adicionais de intercâmbio não teria porque afetar o comércio com o resto do mundo. O volume deste depende da demanda exterior, especialmente dos grandes centros industriais, e da aptidão para satisfazer esta demanda pelos países latino-americanos (...)".¹⁴

Ademais, também segundo a CEPAL, aquela restrição era importante porque ajudaria a efetivar o princípio da reciprocidade. Caso fosse retirada, o país superavitário com a região, sendo que essa condição poderia ter sido obtida devido à redução ou eliminação de restrições à importação efetuada por outros países da ZLC, tentaria retardar o cumprimento de suas obrigações de liberalização, a fim de tentar prolongar a posição favorável pela qual passava.

A CEPAL alegava ainda que o *Export-Import Bank* dos Estados Unidos e outras instituições de certos países europeus também concediam créditos que só podiam ser empregados para estimularem exportações provenientes de seus países. Se esses créditos não contrariavam o princípio da conversibilidade, então os créditos concedidos pela Agência proposta pela CEPAL também não contrariariam.

¹⁴ CEPAL (1961: 53).

Outro argumento da CEPAL era que o sistema de créditos recíprocos, ao contrário do que afirmavam seus críticos, contribuiria para consolidar o princípio da conversibilidade. Isso porque, para tornar conversíveis suas moedas, muitos países da região substituíram as medidas de controles de câmbios por restrições cambiais, como os depósitos prévios. Assim, procuravam evitar que o aumento das importações levasse a perda de moedas conversíveis. Essas restrições só poderiam ser eliminadas se estes países melhorassem a situação de seus balanços de pagamentos. É aí que se destacava a importância da constituição de uma ZLC e do estabelecimento de um sistema de créditos recíprocos, a fim de ajudar aqueles países na expansão de suas exportações e na substituição de importações, melhorando o resultado de seus balanços de pagamentos.

Por fim, quanto à automaticidade dos créditos, a CEPAL considerava essa a forma mais adequada de concedê-los, pois asseguraria aos países deficitários que, sob certas condições previamente acordadas, receberiam créditos para fazer frente aos problemas decorrentes da situação deficitária. Esses créditos seriam concedidos por certo período, após o qual, caso fosse necessário, proceder-se-ia a sua renegociação, levando-se em conta as mudanças que se julgassem necessárias para corrigir situações que resultaram inconvenientes no passado.

1.5.1 O TRATADO DE MONTEVIDÉU¹⁵

A segunda sessão da Conferência Intergovernamental para o estabelecimento de um ZLC ocorreu em Montevidéu em fevereiro de 1960. Nela foi aprovado o Tratado de Montevidéu, que estabeleceu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Apesar de toda a discussão para a criação de um sistema de pagamentos e créditos para essa ZLC, o Tratado foi aprovado sem conter disposições a esse respeito. Desde essa reunião, o debate sobre sistemas especiais de pagamentos foi perdendo espaço para as discussões que buscavam acordos tentando eliminar tarifas alfandegárias e para a questão de créditos à exportação.

Enquanto isso, grandes mudanças ocorreram nos mecanismos de pagamentos de comércio exterior existentes entre alguns países da ZLC. A rede de acordos bilaterais se extinguiu quase por completo. Ao final do ano de 1962, apenas um acordo, entre a Argentina e o Uruguai, continuava existindo, mas já estava em vias de extinção. Uma das causas dessa mudança foi a volta à conversibilidade das contas de não residentes nos principais países europeus em 1958. Assim, como a "escassez de dólares" não podia mais ser utilizada como justificativa para a manutenção dos acordos bilaterais nos países europeus, o FMI e o GATT passaram a requerer que seus membros,

¹⁵ WIONCZEK (1961).

entre eles os países latino-americanos, eliminassem todos os seus acordos bilaterais existentes. Outras causas das mudanças nos mecanismos de pagamentos existentes na região foram as já relatadas modificações nas práticas financeiras de comércio exterior nesses últimos países, como a substituição dos métodos diretos de controle de pagamentos por métodos indiretos. Depois dessas mudanças, o comércio entre os países da América Latina passou a ser efetuado com base em moedas conversíveis, principalmente através de dólares norte-americanos. Essa situação fazia com que a simples falta de divisas conversíveis provocadas pela ocorrência de alguma crise fosse suficiente para dificultar o comércio entre os países da região.

Outro fator que prejudicava o comércio regional era o fato de que tanto exportadores como governos da região privilegiavam a exportação para mercados de moeda conversíveis, em detrimentos de seus vizinhos, pois estes apresentavam riscos cambiais maiores.

Assim, a necessidade de se concertar algum mecanismo de pagamentos que evitasse tais efeitos negativos era premente.

1.6 OUTRAS PROPOSTAS PARA UM SISTEMA DE PAGAMENTOS REGIONAL

Apenas na Sétima Reunião Operativa do Centro de Estudos Monetários Latino-Americano (CEMLA), realizada na Cidade do México em 1962, voltou-se a dar atenção aos problemas de pagamento de comércio entre os países da região. As discussões iniciaram-se com a análise do estudo: "*Una cámara de compensación y unión de pagos latinoamericana*", de Robert Triffin, a qual analisaremos a seguir.

1.6.1 A PROPOSTA DE ROBERT TRIFFIN

O estudo de Triffin de 1963 aponta as razões para o fracasso dos intentos anteriores de se implementar um sistema de pagamentos para a América Latina. Considerou que os projetos existentes para o estabelecimento de tal sistema se baseavam demasiadamente nas disposições originais do acordo da União Européia de Pagamentos (UEP) de 1950. Segundo ele, era necessário prestar mais atenção nas mudanças que ocorreram na América Latina desde aquela época, pois algumas regras da UEP de 1950 já estavam obsoletas no início dos anos sessenta e não deveriam ser adotadas.

O autor enfatizou a importância de que um acordo de preferências comerciais fosse acompanhado de compromissos de cooperação também nos campos financeiro e monetário, a exemplo do que ocorreu na Organização Europeia para Cooperação Econômica (OECE).

Considerando que os problemas de pagamento de comércio intra-regional deveriam ser abordados de uma forma gradual e experimental, Triffin propunha começar os esforços para a cooperação no campo financeiro pelas medidas mais fáceis e que despertassem menor resistência.

Assim sendo, sugeriu a criação de uma Câmara de compensação entre os bancos centrais dos países latino-americanos. Esta teria por função a compensação multilateral dos déficits e superávits de cada país com os outros participantes do sistema. Desse modo, ao final do período de compensação, restaria a cada país uma posição final, credora ou devedora, com a Câmara. Daí prosseguiria a liquidação total e imediata, em moedas conversíveis, desses saldos líquidos. Em sua versão mais simples, essa Câmara não incluiria um sistema de créditos.

Uma das vantagens desse sistema de pagamentos, segundo Triffin, seria a redução dos custos das liquidações. Tal redução poderia ser repassada aos exportadores e importadores, por meio da diminuição das comissões sobre as operações cambiais. Isso estimularia a utilização desse sistema, uma vez que a operação através dele não seria obrigatória. Mas essa forma de compensação poderia trazer mais vantagens se houvesse também a concessão de créditos mútuos, a fim de ajudar na estabilização dos acordos cambiais dos países integrantes e para reduzir a necessidade de reservas de moedas conversíveis.

Se tal sistema de pagamentos incluísse créditos, Triffin relacionaria sua concessão ou tomada pelos países participantes segundo a posição global de seus Balanços de Pagamentos e/ou seus requerimentos globais de reserva.

Esses créditos estariam protegidos contra os riscos de inconvertibilidade e desvalorização cambial e seriam denominados em uma unidade de conta internacional. Ademais, as obrigações incorridas pela Câmara seriam garantidas por parte de todos os seus membros.

Todas as linhas de crédito diretas e bilaterais entre os bancos centrais membros deveriam ser excluídas do sistema. Os empréstimos e dívidas seriam de cada país com a Câmara para evitar pressão ou discriminação bilateral.

A possível concessão de créditos pela Câmara seguiria a lógica gradual proposta por Triffin. Como passo inicial, os acordos de crédito contemplariam a concessão de créditos mútuos por seus países-membros, permitindo o adiamento da liquidação dos saldos finais diários de todos esses países com a Câmara até o final de cada mês. O valor desses créditos mensais seria previamente acordado pelos países e o pagamento seria feito em moedas conversíveis.

Um possível segundo passo seria destinado a conceder créditos automáticos aos países que ao final do período mensal se vissem impossibilitados de fazer, total ou parcialmente, o pagamento devido à Câmara. Esses créditos seriam limitados e por um período breve, apenas a fim de dar tempo para a negociação de créditos discricionários de maior prazo.

Por fim, Triffin propôs como terceira etapa a concessão de créditos a prazos e montantes maiores e de forma não automática, a fim de apoiar programas gerais de estabilização nos países devedores. Tais créditos seriam concedidos pelo FMI diretamente ao país deficitário, mas poderia contar com o apoio da Câmara, que estudaria o pedido anteriormente.

Para ajudar a Câmara a honrar seus compromissos e a financiar a concessão dos créditos de curto prazo acima referidos, seria conveniente que ela contasse com um fundo de recursos de moedas conversíveis. Uma das possíveis fontes desses recursos seria o aporte à Câmara de certa porcentagem das reservas monetárias internacionais de cada país-membro, em montante proporcional a estas reservas. Como agente do sistema, Triffin sugeriu o Banco Inter-Americano ou o FMI.

Segundo Siegel, a proposta de Triffin guardava certa semelhança com a proposta da CEPAL, mas em alguns pontos era bem diferente e mais limitada. Essas diferenças ficavam por conta principalmente do plano de Triffin de conceder apenas créditos automáticos moderados e relacionar sua concessão ao resultado do balanço global de pagamentos de cada país.¹⁶

Siegel também destacou que enquanto a preocupação do plano de Triffin era com a manutenção da conversibilidade das moedas dentro da ALALC, já a da CEPAL era concertar um sistema que estimulasse o cumprimento do princípio da reciprocidade pelos países-membros.

1.6.2 A PROPOSTA DE RAYMOND MIKESELL¹⁷

Segundo Mikesell (1963), o modo pelo qual se efetivava o financiamento das transações comerciais entre os países da ALALC, ou seja, através de moedas conversíveis e aceites de bancos de Nova York ou Londres, causaria problemas para se obter o esperado aumento do intercâmbio entre os países dessa Zona. Isso porque o medo de perder moedas conversíveis poderia levar alguns governos da região a adotar restrições cambiais, a fim de neutralizar os efeitos da liberalização.

O aumento das transações entre os países da ALALC também imporia a necessidade de maior liquidez na região para financiar esse aumento de comércio. Como as linhas de crédito dadas

¹⁶ SIEGEL (1964)

¹⁷ MIKESELL (1963: 118 a 145).

pelos bancos de Nova York ou Londres aos países da ALALC eram pequenas e a quase totalidade das transações nessa região eram financiadas por meio de instrumentos girados nesses bancos, haveria a necessidade de novos créditos. Esses créditos adicionais, no entanto, implicariam em um aumento do custo de financiamento. Para tentar escapar desses problemas, Mikesell propunha desenvolver o relacionamento entre os bancos e demais instituições financeiras dos países da ALALC e fazer com que esses próprios países proporcionassem liquidez e crédito para a região.

Mikesell também destacava a importância dos bancos que atuavam no comércio exterior para a promoção e o desenvolvimento dessa atividade. Segundo ele, com o estreitamento das relações entre as instituições financeiras dos países latino-americanos, um banco dessa região poderia, por exemplo, emitir carta de crédito expressa em dólares a favor de outro banco de outro país dessa mesma região, sem a necessidade de confirmação por parte de algum banco de Nova York. Assim, reduzir-se-iam os custos de financiamento do comércio entre aqueles países. Ele também apontou outras vantagens que tal cooperação traria, como a disponibilidade de novos tipos de serviços por parte dos bancos aos exportadores e importadores, incluindo facilidades creditícias e o fornecimento de informações sobre empresas da região.

Esse autor também propôs que os bancos dos países da ALALC abrissem contas em dólares em seus bancos correspondentes nos demais países da ALALC. Essas contas seriam usadas para realizar cobranças e pagamentos das transações entre instituições financeiras dos países da Zona e não poderiam ser utilizadas pelo público em geral. Assim, evitar-se-ia o pagamento de comissões por serviços prestados por terceiros bancos, como os de Nova York.

Os pagamentos do intercâmbio comercial entre os países da ALALC deveriam continuar a serem efetuados em dólares ou em outra moeda conversível, porque, segundo Mikesell, a utilização das moedas nacionais desses países não era viável, uma vez que requeria a adoção de políticas cambiais uniformes por todos eles.

Por fim, Mikessel sugeriu a criação de um organismo na ALALC destinado a garantir cartas de créditos e conceder créditos não automáticos para financiar transações comerciais específicas. Seus recursos seriam provenientes de depósitos em ouro ou em dólares de seus países-membros e poderia contar com recursos de instituições internacionais privadas ou oficiais. Esse organismo também poderia prover créditos para países que tivessem piorado o resultado de seu balanço de pagamentos global devido a terem empreendido medidas de liberalização comercial. Seus recursos deveriam funcionar em harmonia com os do FMI, suplementando os recursos concedidos por essa instituição. Siegel observa que no plano de Mikessel também não havia disposições que visassem a estimular o cumprimento do princípio da reciprocidade.

Dadas as diferentes propostas e a intensa discussão sobre um sistema de pagamentos para os países latino-americanos, não se conseguiu chegar a um acordo final sobre tal questão. Como alerta Siegel¹⁸, isso se deveu principalmente às diferenças de posição entre, de um lado, a CEPAL, e do outro, os Estados Unidos e o FMI, porque estes eram a favor do livre comércio e da conversibilidade mundial.

Visto que os Estados Unidos exerciam grande influência sobre os países da ALALC e que estes freqüentemente necessitavam de sua ajuda, assim como a do FMI, era de se esperar que as idéias daquele país e do FMI se sobrepusessem às da CEPAL.

Siegel lamenta as perdas provocadas, pois o plano da CEPAL, ademais de buscar facilitar o intercâmbio entre os países da região, procurava estabelecer um mecanismo que fortalecesse o princípio da reciprocidade.

Na VII Reunião de Técnicos dos Bancos Centrais do Continente Americano, celebrada no Rio de Janeiro em 1963, chegou-se a um consenso sobre a necessidade de se iniciar efetivamente as negociações para a criação de um sistema de pagamentos para a região e houve acordo sobre vários pontos que antes provocavam discórdia, como:

- funcionamento do futuro sistema de compensação regional deveria ser sobre bases voluntárias;
- esse sistema não deveria procurar equilibrar os pagamentos dentro da área e levaria em conta o resultado do balanço de pagamentos global de cada país-membro;
- não haveria concessão de créditos automáticos por esse sistema.

O FMI considerou essa reunião como de grande importância para o início da cooperação financeira regional. E não é difícil entender o porquê. Observando os itens acima, notamos que essa instituição conseguiu fazer com que prevalecessem suas demandas nos planos de consecução de um acordo de pagamentos para a região. E, como veremos no próximo capítulo, as características do acordo de pagamentos que surgiu em 1965 atendiam às exigências do FMI.

¹⁸ SIEGEL (1964: 246 a 263).

CAPÍTULO 2: O SISTEMA DE PAGAMENTOS DA ALALC/ALADI¹⁹

Vimos no capítulo anterior que desde o final da década de cinquenta houve intensa discussão entre países e instituições latino-americanas e internacionais a respeito das características que se julgavam adequadas e necessárias a um possível sistema de pagamentos para a ALALC, com o confronto de idéias ortodoxas e heterodoxas. O resultado desse debate foi que, devido principalmente à situação de dependência por parte dos países que formavam a ALALC em relação aos Estados Unidos e ao FMI, o acordo que surgiu foi bem menos ambicioso do que desejava a CEPAL, como poderemos constatar pela descrição de suas características.

Assim, neste capítulo iremos descrever a sistemática operacional, os objetivos e as principais regras do Sistema de Pagamentos da ALALC/ALADI e do Acordo de Santo Domingo, mecanismo complementar àquele sistema. A melhor compreensão do modo de funcionamento desses dois instrumentos de cooperação financeira regional contribuirá para a análise de seus desempenhos, objeto de estudo dos próximos capítulos.

2.1 A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE PAGAMENTOS PARA A ALALC/ALADI.

Em 1965, foi criado o Conselho de Política Financeira e Monetária da ALALC, composto pelos bancos centrais de seus países-membros. Foi na Segunda Reunião desse Conselho, realizada na Cidade do México em setembro de 1965, que finalmente foi aprovado um mecanismo de compensação multilateral de pagamentos para a ALALC, o "Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos", também chamado de "Acordo do México".

Como se supunha que o comércio intra-regional seria em boa parte equilibrado, o que reduziria a necessidade de grandes quantidades de divisas para realizar os pagamentos resultantes das compensações multilaterais, estabeleceu-se que tais pagamentos deveriam ser realizados em moedas conversíveis e livremente transferíveis.

O Acordo do México foi subscrito pelos bancos centrais dos nove países que então compunham a ALALC, a saber: Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Venezuela e Bolívia só se tornaram membros da ALALC posteriormente, em 1966 e 1967, respectivamente, e ambas iniciaram sua participação no Acordo em 1968. Já o Banco Central da República Dominicana começou a operar no Sistema em 1973, apesar de não ser

integrante da ALALC. Isso foi possível porque as normas desse Sistema permitiam a adesão de países não-membros da ALALC.

O Acordo do México começou a operar em maio de 1966. As decisões sobre seu funcionamento ficaram a cargo do Conselho de Política Monetária e Financeira da ALALC, mas todas as disposições a seu respeito tinham que ser aprovadas pelo Comitê Executivo Permanente dessa Zona.

Como já descrito no capítulo anterior, nessa época praticamente todos os países integrantes da ALALC contavam com escassos ativos externos e com um sistema bancário pouco desenvolvido, de baixa liquidez e com escassez de garantias externas. Através da análise de como o Sistema de Pagamentos implantado nessa Zona funciona, o que será feito neste capítulo, poderemos entender com ele contribuiu para amenizar aqueles problemas.

Em 1980, com a subscrição do tratado de Montevidéu, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Em 1981, através da Resolução 6 do Comitê de Representantes dessa última, foram criados os seguintes órgãos, em substituição aos órgãos competentes em matéria financeira e monetária da ALALC²⁰:

- o Conselho para Assuntos Financeiros e Monetários, integrado pelas máximas autoridades dos bancos centrais membros da ALADI. Uma de suas atribuições é o gerenciamento do sistema de pagamentos dessa Associação.
- a Comissão Assessora de Assuntos Financeiros e Monetários, com a função de assessorar o órgão anteriormente mencionado, considerando e recomendando a ele as providências relacionadas com assuntos de natureza técnica referentes ao mecanismo de pagamentos da ALADI. Dessa Comissão fazem parte os funcionários das áreas internacionais dos bancos centrais membros do Sistema.

Em 1982, o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos foi substituído, sem solução de continuidade, pelo Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR), que foi firmado pelos mesmos bancos centrais do sistema anterior.²¹

O CCR pode ser definido como um mecanismo de compensação multilateral de pagamentos internacionais derivados de operações de comércio, realizadas sob seu amparo, dos países dos bancos centrais signatários. Ao todo são realizadas três compensações multilaterais por ano, sendo que a cada final de quadrimestre são saldadas as operações realizadas durante esse período. Dessa forma, cada banco central, ao final do período de compensação, somente transfere ou recebe,

²⁰ Manual de Divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, p. 1 e 2.

²¹ Atualmente Cuba faz parte da ALADI, mas não é membro do CCR.

segundo sua posição resulte devedora ou credora, o saldo global que tem com os demais bancos centrais membros do Convênio. Outra característica desse Sistema é que as operações cursadas sob seu âmbito são garantidas contra riscos políticos e comerciais pelos bancos centrais membros.

A fim de viabilizar seu funcionamento, o Convênio é constituído por três partes: um Mecanismo de Compensação Multilateral de Pagamentos, um Sistema de Garantias e um Mecanismo de Financiamento Transitório dos Saldos da Compensação Multilateral: o Programa Automático de Pagamento. Esses mecanismos serão abordados mais adiante.

2.2 OBJETIVOS DO SISTEMA DE PAGAMENTOS DA ALALC/ALADI²²

Inicialmente, esse Sistema foi criado com o objetivo de se iniciar uma formal cooperação multilateral entre os bancos centrais membros, a fim de se chegar gradualmente à integração financeira e monetária na região. No entanto, os objetivos mais imediatos eram facilitar os pagamentos derivados do comércio entre seus países-membros, impulsionando o aumento de tal intercâmbio.

A canalização dos pagamentos por meio desse Sistema tinha e ainda tem como objetivos básicos estimular:

- as relações financeiras entre os países da região;
- facilitar a expansão de seu comércio recíproco; e
- sistematizar as consultas mútuas em matérias monetárias, cambiais e de pagamentos.

Ademais, o mecanismo de compensação multilateral de pagamentos visava e visa, entre outros propósitos:

- facilitar a canalização dos pagamentos e intensificar as relações econômicas entre seus respectivos países;
- reduzir os fluxos internacionais de divisas entre os países-membros; e
- diminuir a participação de instituições financeiras de países não-membros em operações como a abertura e confirmação de cartas de créditos nas transações comerciais entre os países-membros da ALALC/ALADI, para desse modo estimular as relações entre as instituições financeiras dessa região, aumentando o conhecimento e a cooperação entre elas.

²² Manual de Divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, p. 2.

Além disso, esse mecanismo de compensação, ao reduzir a necessidade de moeda conversível para canalizar as operações comerciais, também contribuía para diminuir o volume de reservas mantido por cada país-membro.

2.3 FUNCIONAMENTO DO CONVÊNIO DE PAGAMENTOS E CRÉDITOS RECÍPROCOS DA ALADI²³

O Regulamento do CCR permite que sejam cursadas através desse Mecanismo de Pagamentos as operações de comércio de bens originários de qualquer país cujo banco central seja signatário do Convênio.

Caso haja prévio acordo entre os bancos centrais dos países envolvidos, também podem ser efetuadas as seguintes operações:

- de comércio de serviços efetuados por pessoas residentes em qualquer país cujo banco central seja membro do Convênio;
- de financiamento de transações comerciais mediante desconto de documentos em um terceiro país-membro (mecanismo de desconto de instrumentos²⁴) ou em um terceiro país-não membro;
- de pagamentos de triangulação comercial entre países-membros.

É proibida a realização de operações financeiras puras sob o amparo do CCR, sendo essas definidas como operações que implicam em uma transferência de fundos não relacionada com uma operação de comércio.

O uso do Convênio para canalizar qualquer uma das operações admissíveis é voluntário. No entanto, no passado já houve casos de bancos centrais que estabeleceram a obrigatoriedade de se cursar todas as operações admissíveis pelo CCR.

Para que qualquer uma daquelas operações seja canalizada sob o âmbito do CCR, uma "instituição autorizada"²⁵ deve intermediar a operação fazendo uso de qualquer um dos "instrumentos admissíveis" previstos pela Regulamentação do Convênio.

²³ Esta seção foi feita em grande parte com base nas informações disponíveis no Manual de Divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos e no Caderno nº 6 da ALADI, ambos disponíveis no *site* dessa Associação. Por falta de mais informações, não foi possível descrever as regras vigentes nesse Sistema desde a época em que começou a operar, ou seja, em 1966, e vir acompanhando as mudanças que surgiram até o momento presente. Por isso, a descrição feita a seguir refere-se às normas atualmente vigentes nesse Convênio. Mas, ao que parece, não foram muitas as alterações em seu funcionamento e as mais importantes e conhecidas serão relatadas neste ou nos próximos capítulos.

²⁴ O termo "instrumentos" refere-se a qualquer um dos diferentes instrumentos de pagamento que podem ser utilizados para canalizar operações sob o CCR. Exemplos: carta de crédito, letras avalizadas.

²⁵ São bancos comerciais e outras instituições financeiras aos quais foram concedidos, por seus respectivos bancos centrais, permissão para canalizar as operações admissíveis através do CCR. Ficou estabelecido que é da inteira

Vejamos na tabela abaixo o número de instituições autorizadas existentes em cada país-membro:

TABELA 2.1
NÚMERO DE INSTITUIÇÕES AUTORIZADAS
Ano: 2003

Países	Nº	%
Argentina	38	5,9
Bolívia	36	5,6
Brasil	347	54,0
Colômbia	29	4,5
Chile	27	4,2
Equador	49	7,6
México	19	3,0
Paraguai	17	2,6
Peru	15	2,3
Uruguai	29	4,5
Venezuela	30	4,7
R.Dominicana	7	1,1
Total	643	100,0

Fonte: ALADI

2.3.1 INSTRUMENTOS DE PAGAMENTO

É exigido que as operações admissíveis que forem realizadas sob o amparo do CCR sejam efetuadas através de um dos seguintes documentos: ordem de pagamento, cheques nominativos, cartas de crédito, créditos documentários, letras avalizadas e notas promissórias "pagarés". Abaixo, segue uma breve explicação de cada um deles.

- Ordem de pagamento: consiste numa ordem dada a um banco para que este pague ou transfira um valor de um beneficiário designado. Seu uso mais freqüente é para fazer pagamentos à vista.
- Cheques nominativos: ordem escrita e incondicional assinada pela pessoa que a emite e dirigida à outra pessoa, solicitando o pagamento de um montante à vista, em data futura determinada, à ordem dessa pessoa a que emitiu. Geralmente usados para transferências pessoais;

responsabilidade dessas instituições a execução das operações que efetuam através do CCR de conformidade com o Regulamento desse Convênio, sob pena de punição, como a perda da permissão nos casos mais graves.

- Cartas de crédito: trata-se de uma ordem de pagamento condicional emitida por um banco, a pedido de seu cliente importador, em favor de um exportador, que somente receberá o pagamento se cumprir todas as exigências estipuladas pelo importador. Permite que o pagamento seja efetuado à vista ao exportador e que o banco emissor seja financiado por parte de outro banco, o que por sua vez permite que o banco emissor possa financiar o importador. O financiamento é cursado sob o Convênio e as condições são negociadas apenas entre os bancos emissor e financiador.
- Créditos documentários: é a forma mais segura de cobrança para o exportador, mas a mais cara para o importador. Consiste num instrumento emitido por um banco a pedido e de conformidade com as instruções de seu cliente, pelo qual este banco compromete-se a efetuar um pagamento (a um exportador), desde que lhe sejam apresentados todos os documentos exigidos dentro do prazo especificado e que tenha sido cumprido os termos e as condições do crédito.
- Letras avalizadas: são letras de câmbio que receberam aval de um banco. E letras de câmbio são títulos representativos de uma ordem pela qual uma pessoa encomenda a outra o pagamento de um certo valor em favor de uma determinada pessoa. A instituição autorizada avalista deverá comunicar ao seu banco central sobre a concessão de aval.

Esses três últimos instrumentos são mais usados em operações cujos valores são mais vultosos e, eventualmente, concertadas com forma de pagamento a liquidar a curto prazo.

- Notas promissórias "pagarés": podem ser aplicadas a transações pactuadas para pagamentos a médio ou a longo prazo. Quando aplicadas na modalidade de notas promissórias para operações de desconto, são utilizadas para respaldar operações de financiamento de transações comerciais realizadas entre dois países mediante a intervenção de uma instituição autorizada de um terceiro país-membro (mecanismo de desconto de instrumentos).

Em todos esses instrumentos deverá consignar que são reembolsáveis através do Convênio.

Essa diversidade de instrumentos é importante para viabilizar a canalização de pagamentos sob o CCR de operações de diferentes prazos e valores e também por oferecer diferentes custos operacionais.

2.3.2 MECANISMOS DE PAGAMENTO PARA OPERAÇÕES ADMISSÍVEIS

OPERAÇÃO COMERCIAL

O pagamento de uma operação comercial cursada sob Convênio é realizado da seguinte forma. Depois de efetivado o negócio entre exportador e importador e se eles decidirem cursar a operação pelo CCR, aquele último deve ir a um banco autorizado de seu país, o qual lhe informará quais são os documentos necessários para a realização da operação. Depois de providenciada a documentação necessária, o banco mencionado enviará a um banco comercial autorizado do país do exportador o "instrumento" relativo à operação. Esse último banco mencionado, por sua vez, informa ao banco central de seu país o instrumento recebido (Ver figura 2.1).

Na data de pagamento da transação, mediante a apresentação dos instrumentos, o exportador deve ser reembolsado por seu banco comercial, sendo o pagamento feito em moeda local. Este banco, por sua vez, obtém reembolso (reembolso automático) do banco central de seu país e este último anota um crédito a seu favor e um débito a cargo do banco central do país do importador, por conta do qual fez o pagamento. O banco central debitado deve ser reembolsado pelo banco comercial do importador e este, pelo próprio importador, que efetua o pagamento em moeda local.

Para tornar tal sistema possível, o banco central do país do exportador (BC1) mantém duas contas com o banco central do país do importador (BC2). Todos os pagamentos que o BC1 fez, em nome do BC2, às suas instituições autorizadas, para que estas pudessem pagar aos exportadores, são registrados em uma conta. Na outra, são registrados todos os pagamentos que o BC2 fez, a cargo do BC1, para pagar seus exportadores via suas instituições autorizadas. A diferença diária entre essas duas contas é coberta, durante o período quadrimestral, pela linha de crédito bilateral estabelecida entre esses dois países (Ver figura 2.2). Ao final do período quadrimestral, é calculado o saldo bilateral final, ou seja, a soma dos valores das diferenças diárias daquelas contas registradas durante todo o quadrimestre

Assim, enquanto a operação comercial é liquidada na data original do vencimento do documento (instrumento de pagamento), uma nova operação puramente financeira surge entre os bancos centrais, a qual só será liquidada no final do período quadrimestral, quando ocorre a compensação multilateral.

FIGURA 2.1
OPERAÇÃO COMERCIAL E PAGAMENTO POR CONVÊNIO (DURANTE O PERÍODO)

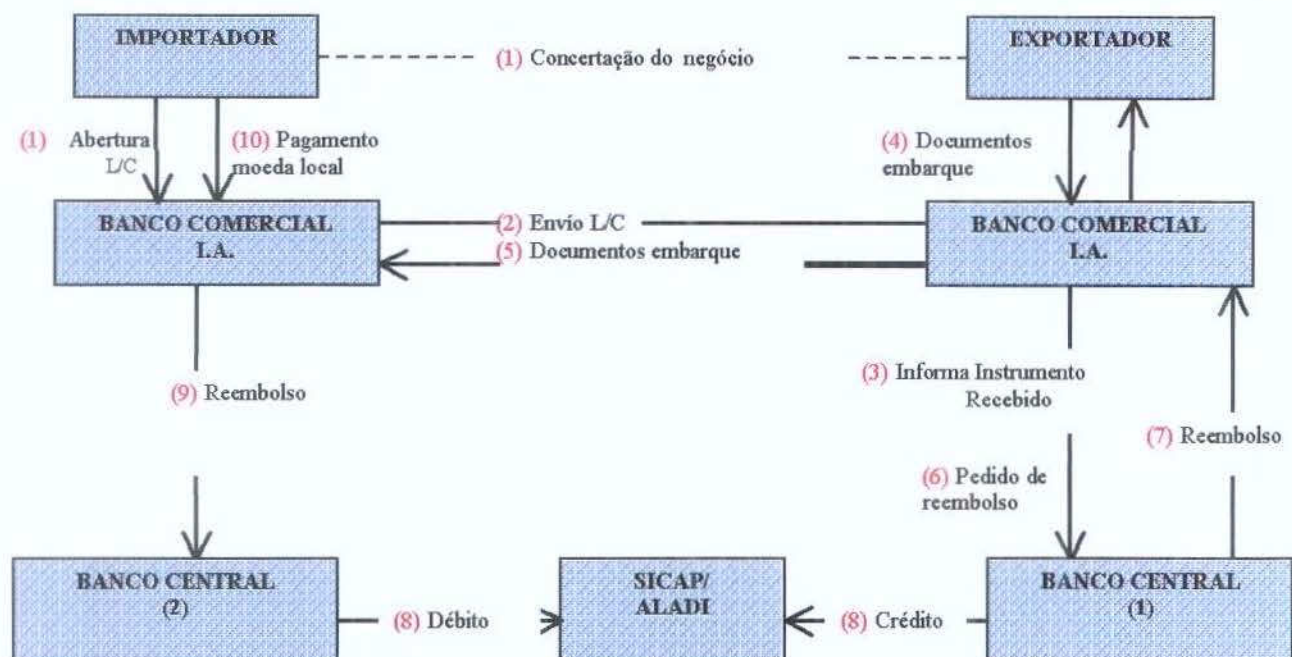


FIGURA 2.2
COMPENSAÇÃO BILATERAL DIÁRIA ENTRE BANCOS CENTRAIS (DURANTE O PERÍODO)



I.A.: Instituição autorizada a operar sob o CCR.
 L/C: Carta de crédito.
 BCRP: Banco Central de Reserva do Peru.
 FRB: *Federal Reserve Bank of New York*.

Fonte: Manual de Divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALADI com modificações realizadas pela autora.

DESCONTO DE INSTRUMENTOS

Em setembro de 1993, foi regulamentado o mecanismo de desconto de instrumentos. Através dele, o banco comercial autorizado do país exportador pode oferecer o instrumento de pagamento, com financiamento derivado de uma operação comercial entre dois países-membros, em desconto a uma instituição autorizada de um terceiro país-membro. Se esta aceitar, assim como os três bancos centrais envolvidos, o banco comercial que tem o instrumento original emite, de forma vinculada e sujeita ao mesmo vencimento deste, um outro instrumento denominado nota promissória "pagarés". Este é um documento próprio para operações de desconto de instrumentos derivados de operações comerciais emitidas ou avalizadas por instituições autorizadas. Estas notas promissórias podem ser canalizadas pelo Convênio e são emitidas em favor da instituição aceitante do terceiro país. É com elas que a mencionada instituição recebe os fundos correspondentes. Ambos os vencimentos, o do instrumento original e o da nota promissória, devem ser simultâneos, com o qual o reembolso ao exportador por sua instituição autorizada e a esta por seu banco central, por um lado, bem como à instituição autorizada financiadora por seu respectivo banco central, realizam-se na mesma data (Ver figura 2.3).

Essa operação é favorável tanto ao banco comercial do exportador quanto ao banco comercial do terceiro país-membro. Através dela, o primeiro pode antecipar o recebimento dos fundos e continuar assim financiando seus clientes ou antecipar o pagamento ao exportador. Já o segundo tem acesso a uma nova oportunidade de aplicação para seus fundos.

A importância desse Mecanismo de Desconto de Instrumentos está em permitir um melhor aproveitamento dos recursos existentes nas instituições autorizadas dos diferentes países-membros do Convênio, possibilitando maior apoio financeiro às operações de comércio intra-regional.

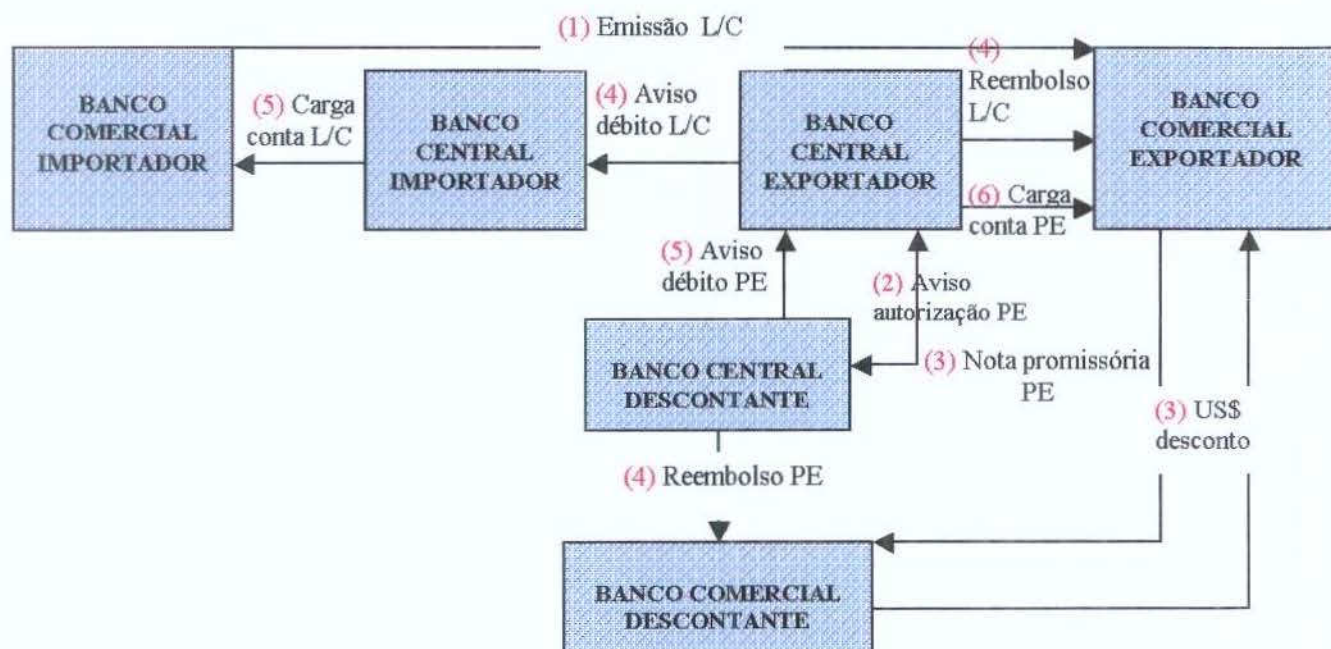
TRIANGULAÇÃO COMERCIAL

A triangulação comercial é uma operação de comércio que envolve, além do exportador e importador, um terceiro agente, o vendedor, radicado em um terceiro país. A intervenção do vendedor dá-se através do pagamento da compra à vista ao exportador e do financiamento desta compra ao importador.

A partir de setembro de 1992, o Convênio passou a permitir esse tipo de operação, desde que o vendedor resida num terceiro país-membro e que tal operação seja aprovada pelos bancos centrais do importador e do vendedor.

Depois de acertada a operação e cumpridas aquelas exigências, seu pagamento ocorre da seguinte forma. A mercadoria é enviada do país de origem para o país importador, mas o pagamento cursado sob o Convênio é feito do país importador para o país vendedor. Como já dito, enquanto o vendedor paga à vista ao exportador, financia a venda ao importador. Canalizando a operação pelo Convênio, o vendedor desfruta da Garantia de Reembolso (Ver figura 2.4).

FIGURA 2.3
DESCONTO EM UM TERCEIRO PAÍS
(Triangulação Financeira)



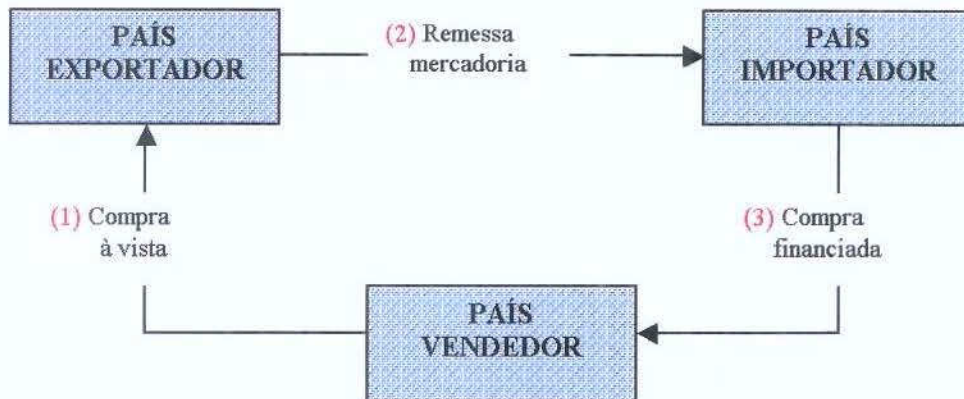
L/C: Carta de crédito.

PE: Notas promissórias ("pagares") para operações de desconto de "instrumentos" derivados de operações comerciais emitidos ou avalizados por "instituições autorizadas".

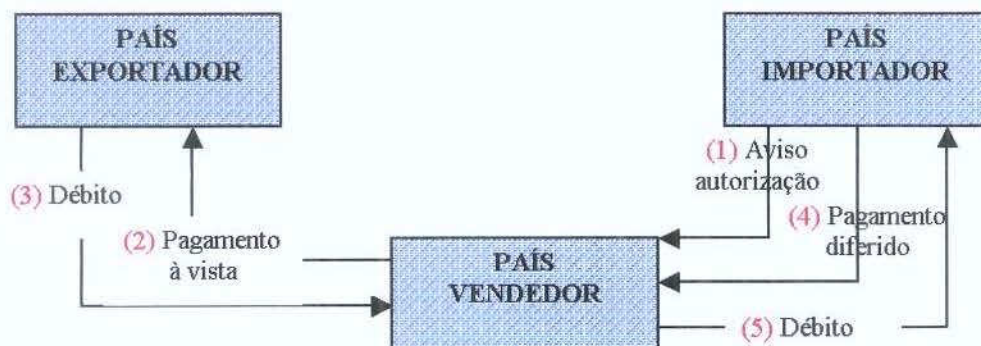
Fonte: Manual de Divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALADI com modificações realizadas pela autora.

FIGURA 2.4
FINANCIAMENTO POR TRIANGULAÇÃO COMERCIAL
Operação Simplificada

1. FLUXO DA OPERAÇÃO COMERCIAL



2. FLUXO DE PAGAMENTOS DA TRIANGULAÇÃO



Fonte: Manual de Divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALADI com modificações realizadas pela autora.

2.3.3 COMPENSAÇÃO MULTILATERAL

A compensação multilateral ocorre no oitavo dia dos meses de janeiro, maio e setembro. A seguir, há uma breve explicação de como ela é realizada (Ver figura 2.5).

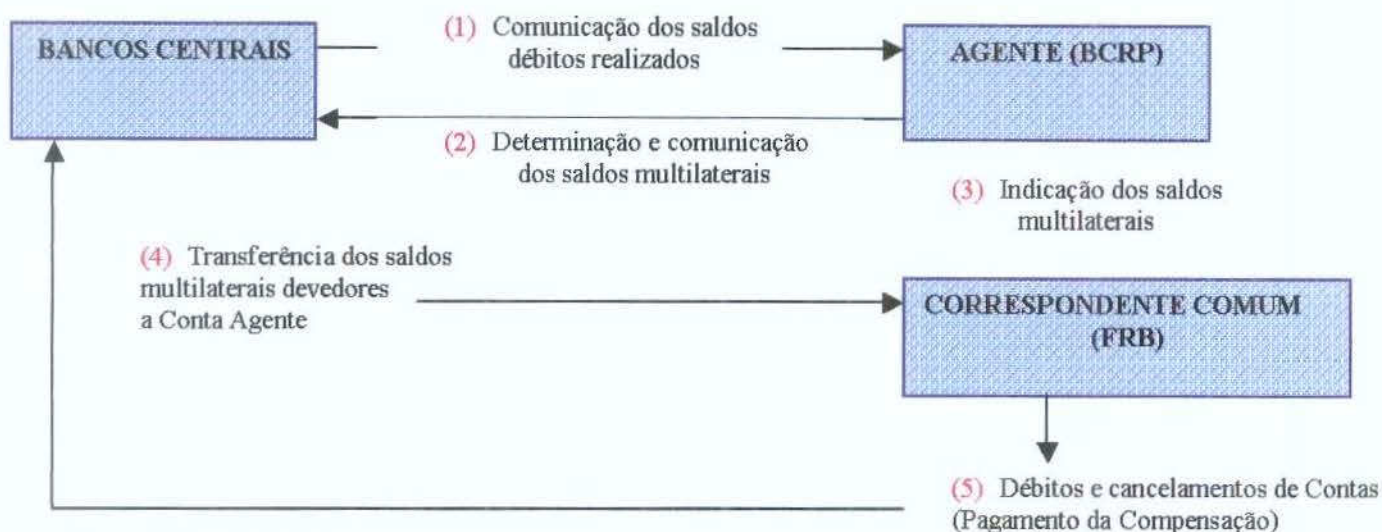
Ao final do período quadrimestral, ou seja, no último dia dos meses de abril, agosto e dezembro, todos os bancos centrais membros enviam ao Banco Central de Reservas do Peru (BCRP), que atua como Agente do Sistema, informações sobre os valores correspondentes aos saldos bilaterais finais das operações cursadas sob o Convênio durante todo o quadrimestre em questão. O BCRP calcula, então, o saldo multilateral líquido de cada banco central através dessas informações recebidas. Dessa forma, para cada banco central resulta um só saldo, que deve receber ou transferir, caso seja, respectivamente, credor ou devedor. Através do *Federal Reserve Bank of New York*, que atua como correspondente comum, os saldos credores e devedores são liquidados. Ressalte-se que apenas o banco central devedor pode autorizar débito em sua conta no Convênio.

É a compensação multilateral que possibilita a redução dos fluxos internacionais de divisas entre seus países-membros. Também contribui para a diluição do risco político de um país no risco regional.

Apesar dos créditos só serem exigíveis no momento da compensação quadrimestral, caso seja da vontade de um banco central-membro, este pode antecipar a liquidação das operações por ele efetuadas (liquidação extraordinária), diminuindo assim o pagamento de juros.

Vemos assim que não foi seguida a proposta da CEPAL de se criar uma agência para realizar a compensação multilateral e para tomar e repassar créditos.

FIGURA 2.5
COMPENSAÇÃO MULTILATERAL (ENCERRAMENTO DO PERÍODO)



Fonte: Manual de Divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALADI

2.3.4 LINHAS DE CRÉDITO RECÍPROCO E O MECANISMO DE USO MULTILATERAL DE LINHAS DE CRÉDITO

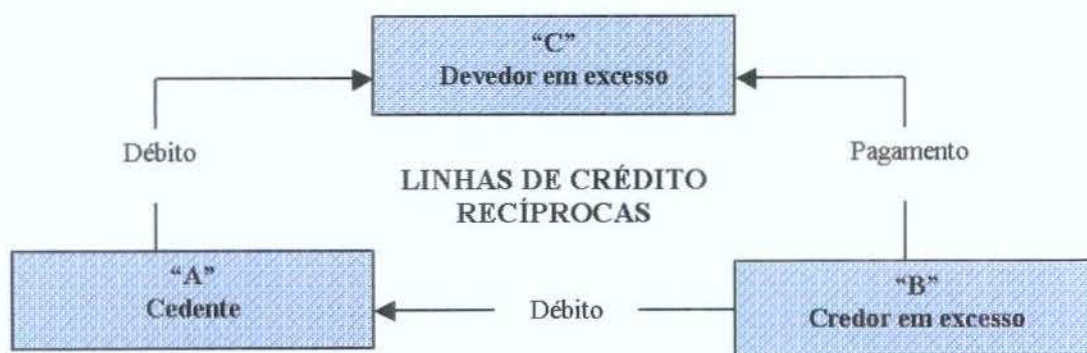
Como já foi dito, para cobrir a diferença diária entre "créditos" e "débitos" de um banco central com outro, eles estabelecem entre si uma linha de crédito recíproco. Essas linhas podem ser de dois tipos: as ordinárias e as adicionais. O valor das linhas do primeiro tipo é acertado entre os dois bancos centrais que as mantêm, os quais levam em conta para isso o montante de intercâmbio entre seus países. As segundas são destinadas aos casos em que os limites das primeiras forem excedidos, e seus valores são calculados como uma porcentagem das linhas ordinárias. Como as transações entre países-membros são feitas em dólares norte-americanos, essas linhas de crédito são expressas nessa moeda.

Se, antes do término do período quadrimestral, algum banco central superar o limite de sua linha de crédito bilateral com o outro banco signatário da linha, há duas possibilidades de procedimento, dependendo do acordo a que chegarem. Pode ser que tenha que pagar com divisas conversíveis, em determinado prazo e antes do encerramento do período quadrimestral, o excesso

em que incorreu (liquidação extraordinária) ou pode ser que use o Mecanismo de Uso Multilateral de Margens de Linhas de Crédito. O modo de funcionamento desse mecanismo é o mesmo do modo que seria utilizado nas compensações de segunda categoria propostas pela CEPAL e que foi descrito no capítulo 1 (Ver figura 2.6).

A importância desse Mecanismo é que ele possibilita um maior aproveitamento do conjunto das linhas de crédito disponíveis no Sistema, aprofunda o grau de cooperação multilateral entre os bancos centrais membros e diminui as transferências antecipadas e, conseqüentemente, o montante de divisas transferidas.

FIGURA 2.6
MECANISMO DE USO MULTILATERAL DE MARGENS DE LINHAS DE CRÉDITO



Procedimento:

1. Produzido o excesso, C solicita a B o uso do mecanismo.
2. B comunica a C os A potenciais em função da margem de suas linhas de crédito com os mesmos. Preferentemente aqueles com os que B tem menor margem (maiores saldos de débitos a seu cargo).
3. C escolhe o A em função da margem da linha de crédito de que disponha e lhe solicita a autorização respectiva.

Fonte: Manual de Divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALADI.

2.3.5 TAXAS DE JUROS DAS OPERAÇÕES CCR

Diariamente há incidência de juros sobre as posições devedoras resultantes das diferenças diárias dos créditos e débitos das operações cursadas através do CCR por um banco central membro.

É o Banco Central do Peru que determina quadrimestralmente a taxa de juros a ser cobrada sobre o total desses débitos. Essa taxa é a mesma para todos os países-membros. Para realizar tal cobrança, torna-se necessário o acompanhamento dos saldos diários, mesmo com a compensação sendo feita apenas no final do período quadrimestral.

A cobrança dessa taxa tem por finalidade estimular a manutenção e, se for o caso, a ampliação das linhas de crédito bilaterais, pois assegura a remuneração desses recursos. Ela é definida de tal forma que seja benéfica tanto para os credores –são mais altas do que a taxa que se obteria na aplicação das reservas–, quanto para os devedores –são mais baixas do que o custo de captação de países que estão com dificuldades de caixa.²⁶

Até o final de 1998, a taxa de juros do CCR era calculada como 90% da média aritmética da *prime rate* aplicada, durante os primeiros três meses e quinze dias de cada período de compensação, pelo banco comercial de Nova York que apresentasse o ativo mais elevado no começo do período. A partir de janeiro de 1999, essa taxa passou a ser calculada com base na *Libor* a quatro meses, determinada por média aritmética simples do registro dos primeiros três meses e quinze dias de cada período, adicionada de um ponto percentual.

2.3.6 VANTAGENS DO CCR: O SISTEMA DE GARANTIAS

Para que o funcionamento desse sistema de compensação seja possível, os bancos centrais membros concedem entre si as seguintes garantias às operações cursadas por meio do Convênio:²⁷

- **Conversibilidade:** cada banco central garante aos demais bancos centrais membros a conversão imediata dos pagamentos efetuados por suas instituições autorizadas em moeda local para dólares norte-americanos;
- **Transferibilidade:** os bancos centrais que integram o Sistema garantem entre si a transferência dos dólares norte-americanos decorrentes dos pagamentos efetuados por suas instituições; e
- **Reembolso:** os bancos centrais garantem a aceitação irrevogável dos débitos que lhe forem efetuados pelos demais bancos centrais membros em razão de operações cursadas de acordo com as regras do Convênio.

Em razão da sistemática de funcionamento do CCR e da concessão dessas garantias, os bancos centrais membros assumem os seguintes riscos:²⁸

²⁶ RODRIGUES (2002: 4).

²⁷ Boletim Mercosul, nº 31, p.6.

- risco político, ou seja, risco decorrente de acontecimento de algum evento de natureza institucional no país do importador que impeça seu banco central a reembolsar o banco central do país do exportador. Refere-se a dificuldades econômicas, como restrições à transferência de divisas impostas pelo país do comprador; motivos políticos de força maior, como guerra ou revolução; intervenção política, como embargo às importações ou exportações; falta de pagamento por compradores públicos; entre outros. Os bancos centrais que possuem mais créditos que débitos no CCR assumem o risco dos demais bancos centrais participantes não efetuarem o pagamento na compensação quadrimestral, ou seja, assumem o risco político desses países; e
- risco bancário, caracterizado por problemas com a instituição autorizada que o importador utilizou para efetivar a transação, decorrente da incapacidade dessa instituição em cumprir as exigências contratuais, devido à situação de insolvência ou bancarota.

Devido a essas garantias, operando por meio do Convênio, os exportadores se protegem contra as seguintes situações:²⁹

- inadimplência por parte do importador: se o importador não honrar seus compromissos, a instituição autorizada por meio da qual efetuou a operação terá que assumir seus encargos, efetuando normalmente o pagamento a seu banco central, o qual pagará ao banco central do exportador, que por sua vez pagará à instituição autorizada desse último, a qual, por fim, paga ao exportador.
- inadimplência por parte do banco comercial do importador: nesse caso, é o banco central desse banco inadimplente que pagará o valor da transação ao banco central do país do exportador.
- inadimplência por parte do banco central do país do importador: na ocorrência de tal situação, é o banco central do país do exportador que ficará com o prejuízo, pois terá que reembolsar normalmente a instituição autorizada que fez o pagamento ao exportador.

Em operações envolvendo financiamento, se o importador for do setor privado e cursar a operação pelo CCR, não precisará de aval concedido por banco de primeira linha porque, devido as

²⁸ Baseado em TONI (1995).

²⁹ Boletim Mercosul, nº 31, p. 6 e 7.

mencionadas garantias, será suficiente o aval de uma instituição financeira local (instituição autorizada). Estas aceitam financiar essas operações porque não lhes restam dúvidas de que serão devidamente reembolsadas por seus bancos centrais no vencimento dos prazos acordados nos respectivos instrumentos. Já se o importador for do setor público (órgão governamental), o aval para a operação é concedido por seu banco central.

Quanto aos exportadores, por causa daquelas garantias têm maiores facilidades para encontrar financiamentos para as vendas externas cuja liquidação ofereça riscos pela instabilidade política do país importador ou pela natureza do negócio. Ademais, a Garantia de reembolso "oferece ao próprio exportador a possibilidade de oferecer crédito direto ao importador, sob a figura de crédito de provedores, tornando-o mais competitivo a respeito do mercado internacional".³⁰ Por tudo isso, esse Sistema de Garantias proporciona um grande apoio ao comércio intra-regional.

Ademais, outra vantagem desse Sistema é que os saldos provenientes das compensações multilaterais não podem ser negociados no Clube de Paris. Frequentemente, quando se tem um financiamento de governo, essa é a primeira dívida que os países deixam de pagar, porque, se forem renegociadas no Clube de Paris, podem conseguir prazos e taxa de juro melhores. Mas como as dívidas no CCR não são elegíveis para nenhum foro de negociação externa, não é interessante para os países detentores dessas dívidas atrasarem o pagamento desses débitos, até porque depois do prazo final para tanto, a taxa de juros aumenta.³¹

Também se deve mencionar que através do CCR os países-membros que concedem financiamentos de médio e longo prazo têm a possibilidade de tornarem-se devedores nas compensações multilaterais, devido suas importações de curto prazo provenientes qualquer país da região. Isso reduz o risco de concederem financiamentos de longo prazo, estimulando assim o comércio intra-regional de bens que requerem tal tipo de financiamento.³²

Todas essas garantias, no entanto, têm um preço. Inicialmente era insignificante, mas os bancos centrais membros, na tentativa de desestimular a canalização de operações através desse Convênio, vêm aumentando o valor das taxas e comissões cobradas nessas operações, as quais são estabelecidas por regulamentações internas. Desse modo, acabam muitas vezes fazendo com que o operador econômico decida cursar suas operações por fora do CCR.³³

³⁰ Manual de Divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, p. 3 e 4.

³¹ Informações extraídas da entrevista que a Assessora Especial da CAMEX, Maria da Glória Rodrigues, concedeu ao Prof^o Dr. Fernando Sarti.

³² RODRIGUES (2002: 6).

³³ Informações prestadas por Otaviano Canuto, Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, e Miguel J. Rognoni Canessa, Técnico de Cooperação Econômica e Financeira da Secretaria-Geral da ALADI.

2.3.7 MECANISMO DE FINANCIAMENTO TRANSITÓRIO DOS SALDOS DA COMPENSAÇÃO MULTILATERAL: O PROGRAMA AUTOMÁTICO DE PAGAMENTO (PAP)

Há casos nos quais bancos centrais devedores, na Compensação Multilateral, não podem cumprir com suas obrigações por problemas de falta de liquidez. Quando isso acontecia, o banco central que passava por tais dificuldades ficava excluído do processo de Compensação e tinha que fazer acordos bilaterais com cada um de seus credores para só no próximo período voltar a operar normalmente no Convênio.

Na tentativa de solucionar esse problema, foi firmado em 1969 o Acordo de Santo Domingo, do qual trataremos mais adiante. No entanto, o uso de tal acordo foi suspenso em 1984, impondo aos bancos centrais com problemas de falta de liquidez a necessidade de se voltar aos procedimentos anteriores.

Apenas em maio de 1991, uma nova solução para o problema entrou em vigor: o "Programa Automático de Pagamento" (PAP). Através dele, o pagamento dos saldos devedores de bancos centrais com problemas é adiado por um período quadrimestral adicional, devendo ser pagos em quatro pagamentos iguais e consecutivos ao final de cada mês, sobre os quais incidem a mesma taxa de juros estabelecida pelo BCRP para operações normais. Este programa pode ser usado, por um mesmo banco central, no máximo duas vezes no prazo de dois anos.

Esse mecanismo é importante na medida em que permite uma distribuição equitativa do risco, aumentando o grau de multilateralidade da cooperação desenvolvida através do Convênio. Antes de sua implantação, o banco central devedor, caso tivesse saldo credor com algum banco central membro, recebia essa quantia e a usava para pagar seus credores, segundo os diferentes acordos bilaterais que estabelecia com eles. Com o PAP, esses saldos credores parciais são rateados com os credores, atenuando a dívida do banco com problemas. O restante do saldo devedor deve ser pago conforme as disposições do PAP. Caso não seja liquidado nos prazos estabelecidos, o saldo devedor mantém-se no Sistema, acrescentando-se aos débitos que se realizarem no quadrimestre seguinte.

2.3.8 ADESÃO AO CCR POR OUTROS BANCOS CENTRAIS

O Convênio permite a adesão de outros bancos centrais. Para tanto, o banco central candidato deve ser aceito pelo Conselho, sem voto negativo. A condição para poder participar de

forma efetiva nesse Sistema é que o banco aderente mantenha linhas de crédito com pelo menos quatro países-membros do Convênio.

2.3.9 ALGUMAS RESTRIÇÕES À OPERACIONALIDADE DO CCR

Todas as informações anteriormente mencionadas foram baseadas nas normas gerais do CCR. No entanto, o Convênio permite aos bancos centrais membros regulamentarem em seus países a operacionalidade dos pagamentos cursáveis. Isso quer dizer que esses bancos podem restringir, se assim julgarem necessário, tanto as operações canalizáveis quanto os instrumentos utilizáveis pelo CCR, desde que tais restrições não confrontem com as normas básicas do Convênio, como as relativas à Garantia de Reembolso. Com relação a esta última, no entanto, o BCB informou em seu Boletim Mercosul Nº 31 que os bancos centrais membros também podem restringir as garantias do Sistema.

2.4 ACORDO MULTILATERAL DE APOIO RECÍPROCO PARA FAZER FRENTE A DEFICIÊNCIAS TRANSITÓRIAS DE LIQUIDEZ (ACORDO DE SANTO DOMINGO)

Em 1969, o Conselho de Política Financeira e Monetária da ALALC se reuniu na República Dominicana para celebrar o Acordo de Santo Domingo (ASD), o qual foi firmado pelos Bancos Centrais dos países-membros da ALALC e pelo Banco Central da República Dominicana.

O Acordo de Santo Domingo, que começou a operar em 1971, foi criado com o objetivo de fortalecer o funcionamento do Sistema de Pagamentos da ALALC e aumentar sua eficiência. Destinava-se a auxiliar os países-membros daquele Sistema cujos bancos centrais estivessem passando por uma situação de deficiência transitória de liquidez, devido a um deterioramento de suas posições na compensação multilateral, evitando assim a exclusão desses bancos da compensação multilateral. O ASD também serviu para atender parte das demandas da CEPAL e de vários governos da região, os quais eram favoráveis à concessão de créditos aos países que estivessem passando por problemas de falta de liquidez.³⁴

O banco designado para ser o Banco Agente do Acordo de Santo Domingo foi Banco Central de Reservas do Peru e para dirigente foi nomeado o Conselho de Política Monetária e Financeira da ALALC.

³⁴ ARAGÃO (1984: 6).

Mais tarde, em 1981, já no âmbito da ALADI, os bancos centrais membros aprovaram uma modificação no ASD, para que ele também pudesse atender a situações de deficiências de liquidez decorrentes de déficits globais de balanço de pagamentos ou causadas pela ocorrência de catástrofes naturais. Essas modificações entraram em vigor no final desse mesmo ano.

Assim, o ASD passou a contar com três Mecanismos, cada um destinado a auxiliar um tipo de problema de deficiência de liquidez. Entretanto, como os montantes disponíveis eram baixos, não era possível ajudar a países com grandes problemas de iliquidez ou a vários países ao mesmo tempo.

No ano de 1984, devido à generalizada situação de iliquidez pela qual passavam os bancos centrais membros, estes suspenderam a eventual utilização das disposições do ASD. Segue uma breve explicação de como funcionavam cada um dos três Mecanismos desse Acordo.

2.4.1 O PRIMEIRO MECANISMO

Criado em 1969, o Primeiro Mecanismo do Acordo de Santo Domingo destinava-se a complementar o Sistema de Pagamentos da ALALC e, dessa forma, intensificar a integração financeira e monetária latino-americana. Seu vínculo com aquele Sistema estava no fato de ser um mecanismo destinado a apoiar seu funcionamento e a evitar que seus países-membros utilizassem o recurso da auto-exclusão da compensação multilateral.

Através desse Mecanismo, proporcionavam-se recursos de curto prazo aos bancos centrais membros que estivessem enfrentando um deterioramento de sua posição na compensação multilateral de pagamentos intra-regional, ao mesmo tempo em que estivessem em situação transitória de iliquidez, derivadas de déficits globais no balanço de pagamentos e de insuficiência de reservas. Ademais, só podia ser acessado pelos países-membros que tivessem firmado pelo menos quatro linhas de crédito bilateral no Sistema de Pagamentos da ALALC/ALADI e que tivessem participado de pelo menos duas compensações multilaterais. E um banco central participante só poderia recorrer aos recursos desse mecanismo uma vez em cada compensação e no máximo por três compensações seguidas (doze meses). O banco que fizesse uso dessas três solicitações só poderia voltar a usar recursos desse Mecanismo depois de transcorridos dois períodos de compensação.³⁵

³⁵ ARIZA (1981: 10 e 11).

2.4.2 SEGUNDO MECANISMO

Destinava-se a atender às deficiências de liquidez decorrentes de déficits globais de balanço de pagamentos.

Para um país solicitar os recursos do Segundo Mecanismo deveria atender às seguintes exigências: estar utilizando créditos do FMI; apresentar ao BCRP solicitação de apoio explicando, por exemplo, os motivos de ter incorrido em déficit, as medidas tomadas para eliminá-lo, a quem mais havia recorrido para conseguir os fundos de que necessitava; participar do Sistema de Pagamentos da ALALC/ALADI com pelo menos quatro linhas de crédito bilateral e ter aderido a esse Segundo Mecanismo no mínimo doze meses antes de solicitar sua ajuda.³⁶

O prazo de empréstimo dos recursos do Segundo Mecanismo era mais longo, de dois anos, e poderia ser prorrogado por mais um, caso o país pudesse comprovar que ainda enfrentava problemas de iliquidez e que havia tomado as medidas previstas para solucioná-lo.³⁷

2.4.3 TERCEIRO MECANISMO³⁸

O Terceiro Mecanismo foi criado para auxiliar países-membros que estivessem passando por desequilíbrios externos decorrentes de problemas causados por catástrofes naturais.

A exigência para poder dispor dos recursos desse Mecanismo era a comprovação de que o país enfrentava problemas de liquidez externa devido à ocorrência de uma catástrofe natural no período de até seis meses anteriores à solicitação. O prazo dessa ajuda financeira era de dois anos, prorrogáveis por períodos anuais por até mais três anos.

2.5 NORMAS BRASILEIRAS PARA A UTILIZAÇÃO DO CCR³⁹

Atualmente o Banco Central do Brasil (BCB) mantém linhas de crédito bilaterais com todos os demais bancos centrais membros do CCR e o curso dos pagamentos das operações admissíveis por meio desse Convênio é de caráter voluntário.

³⁶ ARAGÃO (1984: 7 e 8).

³⁷ Idem à nota anterior.

³⁸ Idem à nota anterior.

³⁹ Para mais detalhes e outras informações ver: CNC - Consolidação das Normas Cambiais, Capítulo 12: ALALDI - Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos.

Os pagamentos que o BCB permite que sejam canalizados sob o CCR limitam-se às transações diretas entre o Brasil e os demais países-membros, levando-se em conta o país de origem da mercadoria, e correspondem a:

- operações comerciais;
- outras operações diretamente vinculadas às operações comerciais, como fretes e seguros, despesas relativas ao embarque e outras tidas como de responsabilidade do importador, despesas e comissões bancárias, juros por financiamento ao comércio, entre outras; e
- operações de triangulação comercial, desde que por meio de cartas de crédito ou créditos documentários.

Em relação às instituições financeiras do país que tenham interesse em cursar operações através do CCR, deverão solicitar permissão para tal através de carta ao BCB. Caso a instituição seja aceita, a permissão será válida para todas as suas agências autorizadas a operar em câmbio. A instituição autorizada receberá do BCB um limite operacional, cujo valor não é conhecido pelo mercado, mas se supõe que seja fixado segundo seu patrimônio. Este limite não poderá ser ultrapassado pelo valor total, em conjunto, dos instrumentos emitidos ou avalizados canalizados pelo CCR, sob pena de punição caso essa exigência não seja cumprida.

Os limites operacionais no CCR são sigilosos a fim de permitir ao BCB monitorar o risco bancário que as operações CCR lhe trazem sem causar danos ao sistema bancário. Isso porque, caso um fiscal do BCB, por algum motivo, desconfie da capacidade de uma instituição financeira em honrar seus compromissos, poderá zerar seu limite operacional no CCR sem que ninguém fique sabendo. A alternativa de descredenciar o banco que apresenta problemas é inviável, pois despertaria a desconfiança quanto a sua solvabilidade, gerando assim uma corrida a esse banco por parte de seus depositários para sacar seus fundos.

O BCB também declara que é da total e exclusiva responsabilidade das instituições autorizadas a verificação da autenticidade dos documentos e a boa execução das operações que elas canalizarem sob o CCR e exige algumas garantias.

O BCB garante o reembolso dos valores cursados sob o Convênio às suas instituições autorizadas. Esse reembolso é imune aos riscos de solvabilidade da instituição do exterior, emitente ou avalista, bem como aos riscos de natureza política, desde que sejam cumpridas todas as normas brasileiras vigentes para operações nesse Convênio.

O BCB aceita para curso sob o CCR os pagamentos realizados apenas através dos seguintes instrumentos:

- cartas de crédito ou créditos documentários;

- letras correspondentes a operações comerciais avalizadas por instituições autorizadas; e
- notas promissórias "pagarés" relativas a operações comerciais emitidas ou avalizadas por instituições autorizadas.

As normas brasileiras não permitem "o curso no CCR de notas promissórias "pagarés" emitidas ou avalizadas por instituições autorizadas brasileiras para o desconto de instrumentos derivados de operações comerciais também com previsão de curso no CCR (financiamento em terceiro país)."⁴⁰

Em 10/05/00, o BCB editou a circular Nº 2.982, que restringiu a 360 dias, a contar da data de sua emissão, o prazo das operações passíveis de serem cursadas através do CCR, com exceção dos instrumentos de pagamento relativos a exportações cujos financiamentos tenham sido aprovados pelo Comitê de Créditos às Exportações (CCEx) antes do dia 3 de maio de 2000.

Mais de dois anos depois, em 25/10/02, o BCB editou nova circular, passando a permitir a canalização de operações de importação e de exportação para a Argentina com prazo superior a 360 dias, embora dentro de uma sistemática de reembolso não-automático, ou seja, com o pagamento aos exportadores condicionado ao prévio recebimento pelo BCB dos saldos devedores na liquidação das compensações multilaterais quadrimestrais. Posteriormente, a autoridade monetária brasileira estendeu essa medida para todos os demais países membros do Convênio.

Os instrumentos emitidos por instituições autorizadas do exterior devem ser registrados no SISBACEN, em datas específicas para cada tipo de operação e de acordo com todas as demais normas brasileiras estabelecidas para operações sob o Convênio, para que possam ser reembolsados pelo Banco Central do Brasil.

Já os valores dos pagamentos relativos a operações cursadas sob o CCR, efetuados por instituições autorizadas de outros países-membros, por conta e ordem de instituições autorizadas pelo BCB, deverão ser recolhidos em dólares norte-americanos a este Banco. Os instrumentos de pagamentos e as parcelas de juros devem ser registrados no SISBACEN, nas datas de emissão ou de aval, anotando-se informações como os respectivos vencimentos, com anterioridade aos mesmos.

O BCB reembolsa em dólares suas instituições autorizadas e recebe o repasse destas também em dólares. Já os demais bancos centrais membros do Convênio recebem o repasse de suas instituições autorizadas em moeda local e fazem o repasse a estas em moeda convênio (dólares).⁴¹

⁴⁰ Extraído de: CNC - Consolidação das Normas Cambiais, Capítulo ALADI - Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - 12, seção IV, p. 01.

⁴¹ Ver SUZUKI (1995).

A partir do dia 15 de maio de 2000, o valor referente ao instrumento de pagamento relativo à importação passou a ter que ser recolhido ao BCB, em dólares dos Estados Unidos, na mesma data na qual esse instrumento devia ser registrado no SISBACEN. Esses valores eram devolvidos aos bancos autorizados no mesmo dia em que estes deviam realizar novo recolhimento ao BCB, ou seja:

- na data de recebimento do aviso de negociação no exterior, se o instrumento de pagamento fosse carta de crédito à vista; ou
- na data do vencimento do instrumento, nos demais casos.

A exceção da necessidade de efetuar o primeiro recolhimento a que se fez referência cabia aos instrumentos de pagamento no valor de até US\$ 100 mil referentes às importações de mercadorias de origem e procedência de países integrantes do MERCOSUL, Bolívia, ou Chile. O valor de tais instrumentos devia ser recolhido ao BCB apenas uma vez, nas mesmas datas, já mencionadas, do segundo recolhimento dos instrumentos que não eram exceção.

A partir do dia 25/10/2002, um acordo entre Argentina e Brasil estabeleceu um aumento no valor-limite dos instrumentos de pagamentos que estavam dispensados da necessidade de efetuar o primeiro daqueles recolhimentos, de US\$ 100 mil para US\$ 200 mil.

Os instrumentos de pagamentos relativos a uma mesma operação de importação que no total ultrapassassem o valor de US\$ 100 mil (US\$ 200 mil para a Argentina), mas cuja emissão tivesse sido feita de forma fracionada, não estavam excluídos da necessidade de realizar o primeiro daqueles recolhimentos.

Em dezembro de 2003, visando minorar o risco bancário assumido pela autoridade monetária brasileira nas operações CCR, foi editada a Medida Provisória 142, transformada na Lei 10.844, em março de 2004, determinando que os créditos do Banco Central do Brasil contra instituições financeiras credenciadas a operar no CCR não perderão efeito, ainda que essas instituições venham a ser declaradas falidas. Em consequência, ainda em dezembro de 2003, o BCB editou a Circular 3.211, eliminando a exigência de recolhimento antecipado nas operações de importação no CCR.

Assim, concluímos a explicação dos mecanismos de cooperação financeira da ALALC/ALADI.

CAPÍTULO 3: O DESEMPENHO DO SISTEMA ENTRE OS ANOS DE 1966 A 2003

Neste capítulo analisaremos o funcionamento do Sistema de Pagamentos da ALALC/ALADI no período de 1966 a 2003 e, em particular, seus resultados no Brasil.

3.1 ANÁLISE DO PERÍODO DE 1966 A 1989

3.1.1 DA ALALC À ALADI.

Vimos no capítulo 1 que a idéia de se estabelecer uma ZLC na América Latina ganhou força na região ao longo dos anos cinquenta, culminando, em 1960, na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). O Tratado de Montevidéu, que instituiu essa Associação, estipulava que seus membros deveriam eliminar de forma gradual, num período máximo de doze anos contados a partir de 1961, todas as tarifas alfandegárias e restrições de qualquer natureza sobre as importações de produtos originários dos países-membros.

Ao longo da década de sessenta, a ALALC contribuiu para ampliar o comércio entre seus membros. Dados da época mostram que enquanto as importações totais dos países da Associação cresceram a uma taxa de anual de 5,5% no período de 1961 a 1970, o incremento do comércio intra-regional cresceu a uma taxa anual de 9,6. A comercialização de manufaturas entre esses também aumentou no período. Em 1970, representava 46,9% das transações intrabloco, excluindo-se combustíveis. No entanto, o aumento das exportações de manufaturas ocorreu de modo concentrado, beneficiando apenas alguns países.⁴²

O crescimento da economia internacional até 1973 e, nos anos posteriores, o aumento das exportações de petróleo dos países produtores do bloco para seus vizinhos e a facilidade de se obter empréstimos devido à grande liquidez internacional permitiram a continuidade do crescimento do comércio intra-ALALC nos anos setenta, a uma taxa anual de 18,4 %. Em 1980, as manufaturas passaram a representar 69% desse intercâmbio.⁴³ No entanto, as divergências surgidas entre os países do bloco acabaram por paralisar o programa de liberalização, que não conseguiu atingir seus objetivos dentro do prazo previsto.

⁴²OCAMPO (1984: 351).

⁴³OCAMPO (1984: 351).

Apesar do incremento do comércio intra-regional, quando se verifica sua composição, percebe-se que muitos dos produtos transacionados não tinham sido objetos de negociação da ALALC. Isso levou à conclusão de que o fortalecimento das relações comerciais entre os países-membros estava ocorrendo independentemente das negociações da Associação para liberalização do comércio intra-regional.

Ariza atribuiu a razão da ampliação desse comércio ao aumento do conhecimento recíproco entre os países da ALALC proporcionado pelos trabalhos e discussões levados a cabo pela Associação e, principalmente, à ação dos bancos comerciais locais, que divulgavam as oportunidades comerciais existentes em seus países, promovendo o comércio intra-regional.⁴⁴

No início de 1980, a constatação de que os objetivos do Tratado de Montevideu não seriam logrados, ainda que fosse ampliado o prazo para tal, devido à inadequação de suas disposições, levou a Associação a uma aguda crise que acabou por culminar em sua extinção no final daquele mesmo ano. Outra associação, a ALADI, composta pelos mesmos países que antes integravam a ALALC, foi criada na mesma época.⁴⁵

A ALADI diferencia-se da ALALC por ser uma associação menos ambiciosa e mais flexível, mas que manteve o objetivo de chegar a um mercado comum latino-americano, se bem que de uma outra forma. Propôs um método gradual e flexível, que ao contrário do método da ALALC, estimulava o estabelecimento de acordos parciais, entre apenas dois ou mais países-membros, o que facilitava as negociações. A proposta se enquadrava na visão de que seria através de acordos limitados no início que se chegaria a formas mais abrangentes de integração regional no futuro.⁴⁶

Em relação aos instrumentos de cooperação financeira que existiam na ALALC, Ariza considera que, devido ao êxito de tais instrumentos, eles deveriam ser preservados e intensificados pela nova associação, pois seriam importantes para auxiliar na convergência das ações parciais propostas pela ALADI.⁴⁷ De fato, optou-se por manter o sistema de pagamentos regional, mas com uma nova base jurídica. Em 1982, ele foi transformado no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos pelo Conselho de Política Financeira e Monetária da ALADI, o qual também aprovou o Regulamento de seu Sistema de Compensação Multilateral de Saldos Bilaterais. Nesse novo texto, foram incluídas disposições como, por exemplo, as referentes à incorporação de membros "aderentes" e à regulação da não participação de bancos centrais membros na compensação multilateral.

⁴⁴ ARIZA (1981: 17 e 18).

⁴⁵ FERES (1991).

⁴⁶ Idem à nota anterior.

⁴⁷ ARIZA (1981: 17 e 18).

3.1.2 DESEMPENHO DO SISTEMA DE PAGAMENTOS

Período 1966 a 1978: Avanços

O Sistema de Pagamentos da ALALC funcionou de modo eficaz e sem grandes problemas entre os anos de 1966 a 1978.

Em 1966, quando começou a funcionar, as transações cursadas por meio desse mecanismo, assim como o comércio intra-regional, eram bem reduzidas. À medida que os anos foram passando, tal cenário foi mudando. Verificamos pela tabela 3.1 que tanto as operações cursadas quanto as importações intra-regionais cresceram durante todo o período em questão.

O grau de utilização do Sistema, expresso pela relação “operações cursadas/importações intra-regionais”, também aumentou no período. Apesar dessa relação ser apenas uma *proxy*, entre outros motivos, porque entre as operações cursadas estão algumas transferências financeiras que não correspondem propriamente ao comércio⁴⁸, ela nos permite concluir que o Sistema vinha sendo cada vez mais utilizado para canalizar as transações entre seus países-membros nos anos considerados.

Contribuíram para esse resultado a incorporação de novos membros, bem como a ampliação da rede de linhas de créditos bilaterais, que se tornou completa entre os países da ALALC em 1979, ampliando assim sua cobertura sobre o comércio intra-regional.

A relação entre o montante compensado multilateralmente, que é obtido descontando-se do valor das operações cursadas as divisas transferidas, sobre o total das operações cursadas indica o grau de compensação global multilateral. Esta relação nos permite verificar a poupança de divisas conversíveis proporcionada pela compensação multilateral e também revela a estrutura dos saldos do comércio intra-regional, pois se considerarmos que a maior parte das operações canalizadas responde a pagamentos derivados do intercâmbio, a maior compensação corresponde a um maior equilíbrio comercial.⁴⁹ Assim, em 1966, por exemplo, o grau de compensação foi de 70,8%, indicando que de cada US\$ 100 cursados no Sistema, apenas US\$ 29,2 foram efetivamente

⁴⁸ "Na comparação da utilização do CCR em relação ao comércio, é necessário saber que esses resultados de participação percentual são aproximações, primeiro porque o comércio se refere apenas a mercadorias, enquanto o CCR também inclui serviços, fazendo com que a participação do CCR no comércio esteja acima do que realmente é. Segundo, porque o comércio reflete o movimento físico e as transações CCR refletem o movimento financeiro no período. O impacto do movimento financeiro sobre o movimento físico não se dá no mesmo momento. Além disso, nas operações triangulares, nas quais importações de mercadorias originadas de um país, mas financiadas por um terceiro país (basicamente o Uruguai), são pagas a esse terceiro país, as importações estão computadas, no comércio, como do país de origem e, no CCR, como do país financiador." Extraído de Boletim Mercosul, nº 29, p. 7.

⁴⁹ ALADI (1999 A: 9).

transferidos. Entretanto, a intensificação da efetuação de transferências antecipadas dificulta esse tipo de leitura desse indicador.⁵⁰

TABELA 3.1
ESTATÍSTICAS DE USO DO SISTEMA DE PAGAMENTOS DA ALALC
PERÍODO: 1966 A 1978
Valores em milhões de Dólares

Anos	Transferências Antecipadas	Divisas Transferidas	Operações Cursadas (OC)	Montante Compensado Multilateralmente	Transferências Antecipadas/ Operações Cursadas (%)	Grau de Compensação Global Multilateral (%)	Importações Intra-regionais (IMP. IR))	Grau de Utilização (%)
	(1)	(2)	(3)	(4) = (3 - 2)	(5) = (1/3)	(6) = (4/3)	(7)	(8) = (3/7)
1966	0	31	106	75	0,0	70,8	985	10,8
1967	0	94	333	239	0,0	71,8	1.008	33,0
1968	0	130	392	262	0,0	66,8	1.062	36,9
1969	0	81	482	401	0,0	83,2	1.301	37,0
1970	15	110	560	450	2,7	80,4	1.354	41,4
1971	24	136	695	559	3,5	80,4	1.485	46,8
1972	9	189	979	790	0,9	80,7	1.664	58,8
1973	10	281	1.398	1117	0,7	79,9	2.312	60,5
1974	78	387	2.276	1889	3,4	83,0	3.930	57,9
1975	53	662	2.385	1723	2,2	72,2	4.006	59,5
1976	105	652	2.923	2271	3,6	77,7	4.711	62,0
1977	170	887	3.936	3049	4,3	77,5	5.962	66,0
1978	56	1.135	4.457	3322	1,3	74,5	5.939	75,0

Fonte básica: ALADI com modificações realizadas pela autora.

Notas:

1. Entende-se por Divisas Transferidas, o somatório dos saldos multilaterais da compensação, mais/menos os resultados dos ajustes derivados da operação de acertos bilaterais e os pagamentos antecipados.
2. Entende-se por Operações Cursadas aquelas que realmente passaram pelo Convênio, ou seja, o somatório do total global dos débitos do conjunto de países, mais/menos os resultados dos ajustes derivados da operação de acertos bilaterais e os pagamentos antecipados.
3. As cifras de importações intra-regionais contêm dados da República Dominicana desde 1973 e das importações intra-regionais dos demais países-membros provenientes da República Dominicana a partir do ano de 1989.

A média de poupança de divisas conversíveis em todo esse período foi de 76,8%, sendo que um dos fatores responsáveis por esse bom resultado foi o baixo nível de transferências antecipadas verificado. Por transferências antecipadas entende-se aquelas transferências que são realizadas antes da compensação quadrimestral a fim de reduzir o pagamento de juros (ver coluna 5).

Dessa forma, pode-se dizer que entre 1966 e 1978, o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos da ALALC conseguiu lograr seus objetivos de economizar divisas conversíveis e ajudar

⁵⁰ ALADI (2003).

a ampliar o comércio intra-regional. Ademais, esse mecanismo cumpriu com outras de suas metas, como a de reduzir o custo das operações entre os países da região, por dispensar a intermediação de instituições bancárias extra-regionais, eliminando assim o pagamento de comissões e juros que aquelas instituições cobravam por seus serviços. Foi o funcionamento eficiente do Sistema de Reembolso que estimulou os bancos regionais a canalizarem diretamente entre eles as operações intra-regionais, conseguindo dessa forma barateá-las.⁵¹ Além disso, a criação e o fortalecimento de vínculos entre as instituições financeiras locais e a aproximação que elas empreenderam entre os exportadores e os importadores de seus países foram importantes contribuições para a promoção do comércio intra-regional.

Críticas, no entanto, também foram feitas ao Sistema. Ocampo, por exemplo, afirmou que o sistema de pagamentos que surgiu, no qual foi decisiva a posição ortodoxa (por não conceder créditos automáticos, por não ser de uso obrigatório, pelo cancelamento dos débitos ser feito em divisas conversíveis e, até 1971, por não contar com mecanismos para financiar os saldos que não podiam ser cancelados na compensação multilateral), pouco contribuiu para conquistar a confiança dos países deficitários no processo integracionista e não auxiliou na obtenção do desvio de comércio que se buscava. Ainda que reconheça que até o início da década de oitenta esse mecanismo de pagamentos funcionou de modo satisfatório, ampliando seu grau de cobertura no intercâmbio intra-regional e possibilitando a poupança de divisas, considerou que tal desempenho só ocorreu devido ao "escasso desenvolvimento do comércio nos primeiros anos e às circunstâncias particulares que rodearam a economia internacional na década de setenta".⁵²

Período 1979 a 1984: o sistema é colocado à prova.

Vários problemas, de diferentes graus de gravidade, acometeram o Sistema nesses anos, colocando à prova sua capacidade de ajudar a promover o comércio intra-regional. A seguir, vejamos quais foram eles.

No segundo período de compensação do ano de 1979, o Banco Central da República Dominicana foi, pela primeira vez, excluído da compensação multilateral por não ter informado ao banco agente o valor das transações que realizou por meio do Sistema. Como consequência, teve que proceder à consecução de acordos bilaterais para negociar com seus credores a forma de pagamento de seus saldos devedores.⁵³

⁵¹ ARIZA (1981).

⁵² OCAMPO (1984: 352 e 354).

⁵³ SIMONET (1983: 21).

O governo da República Dominicana alegou que a situação transitória de iliquidez por que estava passando era derivada dos dispêndios imprevistos de divisas conversíveis em que incorreu para a reparação dos danos provocados por um forte ciclone. Tal acontecimento colocou em evidência uma das deficiências do Acordo de Santo Domingo, qual seja, não dispor de nenhum mecanismo para fazer frente a situações como a experimentada pela República Dominicana. Para corrigir tal situação foi aprovado posteriormente o Terceiro Mecanismo do ASD, destinado a auxiliar países-membros com problemas transitórios de iliquidez de divisas causados por fenômenos catastróficos da natureza.⁵⁴

Outro país que enfrentava dificuldades era a Bolívia, pois desde 1978 o persistente déficit em seu balanço de pagamentos fez com que esse país necessitasse recorrer ao auxílio do ASD no segundo quadrimestre dos anos de 1979 e 1980.⁵⁵

Ademais, o 2º Choque do Petróleo, ocorrido em 1979, também causou problemas ao funcionamento do Sistema. A forte subida do preço dessa *commoditie* foi o principal fator responsável pelo desequilíbrio de comércio entre os países-membros que a transacionavam⁵⁶, acarretando maiores e mais freqüentes transferências antecipadas. Estas passaram de 4,7% do total das operações cursadas em 1979 para 7,9% e 9,3% em 1980 e 1981, respectivamente (ver coluna 5 da tabela 3.2). O aumento das transferências antecipadas também ocorreu devido à insuficiência dos montantes das linhas de crédito existentes para cobrir o total de operações realizadas entre os países-membros.⁵⁷

Nos primeiros anos da década de oitenta surgiram novos problemas decorrentes da crise financeira internacional, a qual afetou de modo generalizado os países da América Latina. Na década anterior, o abundante ingresso de capital estrangeiro na ALALC impediu que o comércio intra-regional reduzisse-se, pois mesmo existindo desequilíbrio no comércio entre esses países, não era difícil obter empréstimos no mercado internacional para cobrir os saldos que resultassem devedores na compensação multilateral. No entanto, o mesmo não ocorreu na década seguinte, quando, devido à dificuldade de se obter recursos financeiros nos mercados internacionais e ao enorme peso do serviço das dívidas externas desses países, vários deles enfrentaram problemas de iliquidez. Como consequência dessa crítica situação, alguns países tiveram que se retirar da compensação multilateral, o que acabou por diminuir a eficiência do mecanismo de pagamentos regional.

⁵⁴ Idem à nota anterior.

⁵⁵ ARAGÃO (1984: 9).

⁵⁶ Como exemplo temos o desequilíbrio no comércio entre Venezuela-Brasil e México-Brasil.

⁵⁷ OCAMPO (1984: 352) e ARAGÃO (1984: 8).

Assim, em 1981, houve uma significativa redução da cobertura do Sistema. Isso ocorreu, segundo Kesman e Dadone, devido à atitude de alguns de seus membros de evitar cursar suas exportações através desse Sistema, tentando assim obter dos demais as divisas de que necessitavam para o pagamento do serviço de suas dívidas externas. Tal tentativa não logrou êxito por muito tempo, pois se generalizou, resultando na referida queda da cobertura do Sistema.⁵⁸

TABELA 3.2
ESTATÍSTICAS DE USO DO SISTEMA DE PAGAMENTOS DA ALALC/ALADI
PERÍODO: 1979 A 1989
Valores em milhões de Dólares

Anos	Transferências Antecipadas	Divisas Transferidas	Operações Cursadas (OC)	Montante Compensado Multilateralmente	Transferências Antecipadas/ Operações Cursadas (%)	Grau de Compensação Global Multilateral (%)	Importações Intra-regionais (IMP. IR)	Grau de Utilização (%)
	(1)	(2)	(3)	(4) = (3 - 2)	(5) = (1/3)	(6) = (4/3)	(7)	(8) = (3/7)
1979	300	1.630	6.421	4791	4,7	74,6	8.671	74,1
1980	682	2.021	8.643	6622	7,9	76,6	10.862	79,6
1981	869	2.554	9.331	6777	9,3	72,6	12.707	73,4
1982	633	2.245	7.770	5525	8,1	71,1	11.116	69,9
1983	309	1.809	6.471	4662	4,8	72,0	8.131	79,6
1984	155	2.052	6.776	4724	2,3	69,7	9.129	74,2
1985	62	1.499	6.726	5227	0,9	77,7	8.047	83,6
1986	14	1.066	6.673	5607	0,2	84,0	7.707	86,6
1987	65	1.269	7.492	6223	0,9	83,1	8.496	88,2
1988	61	1.458	8.753	7295	0,7	83,3	10.166	86,1
1989	162	2.513	10.137	7624	1,6	75,2	11.157	90,9

Fonte básica: ALADI com modificações realizadas pela autora.

Notas: ver as notas da tabela 3.1.

A continuidade da difícil situação pela qual passava a Bolívia, devido à persistência do déficit de seu balanço de pagamentos, fez com que esse país não participasse da compensação do segundo quadrimestre de 1981. Também a levou a utilizar novamente os recursos do Primeiro Mecanismo do ASD, no primeiro e no segundo quadrimestres de 1981. Frente a essas dificuldades, o Banco Central da Bolívia restringiu a emissão de instrumentos passíveis de curso no Sistema em função de sua real capacidade de pagamentos, diminuindo assim suas operações efetuadas através desse mecanismo.⁵⁹

⁵⁸ KESMAN e DADONE (1985: 42).

⁵⁹ SIMONET (1983: 21).

Fatos como os acima descritos colocaram em evidência a necessidade de aumentar a ajuda financeira proporcionada pelo ASD. Assim, em 1981, tal acordo foi modificado. As cotas de participação e os limites das disposições que os bancos centrais membros podiam utilizar foram ampliados. Foi também nesse ano que os dois novos mecanismos desse Acordo foram criados, os quais ampliaram as condições de acesso a sua ajuda financeira.⁶⁰

Em 1982, observando as tabelas 3.1 e 3.2, notamos que pela primeira vez os montantes das operações cursadas e das importações intra-regionais caíram com relação aos respectivos valores do ano anterior, sendo que a redução daquelas foram mais intensas que a queda destas (16,7% contra 12,5%), diminuindo assim o grau de utilização do Sistema. Nesse ano também se destaca o fato do valor desse indicador ter tido o menor desde 1978.

Esses resultados ruins em 1982 e nos anos seguintes deveram-se às políticas de ajuste de balanço de pagamentos adotadas por vários países da região, que os levaram a reduzir suas importações provenientes dos demais países da ALADI e a tentar simultaneamente aumentar suas exportações para esses países a fim de lograr as divisas de que necessitavam para fazer frente aos serviços de suas dívidas externas. A essas razões soma-se à incapacidade do ASD de solucionar situações de iliquidez generalizadas.⁶¹

Como resultado dessas ações, recrudescceu o protecionismo na região, com a redução das importações sendo obtida através de vários métodos, como a imposição de restrições quantitativas diretas. Outros fatores que contribuíram para a redução desse comércio foram sua composição, que era baseada principalmente em bens considerados não tão indispensáveis quanto os importados do resto do mundo, o aumento do desemprego e a redução da renda nesses países.

Diferentemente do que ocorreu entre o segundo quadrimestre de 1979 até o segundo quadrimestre de 1982, período nos quais apenas países com baixa participação no Sistema retiraram-se da compensação multilateral e recorreram a acordos bilaterais com seus credores, no terceiro quadrimestre de 1982, também os países que mais utilizavam o CCR passaram por problemas. Importantes bancos centrais retiraram-se da compensação, como o Banco Central da Argentina, ou excluíram dela a maior parte de seus saldos devedores, como ocorreu com o Banco Central do Brasil. Pela Tabela 3.3, constatamos que esses dois países eram os que mais utilizavam o Sistema.⁶²

⁶⁰ Idem à nota anterior.

⁶¹ OCAMPO (1984: 351) e KESMAN e DADONE (1985: 42)

⁶² ARAGÃO (1984: 9).

Outro problema ocorrido no ano de 1982 foi que a Bolívia, por continuar enfrentando problemas de iliquidez, não participou das compensações multilaterais do primeiro e segundo quadrimestres e, na terceira compensação desse ano, excluiu seu saldo devedor com o Brasil.⁶³

Em 1983, apesar do montante de operações cursadas ter caído, as importações intra-regionais reduziram-se ainda mais, levando assim ao aumento do grau de utilização do CCR, que voltou a cair no ano seguinte.

TABELA 3.3
ALADI E REPÚBLICA DOMINICANA: TRANSAÇÕES ENTRE BANCOS CENTRAIS
COMPENSADAS MULTILATERALMENTE.

PERÍODO: 1979-1982.

Valores em milhões de Dólares

Banco	1979					1980				
	Débito	%	Crédito	%	Saldo	Débito	%	Crédito	%	Saldo
Total: Transações Compensadas	6415,8	100	6415,8	100		8635,4	100	8635,4	100	
Argentina	1326,2	20,7	1704,8	26,6	378,6	2051,8	23,8	1694,9	19,6	-356,9
Bolívia	169,4	2,6	155,3	2,4	-14,1	188,6	2,2	126,1	1,5	-62,5
Brasil	2230,5	34,8	1375,2	21,4	-855,3	2751,2	31,9	2179,5	25,2	-571,7
Colômbia	422,6	6,6	162,3	2,5	-260,3	489,4	5,7	225,3	2,6	-264,1
Chile	601,2	9,4	863,4	13,5	262,2	820,2	9,5	1072,1	12,4	251,9
Equador	210,9	3,3	119,5	1,9	-91,4	269,4	3,1	149,2	1,7	-120,2
México	254,9	4,0	531,5	8,3	276,6	350,8	4,1	778,4	9,0	427,6
Paraguai	97,6	1,5	139,8	2,2	42,2	108,1	1,3	221,6	2,6	113,5
Peru	225,9	3,5	377,6	5,9	151,7	371,9	4,3	432,8	5,0	60,9
Uruguai	479,7	7,5	314,1	4,9	-165,6	582,8	6,7	453,1	5,2	-129,7
Venezuela	234,6	3,7	669,4	10,4	434,8	289,7	3,4	1289,9	14,9	1000,2
R.Dominicana	161,7	2,5	2,4	0,0	-159,3	361,2	4,2	12,1	0,1	-349,1

Banco	1981					1982				
	Débito	%	Crédito	%	Saldo	Débito	%	Crédito	%	Saldo
Total: Transações Compensadas	9281	100	9281	100		6549,5	100	6549,5	100	
Argentina	2109,1	22,7	1292,7	13,9	-816,4	865,3	13,2	857	13,1	-8,3
Bolívia	161	1,7	119,3	1,3	-41,7	11,7	0,2	13,1	0,2	1,4
Brasil	3000,9	32,3	2537	27,3	-463,9	2781,6	42,5	1646,4	25,1	-1135,2
Colômbia	567,8	6,1	262,8	2,8	-305	546,6	8,3	195,8	3,0	-350,8
Chile	1075,4	11,6	908,8	9,8	-166,6	517,1	7,9	695,3	10,6	178,2
Equador	255,6	2,8	144,5	1,6	-111,1	246,4	3,8	315,6	4,8	69,2
México	385,2	4,2	1184,9	12,8	799,7	208,5	3,2	715,8	10,9	507,3
Paraguai	139,5	1,5	288,5	3,1	149	133,8	2,0	115,1	1,8	-18,7
Peru	429,5	4,6	316,1	3,4	-113,4	383,2	5,9	273,2	4,2	-110
Uruguai	544,4	5,9	573,2	6,2	28,8	357,8	5,5	438,3	6,7	80,5
Venezuela	332,6	3,6	1650,9	17,8	1318,3	309,8	4,7	1287,8	19,7	978
R.Dominicana	279,4	3,0	2,1	0,0	-277,3	192,7	2,9	1,1	0,0	-191,6

Fonte: ALADI.

⁶³ SIMONET (1983: 21 e 22).

Segundo Simonet, não se pode dizer que as dificuldades enfrentadas nesse período pelo Sistema levaram-no a uma crise, porque suas normas continuaram sendo cumpridas e a redução de sua utilização deveria ser atribuída não às deficiências de suas normas e sim à aguda e generalizada crise de balanço de pagamentos pela qual passavam seus membros. No entanto, considerou que a queda da utilização do CCR colocou em evidência as limitações dos mecanismos de cooperação financeira da ALADI para evitar que bancos centrais retirassem-se da compensação multilateral em períodos de crise financeira internacional. Essas limitações referiam-se principalmente aos montantes máximos de financiamento a que era possível recorrer e ao fato de o ASD não ter conseguido aportes de países e instituições de fora da região.⁶⁴

Aragão tem opinião semelhante à de Simonet, pois considera que os mecanismos de cooperação financeira foram insuficientes para evitar a redução dos níveis de comércio recíproco provocada pelos efeitos da crise da dívida.⁶⁵

Segundo o Instituto para Integração da América Latina e do Caribe (INTAL), era "evidente que os sistemas de pagamento não solucionavam senão refletiam os desequilíbrios comerciais e que, em circunstâncias de dificuldades generalizadas no setor externo, mecanismos como o Acordo de Santo Domingo e o Fundo Centro-Americano do Mercado Comum não resolvem o problema dos saldos devedores".⁶⁶

Já Kesman e Dadone destacam que a queda do comércio cursado pelo Sistema entre os países membros da ALADI foi menor do que a redução das importações desses países provenientes do resto do mundo, o que demonstrava o interesse recíproco deles em manter o nível das relações comerciais intra-ALADI.⁶⁷

Por fim, em 1984, devido à generalizada situação de iliquidez por que passavam os bancos centrais membros do CCR, estes resolveram suspender a eventual utilização das disposições do ASD.

Período 1985 a 1989: recuperação e auge

A permanência da situação de escassez de divisas conversíveis acabou por levar os países membros do CCR a aumentarem a utilização desse mecanismo, como forma de poupar tais divisas

⁶⁴ SIMONET (1983: 23 e 28).

⁶⁵ ARAGÃO (1984: 9).

⁶⁶ Editorial da Revista *Integración Latinoamericana* (1988: 2).

⁶⁷ KESMAN e DADONE (1985: 41 e 42).

no comércio internacional. Alguns inclusive chegaram a impor a obrigatoriedade de se cursar as operações intra-regionais através desse Sistema. Conseqüentemente, o grau de utilização do mecanismo aumentou, passando de uma média de 75,1% no período anterior para 87,1% nos anos em questão (Ver tabela 3.2).

Também com o intuito de economizar divisas, a proporção de transferências antecipadas caiu, passando de 6,2% do total de operações cursadas no período anterior para 0,9% no período em questão, contribuindo para aumentar o grau de compensação, que passou de 72,8% para 80,7% (Ver tabela 3.2).

Em 1987, o montante de operações cursadas iniciou uma tendência crescente, e dois anos depois conseguiu superar o valor atingido em 1981, o maior até então. Em 1988, o CCR recuperou todos seus membros e em 1989 que o mecanismo atingiu o maior grau de utilização já registrado, 90,9%.

Apesar da situação de iliquidez enfrentada por vários países-membros do CCR continuar dificultando o aumento do comércio intra-regional, o qual só superou o valor atingido no ano de 1981 uma década depois, as importações intra-regionais iniciam uma tendência de crescimento também a partir de 1987. Tal tendência pode ser atribuída ao processo de reforma das políticas comerciais empreendido por vários países da ALADI, a partir de meados da década de oitenta. Essas reformas caracterizaram-se pela abertura da economia, uma medida que foi considerada necessária tanto para consolidar a orientação exportadora quanto para disciplinar suas economias.

Vemos assim que o CCR foi muito utilizado nesses anos e cumpriu com seu objetivo de permitir a poupança de divisas conversíveis no comércio intra-regional. Como veremos mais à frente, esse foi o período em que mais se utilizou esse mecanismo em toda sua história.

3.1.3 PROPOSTAS PARA MODIFICAR O CCR E ASD⁶⁸

Preocupados com os problemas que atingiram o CCR na primeira década de oitenta, especialistas de vários países e instituições multilaterais da região começaram a estudar formas de tornar os instrumentos de integração financeira da ALADI mais aptos para auxiliar seus países-membros na resolução dos problemas de iliquidez por que passavam e para evitar a perda de funcionalidade do CCR frente ao aumento da frequência de utilização do recurso da auto-exclusão da compensação multilateral.

⁶⁸ Esta seção foi feita com base nos trabalhos de HALPERIN (1984: 56 a 58), ARAGÃO (1984: 17 a 19), SIMONET (1983: 24 a 26) e VAZQUE ET AL (1978: 26 e 27).

A seguir, fez-se um breve resumo das principais propostas feitas nesse sentido naqueles anos.

PROPOSTAS RELATIVAS AO CCR

1) Ampliação do período de compensação.

Em seu início, o Sistema tinha um período de compensação de dois meses, que depois foi ampliado para três e, mais tarde, para quatro meses.

Em reuniões da Comissão Assessora da ALADI do início da década de oitenta, novamente foi sugerida a ampliação do período de compensação, dessa vez para seis meses. Segundo seus defensores, isso permitiria um maior grau de compensação multilateral das operações cursadas através do Sistema, o que aumentaria a economia de divisas. Também afirmavam que tal medida seria favorável tanto aos países devedores quanto aos credores, pois aqueles se beneficiariam com o prazo maior que teriam para cancelar seus saldos; já estes poderiam ser beneficiados com o possível aumento das importações dos países devedores, provocado pela mudança. Ademais, os credores não seriam prejudicados financeiramente, já que o Sistema estabelecia a cobrança de uma taxa de juros para os saldos devedores próxima da vigente no mercado.

Devido ao México e à Venezuela serem os maiores credores nas últimas compensações, a aprovação dessa proposta dependia principalmente desses países, que vinham obtendo saldos positivos na compensação multilateral devido à inclusão do comércio de petróleo no Sistema. Aragão sugeriu que se poderia excluir do CCR uma porcentagem das importações de petróleo, como forma de atender a parte dos interesses dos países regionais exportadores desse produto.⁶⁹

Aqueles que eram contrários à proposta justificavam-se dizendo que a ampliação do período de compensação poderia agravar os problemas de pagamentos dos países da região, já que os saldos semestrais poderiam ser maiores que os quadrimestrais, terminando assim por constituir um novo empecilho ao comércio intra-regional.

2) Aumento das linhas de crédito bilaterais

Caso fosse ampliado o prazo de compensação, isso requereria como medida complementar um aumento dos montantes das linhas de crédito bilaterais, pois, caso contrário, seria mais fácil exceder o limite dessas linhas antes do fim do período de compensação, implicando no aumento dos pagamentos antecipados. Outra sugestão com relação a essas linhas foi que em vez de serem ampliadas, deveriam ser ilimitadas.

⁶⁹ ARAGÃO (1984: 17).

3) Maior utilização multilateral das margens das linhas de crédito bilateral

Quando a linha de crédito bilateral de algum país esgotava-se, este deveria pagar o excesso em que porventura incorresse em divisas conversíveis ao outro signatário da linha, o que faria aumentar as transferências antecipadas, ou poderia recorrer ao mecanismo de utilização multilateral das margens de linhas de crédito bilateral (ver item 2.3.5, p.32). Apesar de prevista no regulamento do Convênio, essa última alternativa era pouco utilizada e para se efetivar necessitava do prévio consentimento dos bancos centrais envolvidos.

Assim sendo, para tentar estimular o uso dessas margens e desse modo reduzir o montante de transferências antecipadas, a Secretaria da ALADI sugeriu que a utilização delas passasse a contar com um procedimento automático.

Também não houve consenso em relação a essa proposta. Aqueles que a defendiam consideravam que ela facilitaria a obtenção de um maior equilíbrio nas operações canalizadas através do Sistema. Já seus opositores não concordavam com essa afirmação e acrescentavam que tal proposta poderia ter conseqüências imprevistas, como a situação originada de um banco receptor dessa margem não participar da compensação multilateral ou a possível apresentação de saldos negativos na compensação derivados da cessão desses créditos. Por fim, consideravam "que as linhas de crédito concediam-se com um caráter basicamente bilateral em função do intercâmbio e uma medida como a proposta daria lugar a um efeito financeiro que não é próprio do mecanismo de pagamentos".⁷⁰

4) Obrigatoriedade de cursar operações comerciais através do CCR

A canalização de pagamentos através do Sistema em sua origem foi voluntária. Essa regra baseava-se na argumentação de que se esse mecanismo fosse eficiente, conquistaria seus potenciais usuários. Ademais, dizia-se que caso fosse imposta a obrigatoriedade de seu uso nas operações intra-ALADI, as instituições financeiras mais céticas desses países poderiam "evitar negócios com a área, que era justamente o resultado contrário ao que se pretendia chegar".⁷¹

Apesar disso, uma das propostas que surgiu nesses anos foi a de estabelecer a obrigatoriedade da utilização do Convênio para canalizar os pagamentos das operações efetuadas

⁷⁰ Informe Final de la IV Reunión de la Comisión Asesora de Asuntos Financieros y Monetarios, ALADI/CAFM/IV, 15/09/93. Citado por HALPERIN (1984: 57).

⁷¹ ARAGÃO (1984: 17).

entre seus membros. Segundo seus defensores, isso aumentaria a eficácia do Sistema, pois mais operações seriam compensadas multilateralmente, poupando mais divisas conversíveis.

Essa proposta não recebeu muita atenção, pois a maior parte dos bancos centrais membros já haviam tomado tal medida e os demais já utilizavam intensamente o Sistema.

5) *Vinculação do CCR a outros mecanismos de pagamentos*

Havia a proposta de se vincular o CCR a outros mecanismos semelhantes existentes na América Latina, como por exemplo, o Sistema de Pagamentos do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA).

As negociações para a efetivação dessa medida eram dificultadas pelas diferenças existentes entre a duração do período de compensação desses mecanismos — o período do Sistema de Pagamentos do MCCA era semestral — e entre as taxas de juros cobradas sobre os débitos efetuados por meio desses sistemas.

Com relação à incorporação do Sistema de Pagamentos da Comunidade do Caribe ao dois mecanismos acima citados, Aragão considerava mais adequado fazê-la somente depois de se avaliar os resultados da possível vinculação daqueles dois primeiros mecanismos, e do Sistema de Pagamentos Caribenho ter-se consolidado.⁷²

PROPOSTAS RELATIVAS AO ASD

O baixo montante de assistência financeira que os mecanismos do ASD disponibilizavam acabava por restringir seus benefícios apenas aos países de menor e a alguns de média dimensão econômica relativa, o que reduzia sua eficácia como mecanismo de financiamento transitório.

Frente a esse problema, procuraram-se meios de ampliar a ajuda financeira dos mecanismos do ASD. Para tanto, sugeriu-se, por exemplo, aumentar o montante máximo das disposições permitidas e tentar conseguir, o que apesar de possível ainda não tinha ocorrido, aportes de instituições financeiras de fora da ALADI.

Simonet propôs, como forma de aumentar a cooperação financeira entre os países da ALADI e República Dominicana, criar uma segunda linha de assistência financeira, que se disponibilizaria quando os limites de qualquer um dos três mecanismos do ASD, ou apenas do Primeiro, ou ainda apenas do Primeiro e do Segundo Mecanismos, fossem insuficientes para superar os problemas decorrentes do desequilíbrio da compensação multilateral ou do balanço de pagamentos global. Os

⁷² ARAGÃO (1984: 19).

recursos dessa assistência, segundo o autor, seriam provenientes dos países membros que tivessem reservas internacionais líquidas superiores aos valores necessários para o pagamento durante seis meses de suas respectivas importações e serviços da dívida externa, as quais ele chama de reservas "holgadas". Simonet sugeriu que 10% do montante dessas reservas "holgadas" fossem destinadas a compor os fundos dessa segunda linha. Como os países eram contrários a aumentar consideravelmente seus compromissos com fundos comuns de reserva, Simonet também propôs o estabelecimento de um limite aos recursos que os países deveriam aportar a essa segunda linha.⁷³

O prazo dessa ajuda poderia ser de quatro meses, se ocorresse no marco do Primeiro Mecanismo do ASD, e de dois anos, caso se efetivasse no âmbito do Segundo ou Terceiro Mecanismos desse Acordo.

PROPOSTAS DE NOVOS MECANISMOS DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA

1) Criação de um Fundo de Garantia ou de Contingência

Em dezembro de 1981, o Banco Central do México propôs à ALADI a criação de um "Fundo de Contingência ou de Garantia", uma medida já considerada como favorável à cooperação financeira regional tanto pelo texto do Acordo de Pagamentos de 1965 como pelo texto do CCR de 1982.

Esse fundo serviria tanto para dar cobertura aos riscos em que os bancos centrais membros incorriam pela assunção das garantias do Sistema de Reembolso, como para reforçar o Primeiro Mecanismo do ASD.

A idéia original era que os recursos desse fundo fossem provenientes da cobrança de uma "comissão" de 0,25% pelos bancos centrais membros do CCR sobre os valores por eles reembolsados a suas instituições autorizadas. Desse modo, supunha-se ser possível arrecadar, naquela época, a quantia US\$ 25 milhões ao ano.

A principal crítica a essa proposta era que a cobrança de tal "comissão" sobre as operações canalizadas pelo CCR poderia se tornar uma restrição ao comércio intra-ALADI, contrariando os interesses dessa Associação. Para evitar essa possível consequência, a Secretaria Geral da ALADI sugeriu que se mudasse a base de incidência daquela taxa das operações intra-regionais cursadas através do CCR para as importações provenientes de países não membros desse Sistema. Tal mudança, além de criar uma preferência regional adicional, que por ser mínima era compatível com

⁷³ SIMONET (1983: 26 a 28).

as normas do GATT sobre formas de integração, tinha a vantagem de permitir um maior volume de arrecadação.

2) *Uso multilateral das margens utilizadas das linhas de crédito bilaterais*

Essa proposta foi feita pelo Brasil à Comissão Assessora da ALADI em 1983. Consistia na possibilidade de que, antes da data de compensação multilateral, um país pudesse documentar parcial ou totalmente uma dívida ou saldo bilateral, retirando-a assim da compensação multilateral, e de que o país receptor desse documento pudesse utilizá-lo para cancelar suas dívidas na compensação.

Para esse mecanismo ser viável, era necessária a criação de uma unidade de conta regional para regular suas transferências financeiras. Outra exigência era que não poderiam existir países persistentemente superavitários, pois, se assim fosse, eles não encontrariam oportunidades de empregar seus créditos para cancelar seus saldos devedores. Ademais, esse mecanismo precisaria contar com a disposição dos bancos centrais de aceitar esses documentos como reserva de valor e com o consentimento das instituições financeiras regionais em receber esses documentos como forma de pagamento.

3.1.4 A CRÍTICA DE OCAMPO⁷⁴

Com relação às sugestões descritas anteriormente, Ocampo não as via com muito otimismo. Considerava que as possibilidades de ajuda oferecidas pelo ASD eram reduzidas, que nenhum país dispunha de reservas "holgadas" e que não existia disposição por parte dos países de canalizar multilateralmente suas escassas divisas. Quanto à proposta brasileira, considerou-a como a mais ousada, mas não como a mais adequada, tendo em vista a experiência européia. Assim sendo, propôs outras mudanças.

Segundo Ocampo, as causas da forte redução do comércio intra-ALADI no início dos anos oitenta deviam-se tanto à estrutura desequilibrada do comércio intra-regional nos anos anteriores à crise, como a um sistema de pagamentos que, pior do que não evitar, fomentava o tipo de política contracionista de comércio recíproco que estava sendo posta em prática naqueles anos.

Em relação à primeira causa, Ocampo disse que havia indicações tanto práticas como teóricas de que o problema básico dos sistemas de compensação eram os desequilíbrios no comércio intra-regional provocados por algum ou por alguns de seus países. Também afirmou que o eficiente funcionamento desses sistemas estava diretamente relacionado ao grau de multilateralismo implícito

⁷⁴ OCAMPO (1984). Atual Secretário-Geral da CEPAL.

nas transações comerciais entre seus países. Assim sendo, analisando o comércio intra-ALADI com dados de 1980-81, Ocampo mostrou que, excluindo combustíveis, a maior parte (58,9%) desse comércio era equilibrada bilateralmente; apenas 13,5% era equilibrada multilateralmente; e parte considerável desse comércio (27,6%) não estava equilibrada nem bilateralmente nem multilateralmente, sendo que mais de 90% desse desequilíbrio estava associado ao superávit brasileiro⁷⁵. Conseqüentemente, segundo Ocampo, não havia na ALADI condições propícias para o adequado funcionamento de um sistema de compensação naqueles anos. Segundo o autor, a razão dos problemas do sistema de pagamentos regional só terem aparecido com o início da crise financeira internacional deve-se ao fato de ter existido no período anterior uma situação favorável de divisas a nível global.

Ocampo relata ainda que o país mais atingido pela diminuição do comércio intra-ALADI foi o Brasil, cuja redução das exportações representou 69% da queda do comércio intra-ALADI no ano de 1982. Para o autor, um ajuste no sistema de pagamentos regional exigia a solução do desequilíbrio do comércio brasileiro com os demais países dessa Associação.

Já a crítica de que o Sistema estimulava a adoção de políticas contracionistas de comércio intra-regional referia-se às conseqüências da imposição feita por esse Sistema de se cancelar os saldos devedores resultantes da compensação multilateral em dólares. Expliquemos melhor esse ponto. Devido à necessidade de corrigir os desequilíbrios de seus balanços de pagamentos, muitos países da região tiveram que reduzir suas importações. Para estes, como os produtos vendidos pelos demais países da ALADI eram mais competitivos com sua produção nacional, menos essenciais do que os provenientes de outras regiões e por suas compras também implicarem a perda de divisas, não havia por que dar prioridade à manutenção das importações desses produtos.

Para corrigir tal situação, Ocampo afirmou ser necessária a adoção de mudanças profundas no Sistema de Pagamentos da ALADI. Sugeriu a idéia já proposta anteriormente pela CEPAL de se conceder créditos automáticos aos países deficitários ou permitir que esses pagassem seus saldos devedores em suas próprias moedas. Também em concordância com a CEPAL, considerava necessária a implementação de mecanismos que estimulassem o ajuste do desequilíbrio tanto por parte dos países deficitários, quanto por parte dos países superavitários.

O citado autor reconhecia as dificuldades de implantar suas propostas, mas estava convencido de que uma profunda mudança no Sistema de Pagamentos era necessária para se retomar o crescimento do comércio intra-regional.

⁷⁵ Tais números foram calculados por OCAMPO (1984) com base em: Estadísticas de exportación de los países de la ALAD. BID/INTAL, 1980-1982.

3.1.5 RESULTADOS

Apesar dos vários tipos de propostas, não se chegou a um consenso sobre o que deveria ser feito para aumentar a eficiência da cooperação financeira regional. Simonet (1983) alertara que era praticamente impossível encontrar uma solução que distribuisse seus custos e benefícios de modo equitativo, sendo então necessária uma decisão política capaz de superar "essa inevitável falha técnica". Como tal decisão não surgiu, o CCR foi mantido tal como era antes. Já o ASD, devido à generalizada situação de iliquidez por que passavam seus os bancos centrais membros, teve a utilização de suas disposições suspensa em 1984.

3.2 ANÁLISE DO PERÍODO RECENTE

3.2.1 A ALADI NA DÉCADA DE NOVENTA⁷⁶

No item 3.1.1, vimos que alguns países da ALADI iniciaram um processo de reforma de suas políticas de comércio exterior já em meados da década de oitenta. Mas foi na década de noventa que essas reformas afirmaram-se e generalizaram-se na região. Tais reformas consistiam na diminuição, de forma unilateral, da proteção tarifária e não tarifária e na adaptação dos regimes comerciais desses países às novas regras do GATT/OMC.

Nos anos noventa, os países da ALADI também procuraram fortalecer e aprofundar a integração regional através, por exemplo, do estabelecimento de esquemas sub-regionais e de acordos de livre-comércio, de caráter bilateral, plurilateral e/ou regional, os quais visam à formação de uniões aduaneiras e zonas de livre-comércio.

Como resultado dessas mudanças, no que diz respeito ao comércio intra-regional, observamos que já em 1991 o valor das importações intra-regionais supera o valor obtido em 1981, o maior até então, e continua crescendo a altas taxas até 1997 (Ver tabela 3.5). O decréscimo desse comércio em 1998 e 1999 deveu-se aos efeitos da crise asiática de 1997, da crise russa de 1998 e da crise brasileira no início de 1999. Depois de ter se recuperado em 2000, o intercâmbio intra-regional reduziu-se nos dois anos posteriores, entre outros motivos, devido à crise Argentina. Já em 2003, o comércio intra-regional voltou a crescer com relação ao ano anterior.

⁷⁶ Baseado em ALADI (2000), El comercio intrarregional de la ALADI en los años noventa.

3.2.2 DESEMPENHO DO CCR

Passada a crise da dívida, nos anos noventa houve um grande aumento das transações intra-ALADI, que cresceram a uma taxa anual média de 23% na primeira metade dessa década. Neste período também notamos um aumento das operações cursadas através do CCR, porém a taxas menores (7%), passando de US\$ 10 bilhões em 1990 a US\$ 14 bilhões em 1995, o maior valor registrado até hoje. Devido ao crescimento daquelas terem sido maiores que os destas, o grau de utilização do Sistema reduziu-se nesses anos (Ver tabela 3.5).

Em 1990 foram registrados os últimos três casos da exclusão de países das compensações quadrimestrais (ver tabela 3.4) e, em 1991, foi aprovado o estabelecimento do Programa Automático de Pagamento (PAP), mecanismo ao qual já nos referimos no capítulo 2 e que se destina a apoiar os bancos centrais que estejam passando por dificuldades em cumprir com suas obrigações na compensação multilateral. Deve-se ressaltar que desde sua criação esse mecanismo não foi utilizado por nenhum banco central.

Outras modificações foram a introdução da possibilidade de utilizar a modalidade de triangulação comercial a partir de 1992 e a incorporação do Mecanismo de Desconto de Instrumentos no Regulamento do Convênio em 1993. O Convênio também passou a contar com um Protocolo para a Solução de Controvérsias entre os Bancos Centrais, o qual foi aprovado pelo Conselho para Assuntos Financeiros e Monetários da ALADI em 1994.⁷⁷

TABELA 3.4
"EXCLUSÕES" DE PAÍSES DAS COMPENSAÇÕES DO CCR

Período	País
2º quadrimestre de 1979	República Dominicana ¹
2º quadrimestre de 1981	Bolívia ²
3º quadrimestre de 1982	Argentina ³
1º quadrimestre de 1983	República Dominicana ⁴
3º quadrimestre de 1983	República Dominicana
1º quadrimestre de 1984	Equador/República Dominicana
1º quadrimestre de 1986	Equador
2º quadrimestre de 1986	Equador
2º quadrimestre de 1987	Equador
3º quadrimestre de 1987	Peru
1º quadrimestre de 1989	Equador
2º quadrimestre de 1989	República Dominicana
3º quadrimestre de 1989	República Dominicana
1º quadrimestre de 1990	Peru/República Dominicana
2º quadrimestre de 1990	República Dominicana

Fonte: Secretaria Geral da ALADI

Elaboração: Banco Central do Brasil (Derin/Direc/Sucov)

⁷⁷ Manual de divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, p. 8 a 10.

A partir de 1996, começou-se a verificar uma drástica redução das operações cursadas através do CCR, as quais chegaram em 2002, pela primeira vez desde 1973, a um montante inferior a US\$ 1 bi. Já as importações intra-ALADI cresceram no biênio 1996-97, apresentando a partir daí um comportamento instável, mas conservando montantes elevados. Conseqüentemente, a tendência declinante do grau de utilização do CCR foi acentuada nesses anos. Em 2003, estima-se que foram canalizados pelo Convênio irrisórios 1,6 % do total das importações intra-regionais.

A redução do grau de utilização do CCR ao longo da década de noventa ocorreu devido as seguintes razões, apontadas pelo Banco Central do Brasil:⁷⁸

- a) aumento da integração e amadurecimento do sistema financeiro na região;
- b) processo de internacionalização do sistema financeiro na América Latina, que faz com que grande parte das transações financeiras se realize, cada vez mais, dentro da mesma instituição financeira com presença em diversos países da região;
- c) desenvolvimento e aperfeiçoamento dos instrumentos financeiros utilizados no comércio internacional;
- d) facilidade de comunicação e obtenção de informações, propiciando maior conhecimento e seletividade de cliente;
- e) acesso mais fácil, por parte dos países da região, à liquidez internacional;
- f) fim da obrigatoriedade de curso das operações intra-regionais no CCR.

Ademais, segundo o ex-secretário-executivo da Secretária de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, Otaviano Canuto, essa queda da participação do CCR no comércio intra-regional também se deve ao fato de os bancos centrais, para se prevenirem contra os riscos que assumem nessas operações, aumentaram a exigência de garantias e/ou o preço cobrado para cursar uma operação sob esse mecanismo. Também menciona que, devido às necessidades de moeda forte para o pagamento de dívidas, os bancos centrais tinham interesse em cursar operações fora desse mecanismo para receberem os dólares correspondentes.⁷⁹

Segundo o Banco Central do Brasil, os fatores anteriormente listados têm permitido aos agentes econômicos da região transacionar entre si por fora do Sistema, ou seja, sem suas garantias, "o que certamente demonstra a eficiência e abrangência dos serviços das instituições financeiras e reflete características das operações de comércio, simplificando e superando a necessidade de que se sigam os procedimentos burocráticos projetados no passado para atender a uma realidade totalmente

⁷⁸ Extraído de Boletim Mercosul, nº 30.

⁷⁹ Informações concedidas pelo ex-secretário-executivo da Secretária de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, Otaviano Canuto, à autora.

diversa da atual".⁸⁰ Para Canuto, as garantias contra o risco bancário dadas pelos bancos centrais às operações cursadas através do CCR só se justificariam no caso de não existir, devido a uma falha de mercado, instituições privadas que aceitassem assumir tal risco.

TABELA 3.5
ESTATÍSTICAS DE USO DO SISTEMA DE PAGAMENTOS DA ALADI
PERÍODO: 1990 A 2003
Valores em milhões de Dólares

Anos	Transferências Antecipadas	Dívidas Transferidas	Operações Cursadas (OC)	Montante Compensado Multilateralmente	Transferências Antecipadas/ Operações Cursadas (%)	Grau de Compensação Global Multilateral (%)	Importações Intra-regionais (IMP. IR)	Grau de Utilização (%)
	(1)	(2)	(3)	(4) = (3 - 2)	(5) = (1/3)	(6) = (4/3)	(7)	(8) = (3/7)
1990	472	3.469	10.020	6551	4,7	65,4	12.391	80,9
1991	769	2.866	11.610	8744	6,6	75,3	15.636	74,3
1992	2.347	3.845	13.772	9927	17,0	72,1	20.127	68,4
1993	3.293	3.824	13.176	9352	25,0	71,0	23.065	57,1
1994	3.473	3.836	11.721	7885	29,6	67,3	28.676	40,9
1995	5.698	6.096	14.020	7924	40,6	56,5	35.085	40,0
1996	3.887	4.177	9.621	5444	40,4	56,6	40.370	23,8
1997	3.579	3.756	7.864	4108	45,5	52,2	47.519	16,5
1998	2.503	2.655	5.570	2915	44,9	52,3	45.778	12,2
1999	1.735	1.924	3.931	2007	44,1	51,1	38.317	10,3
2000	1.542	1.661	3.266	1605	47,2	49,1	47.437	6,9
2001	731	841	1.473	632	49,6	42,9	46.211	3,2
2002	524	660	918	258	57,1	28,1	40.151	2,3
2003	407	528	702	174	57,9	24,8	44.034	1,6

Fonte básica: ALADI com modificações realizadas pela autora.

Notas: ver notas da tabela 3.1. As cifras de importações do ano de 2003 são estimadas.

Essa tendência de queda do grau de utilização do CCR foi acelerada no final da década de noventa porque vários bancos centrais membros, frente às mudanças já relatadas ocorridas no mercado financeiro regional e internacional e por considerarem que não é função deles conceder garantias às operações de comércio exterior, começaram a restringir as operações passíveis de curso no CCR, ou passaram a transferir os riscos da sua operacionalização para outras instituições, buscando com essas medidas reduzir a assunção desses riscos e possíveis prejuízos.⁸¹

Podemos observar pela tabela 3.6 que esse decréscimo da utilização do CCR verificou-se na maioria de seus países-membros. Comparando 2003 com 2002 e levando-se em conta os débitos,

⁸⁰ Boletim Mercosul, nº 30.

⁸¹ Idem à nota anterior.

porque a canalização da operação dá-se através do país importador, notamos que as operações cursadas através do CCR não caíram apenas na Venezuela e na República Dominicana.

TABELA 3.6
EVOLUÇÃO DOS DÉBITOS

ANOS 2002-2003

Valores em milhares de Dólares e Porcentagens

Países	2002		2003		Variação	
	Valores	%	Valores	%	%	Contribuição
Argentina	129.236,5	14,1	94.118,4	13,4	-27,2	16,3
Bolívia	39.578,5	4,3	29.440,4	4,2	-25,6	4,7
Brasil	79.902,1	8,7	42.801,8	6,1	-46,4	17,2
Colômbia	34.669,6	3,8	21.593,2	3,1	-37,7	6,1
Chile	109.614,0	11,9	86.913,0	12,4	-20,7	10,5
Equador	195.342,6	21,3	142.648,1	20,3	-27,0	24,4
México	29.471,9	3,2	8.492,9	1,2	-71,2	9,7
Paraguai	20.104,6	2,2	18.502,1	2,6	-8,0	0,7
Peru	147.142,9	16,0	98.617,1	14,0	-33,0	22,5
Uruguai	65.473,5	7,1	40.767,2	5,8	-37,7	11,5
Venezuela	43.207,6	4,7	87.631,8	12,5	102,8	-20,6
R.Dominicana	24.164,1	2,6	360.798,6	4,4	27,5	-3,1
Total	917.907,8	100,0	702.324,6	100,0	-23,5	100,0

Fonte: ALADI.

TABELA 3.7
FLUXO DE OPERAÇÕES

ANOS 2002-2003

Valores em milhares de Dólares e Porcentagens

Países	2002	2003	Variação (%)
Argentina	272.501,6	197.400,4	-27,6
Bolívia	43.909,2	42.176,0	-3,9
Brasil	575.817,9	425.685,0	-26,1
Colômbia	99.454,6	70.257,9	-29,4
Chile	161.530,6	128.793,6	-20,3
Equador	207.389,0	155.007,6	-25,3
México	66.000,6	28.989,7	-56,1
Paraguai	31.050,4	55.599,7	79,1
Peru	163.881,6	115.303,0	-29,6
Uruguai	110.800,1	61.962,3	-44,1
Venezuela	79.316,0	92.675,3	16,8
R.Dominicana	24.164,1	30.798,6	27,5
Total	1.835.815,7	1.404.649,1	-23,5

Fonte: ALADI.

A tabela 3.7 nos mostra que também houve uma redução quase que generalizada do fluxo de operações (débitos mais créditos) dos países-membros comparando 2003 a 2002.

Com relação ao grau de utilização do CCR em cada país, através da tabela 3.8 também verificamos que apenas Venezuela e República Dominicana tiveram aumento de suas médias de utilização do Sistema na comparação de 2003 a 2002

TABELA 3.8
RELAÇÃO ENTRE PAGAMENTOS DA COMPENSAÇÃO E
COMÉRCIO INTRA-REGIONAL
ANOS 2002-2003

Valores em milhões de Dólares e em Porcentagens

Países	2002			2003		
	Débitos	Importações	%	Débitos	Importações	%
	(1)	(2)	(1/2)	(1)	(2)	(1/2)
Argentina	129,2	3.308,0	3,9	94,1	5.727,4	1,6
Bolívia	39,6	1.033,7	3,8	29,4	875,4	3,4
Brasil	79,9	8.722,6	0,9	42,8	8.681,2	0,5
Colômbia	34,7	3.364,5	1,0	21,6	3.690,3	0,6
Chile	109,6	5.995,8	1,8	86,9	7.235,7	1,2
Equador	195,3	2.558,0	7,6	142,6	2.657,2	5,4
México	29,5	5.467,5	0,5	8,5	6.277,7	0,1
Paraguai	20,1	962,3	2,1	18,5	1.248,8	1,5
Peru	147,1	3.047,9	4,8	98,6	3.412,4	2,9
Uruguai	65,5	1.060,4	6,2	40,8	1.119,6	3,6
Venezuela	43,2	2.990,0	1,4	87,6	1.810,6	4,8
R.Dominicana	24,2	1.640,0	1,5	30,8	1.297,9	2,4
Total	917,9	40.150,6	2,3	702,3	44.034,1	1,6

Fonte: ALADI

Nota: as cifras de comércio do ano de 2003 são estimadas.

Por outro lado, verificamos que a perda de eficiência do CCR também se deve à queda do grau de compensação global multilateral, que apresenta tendência declinante desde 1992. Esse fato está associado com o aumento da relação “transferências antecipadas/operações cursadas”, que cresceu de 1989 até 1997, caiu levemente no biênio 1998-99 e voltou a crescer nos anos posteriores (Ver coluna 5 da tabela 3.5).

Esse aumento das transferências antecipadas vem ocorrendo porque grande parte dos bancos centrais-membros, devido ao maior nível de suas reservas externas, da maior liquidez internacional dos anos noventa e a fim de evitar o aumento dos custos derivado da elevação do *spread* entre a taxa

de juros cobrada diariamente sobre os saldos devedores no CCR e as taxas que se obtém no mercado internacional pela colocação das reservas (Ver tabela 3.9), estão voluntariamente pagando seus débitos antes do final do período quadrimestral. O resultado vem sendo o aumento das transferências de divisas em relação às operações cursadas, pois os pagamentos antecipados, como são efetuados antes do fim do período quadrimestral, não são compensados multilateralmente.⁸² Assim, enquanto em 1990 para cada US\$ 100 cursados pelo CCR apenas US\$ 34,6 tinham que ser transferidos, em 2003, o valor de divisas necessárias para aquele mesmo valor passou a ser US\$ 75,2. Dessa forma, a utilidade do CCR como poupador de divisas vem perdendo importância, uma vez que os pagamentos vêm sendo efetuados antecipadamente, quase que diariamente. Com isso o CCR deixou de cumprir com um de seus objetivos, qual seja, o de reduzir o fluxo internacional de divisas conversíveis entre os países-membros.

Confirmando a perda de eficiência da compensação multilateral provocada pelo aumento das transferências antecipadas, dados mostram que caso não tivessem sido efetuadas transferências antecipadas em 2002, o Grau de Compensação Multilateral Global, que foi de 28,1%, teria sido de 46% (grau de compensação "potencial"). Assim, a economia de divisas que nesse ano foi de aproximadamente US\$ 258 milhões, poderia ter sido de US\$ 422 milhões.⁸³

Segundo ALADI (2003 A), "a evolução do Grau de Compensação Multilateral Global reflete o grau de equilíbrio comercial das operações cursadas pelo Convênio, indicando que nesses últimos anos o grau de compensação não apenas se reduziu pelo incremento das transferências antecipadas, mas também pelo aumento do desequilíbrio nos saldos comerciais, sendo importante o (...) incremento do desequilíbrio no caso do Brasil".⁸⁴ Como vimos, esse problema já tinha sido detectado por Ocampo (1984) quase duas décadas antes.

Na tentativa de corrigir tal situação, na XXXIII Reunião do Conselho para Assuntos Financeiros e Monetários da ALADI, ocorrida em 1998 na cidade de Washington, EUA, foi feita uma modificação no regulamento do Convênio. Decidiu-se substituir, a partir do primeiro quadrimestre de 1999, a *PRIME* pela *LIBOR* como base de cálculo da taxa de juros do CCR. Como observamos pela tabela 3.9, conseguiu-se assim reduzir o *spread* entre as taxas de juros do CCR e a Taxa de Remuneração das Reservas em um ponto percentual com relação ao ano anterior. Já em 2000 esse *spread* voltou a aumentar, mas a caiu levemente ou permaneceu constante nos anos seguintes.

⁸² Boletim Mercosul, nº 30.

⁸³ ALADI (2004: 12).

⁸⁴ ALADI (2003 A:11).

Frente à situação descrita, iniciaram-se discussões a respeito da conveniência ou não de se manter o Sistema e de possíveis mudanças para adaptá-los aos novos tempos.

TABELA 3.9
COMPARATIVO ENTRE A TAXA DE REMUNERAÇÃO DAS RESERVAS, CUSTO DE
CAPATAÇÃO E O CUSTO DO CCR
PERÍODO: 1986 – 2003

	Remuneração das Reservas ²	Custo de Captação ³	Custo CCR ⁴	Spread ⁵	Diferença % ⁵
1986	6,79	6,92	7,54	0,75	11,02
1987	6,79	6,92	7,35	0,56	8,22
1988	7,79	7,92	8,34	0,55	7,04
1989	9,38	9,50	9,77	0,40	4,21
1990	8,33	8,46	9,01	0,68	8,12
1991	6,44	6,56	7,66	1,22	18,99
1992	3,88	4,00	5,64	1,77	45,55
1993	3,27	3,40	5,40	2,13	65,10
1994	4,19	4,31	6,36	2,17	51,88
1995	6,15	6,27	7,50	1,35	22,03
1996	5,49	5,61	7,45	1,96	35,71
1997	5,61	5,74	7,59	1,98	35,18
1998	5,60	5,73	7,53	1,93	34,42
1999	5,53	5,65	6,44	0,91	16,48
2000	6,32	6,45	7,57	1,25	19,72
2001	3,58	3,70	4,83	1,25	34,92
2002	1,73	1,86	2,84	1,11	63,93
2003	1,11	1,24	2,22	1,11	99,35

Fontes: Sisbacen (Ptax 800); Sicap/Aladi.

Elaboração: Banco Central do Brasil/Derin/Direc/Sucov com modificações feitas pelo autor.

Notas:

1) Ano de 2003: acumulado de janeiro a dezembro;

2) Taxa anual de remuneração das reservas calculada pela média da Libid (aproximadamente 1/8 abaixo da Libor) de 4 meses, para períodos coincidentes com os quadrimestres do CCR;

3) Custo anual de captação baseado na taxa Libor de 4 meses, para períodos coincidentes com os quadrimestres do CCR;

4) Custo anual CCR calculado pela média dos 3 quadrimestres da Taxa CCR (até o final do ano de 1998, calculado como 90% da PRIME do banco de maior ativo na praça de Nova York. A partir de janeiro de 1999, Libor 4 meses + 1 ponto percentual);

5) Diferença entre o Custo CCR e a Taxa de Remuneração das Reservas.

3.2.2 DISCUSSÕES PARA MODIFICAR O CCR.

Segundo o Banco Latino-Americano de Exportações (BLADEX), o novo ambiente econômico regional dos anos noventa, caracterizado tanto pelo elevado aumento das transações comerciais entre os países membros do Convênio, como pelo aumento da liquidez internacional nessa região, fez com que tanto as instituições financeiras como os bancos centrais desses países tivessem que adotar modificações na execução de suas atividades para se adaptarem a esses novos tempos. Nesse sentido, os serviços bancários daquelas instituições sofreram reformas para poderem viabilizar o citado aumento das transações intra-regionais e, como vimos, os bancos centrais passaram a realizar pagamentos antecipados à compensação multilateral, por disporem de maior liquidez e para reduzirem seus custos financeiros.⁸⁵

O BLADEX critica o fato de que, apesar dessas mudanças, certas disposições previstas nas regulamentações do Convênio dificultaram a realização de outras medidas necessárias para adaptá-lo ao novo ambiente, o que acabou contribuindo para a redução da cobertura do CCR nas transações intra-regionais realizadas nos últimos anos.⁸⁶

Devido a tais problemas, a banca comercial associada à Federação Latino-Americana de Bancos (FELABAN) e os bancos centrais membros do CCR iniciaram em 1997 um processo de revisão do CCR, visando avaliá-lo e sugerir medidas destinadas a seu aperfeiçoamento.

Em 1999, os órgãos de administração do Convênio realizaram uma consulta com todos os bancos centrais membros para saber suas considerações sobre o funcionamento do CCR na década de noventa. Nessa ocasião, a maioria desses bancos mostrou-se favorável à manutenção do Convênio em seus termos então vigentes, por considerá-lo útil para a efetuação das transações intra-regionais, e também se destacou a importância de se continuar perseguindo seu aprimoramento e eventual adaptação ou flexibilização.

Assim, na já citada XXXIII Reunião do Conselho para Assuntos Financeiros e Monetários da ALADI, decidiu-se encarregar a Secretaria-Geral dessa Associação para elaborar um estudo sobre medidas necessárias a um possível aperfeiçoamento do CCR via a co-participação de outras instituições financeiras latino-americanas na cobertura do risco bancário. Para esse estudo a Secretaria realizou consultas com o BLADEX e com o Comitê Latino-Americano do Comércio Exterior (CLACE) da FELABAN. Com relação às delegações, o Banco Central do Brasil mostrou-se favorável a que o BLADEX apresentasse suas propostas de como reduzir os riscos dos bancos centrais através de sua participação no Convênio.

⁸⁵ ALADI (1999: 4 e 5).

⁸⁶ Idem à nota anterior.

O BLADEX, que considera o CCR como um mecanismo relevante para a sustentação dos acordos da ALADI e para estimular o desenvolvimento das relações entre as instituições financeiras da região, iniciou um estudo sobre sua possível participação no funcionamento desse Convênio. Das reuniões técnicas entre seus funcionários e os da Secretaria-Geral, surgiu um anteprojeto sobre a sua incorporação ao CCR. Este propunha que a participação do BLADEX no Sistema objetivasse complementar e fortalecer a Garantia de Reembolso dada às instituições autorizadas pela efetivação de operações cursadas sob o CCR, através de seu aval direto a essas operações ou através da criação de um Fundo de Garantia, criado com sua participação. Definia também que as demais garantias (de Conversibilidade e de Transferibilidade) continuassem a cargo dos bancos centrais membros⁸⁷.

Com tal proposta visava-se atender tanto as demandas de vários bancos centrais membros que queriam diminuir os riscos em que incorriam por participarem do Convênio, como manter as garantias de Reembolso, Transferibilidade e Conversibilidade, apoiando e estimulando as relações entre as instituições autorizadas.

Ademais, o BLADEX se dispôs a financiar os saldos devedores da compensação multilateral dos países que não estivessem em condições de fazê-lo, as instituições autorizadas que tivessem esgotado suas linhas de crédito concedidas por seus respectivos bancos centrais e os pagamentos antecipados.

Também sugeriu naquela reunião a incorporação dos países da América Central e do Caribe ao CCR. As Garantias de Conversibilidade, de Transferibilidade e de Reembolso dos pagamentos entre esses novos membros seriam proporcionadas pelo BLADEX. Quanto aos pagamentos entre os novos e antigos membros, o BLADEX só assumiria a Garantia de Reembolso. Por fim, o BLADEX propôs incorporar entre os instrumentos e operações autorizadas as operações de *factoring*⁸⁸ e de *forfaiting*⁸⁹, nas quais ele atuaria como Agente Regional.

A proposta do BLADEX foi apresentada às delegações na XL Reunião da Comissão Assessora de Assuntos Financeiros e Monetários da ALADI (CAFM), realizada em abril de 2000 em Montevidéu, Uruguai. Por considerá-la um tanto complexa, a CAFM solicitou a realização de um estudo que a examinasse melhor e que abarcasse também outros "pontos de sensibilidade dos

⁸⁷ ALADI (1999: 1 e 2).

⁸⁸ Operações de *factoring* consistem no desconto de faturas comerciais derivadas de vendas intra-regionais de bens ou serviços.

⁸⁹ Operações de *forfaiting* se referem ao desconto de instrumentos financeiros de longo prazo, derivados de operações comerciais, avalizados por uma instituição autorizada.

bancos centrais sobre diferentes aspectos do Sistema de Pagamento que, eventualmente, requeiram adaptá-lo ou adequá-lo às condições e circunstâncias atuais e previsíveis".⁹⁰

Tal estudo, a que nos referiremos mais à frente, foi feito pelo consultor Dr. Ricardo Pascale e apresentado na XLI Reunião da Comissão, realizada em março de 2001 em Montevideu, Uruguai. No que se refere à proposta do BLADEX, Pascale considerou conveniente estudá-la, assim como consultar também outras instituições financeiras regionais e internacionais a fim de verificar se teriam interesse em atuar como avalistas das instituições autorizadas em relação aos bancos centrais nas operações cursadas sob o CCR.

Na XLII Reunião da Comissão, realizada em março de 2002 em Montevideu, novamente foi discutida a proposta do BLADEX. Explicando aos bancos centrais como seria sua possível participação no mecanismo, afirmou que a sua atuação não lhes trariam custos adicionais, mas sim às instituições autorizadas, as quais pagariam por sua intermediação. Aos bancos centrais caberia apenas estender as garantias de conversibilidade e de transferibilidade ao BLADEX.

Alguns bancos centrais colocaram-se contra a incorporação do BLADEX ao Sistema. Disseram que "não era pertinente selecionar operações e instituições, pois isso implicaria qualificar as instituições autorizadas e as operações como de primeira e segunda categorias".⁹¹ A Comissão acabou por decidir que os bancos centrais interessados na proposta do BLADEX teriam que negociá-la com este de forma bilateral e por fora do Convênio.

Na XLIII Reunião da CAFM, a Secretaria apresentou um documento para reconsideração das propostas do BLADEX, mas os países-membros resolveram não tratar desse assunto pois, segundo eles, essa instituição não entrou em contato com eles desde a última Reunião da CAFM.⁹²

PROPOSTAS DOS BANCOS CENTRAIS

Em 1999, a Secretaria-Geral da ALADI realizou uma consulta com todos os bancos centrais membros para que esses expusessem suas considerações a respeito do funcionamento do mecanismo e suas sugestões de como adequar o CCR aos novos tempos.

Nessa oportunidade, o Banco Central do Brasil, assim como outras autoridades monetárias, manifestou sua preocupação com relação à exposição ao risco bancário que o CCR impunha aos bancos centrais quando estes permitiam a canalização de operações sob esse mecanismo. O BCB

⁹⁰ ALADI (2001 A: 1).

⁹¹ ALADI (2002: 4).

⁹² ALADI (2002 e 2003 B).

considerava que a assunção pela autoridade monetária do risco bancário era um erro, porque dessa forma não estimulava as instituições financeiras autorizadas a avaliar e assumir seus próprios riscos.

Assim, na XL Reunião da CAFM, o BCB apresentou sua proposta de eliminar, de forma gradual, o risco bancário assumido pelos bancos centrais. Isso seria feito através da redução gradual do percentual dos riscos comerciais garantidos pelos bancos centrais às operações cursadas sob o amparo do CCR.

Essa proposta seria discutida na XLI Reunião da CAFM, mas não o foi porque nessa ocasião a delegação brasileira considerou que suas demandas estavam contempladas na proposta de flexibilizar a garantia de reembolso apresentada pelo Dr. Pascale. Assim, apenas esta proposta foi abordada naquela reunião.

Na XLII Reunião da CAFM voltou-se a discutir questões relacionadas aos riscos inerentes aos sistemas de pagamentos. Nesse encontro, a Comissão contou com um documento contendo um resumo das análises sobre aquele tema apresentadas pelos Bancos Centrais da Colômbia, do Peru, da Venezuela e do Brasil. Abaixo, destacam-se as propostas feitas pelo primeiro daqueles bancos, divulgadas no relatório dessa e da XLIII Reunião da CAFM.

1) Revisão das linhas de crédito bilaterais

O Banco da República da Colômbia (BRC) propôs a redução do valor das linhas de crédito bilateral, cuja utilização, nos últimos, anos tem se mostrado bem abaixo dos níveis disponíveis. Segundo tal banco, um bom controle do Sistema depende da correspondência de seus parâmetros com a realidade, o que, como dito, não vem ocorrendo com relação à utilização dessas linhas e a efetivação dessa redução também permitiria diminuir a exposição ao risco de crédito de forma transparente, sem afetar o volume canalizado pelo Convênio.

Um banco central foi contra a proposta, pois considerou que a situação atual de baixa utilização do Convênio poderia se reverter, o que levaria à necessidade de alterar novamente tais linhas de crédito. Por outro lado, outros bancos centrais aceitaram a sugestão do BRC.

Nesse sentido, houve modificações nas linhas de crédito entre os Banco do México e o Banco Central da República Dominicana, assim como na linha entre o Banco da República da Colômbia e do Banco Central da República da Venezuela.

2) Exigibilidade imediata das importâncias que excedem os limites bilaterais de crédito

Outra sugestão do BRC foi quanto a tornar automático o pagamento, pelo banco central devedor, do excesso incorrido nas linhas de crédito. Atualmente é o banco central credor que toma a iniciativa de requerer tal pagamento.

A Comissão, devido ao interesse manifestado pela maioria, solicitou ao BRC que formulasse uma proposta formal dessa modificação para ser tratada na próxima reunião da Comissão.

Na XLIII Reunião da CAFM, essa proposta foi aprovada e decidiu-se que tais modificações passarão a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2004. Assim, ficou estabelecido que quando um banco central exceder a linha de crédito que tem firmada com outro banco central, a exigibilidade de pagamento será automática para o devedor, que deverá efetua-lo dentro de um prazo de 5 dias úteis após ter-se produzido o excesso, sem necessidade de qualquer requerimento. Tal pagamento poderá ser feito mediante transferência ou através da utilização multilateral das margens de linhas de crédito. Com isso, eliminaram-se as linhas de crédito extraordinárias.

3) *Estabelecimento de um limite à máxima exposição (ou posição devedora) multilateral líquida de um participante*

O BRC, como forma de minimizar os riscos do sistema, sugeriu o estabelecimento de um limite multilateral como porcentagem sobre o montante das linhas de crédito bilaterais de cada país, para que quando algum dos participantes ultrapassasse esse limite, tivesse que efetuar transferências antecipadas aos países credores, na proporção dos saldos devedores, até reduzir o valor excedido.⁹³

A Comissão, por considerar que o risco do sistema será minimizado com a efetivação das propostas expostas nos itens 1 e 2, adiou a consideração dessa proposta.

4) *Redução do período de compensação*

Devido aos altos montantes de transferências antecipadas verificados já há algum tempo, o BRC considerou ser conveniente reduzir o prazo de compensação de quatro para um mês. Tal mudança contribuiria para diminuir a exposição ao risco de crédito mediante a diminuição do prazo para o cumprimento final das obrigações. Ainda segundo aquele Banco, isso não geraria maiores transtornos operacionais, nem no fluxo de caixa das Reservas Internacionais de cada banco central membro.

⁹³ ALADI (2002: 5 e 6).

Apesar do apoio dos Bancos Centrais do Brasil, do Chile e do México, a maioria das comitativas colocou-se contra tal proposta e, desse modo, a Comissão decidiu que não se deveria reduzir o prazo de compensação, ainda que fosse para um período trimestral, visto que tal medida iria contra o objetivo do Convênio de minimizar as transferências monetárias na região.

5) *Taxa de juros do CCR*

O Banco Central da Bolívia (BCBo) também defendeu a redução da taxa de juros aplicada a operações cursadas através do CCR, pois o elevado nível dessa taxa estimula às transferências antecipadas, dificultando a redução da transferência de divisas entre os bancos centrais.

A proposta da Bolívia era que no cálculo da taxa de juros do CCR, fosse eliminado o ponto percentual adicionado a *LIBOR* a quatro meses.

Apesar do apoio da Comissão Assessora, não se conseguiu o número mínimo de votos para levar tal proposta à apreciação do Conselho de Assuntos Financeiros e Monetários.

3.2.3 ESTUDOS SOBRE O CCR

A tendência declinante de utilização do CCR motivou a Secretaria-Geral da ALADI a requerer um estudo visando identificar eventuais medidas ou ações que pudessem ser empregadas pelos bancos centrais membros para aperfeiçoar ou, se fosse o caso, adaptar o Sistema às condições internacionais vigentes, recuperando assim sua funcionalidade.

Um desses estudos, intitulado: "Análisis y Recomendaciones sobre el Convênio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI"⁹⁴, foi apresentado aos participantes da XLI Reunião da CAFM.⁹⁵ A principal tese nele defendida é que o CCR é e continuará sendo um instrumento útil para a cooperação financeira e monetária intra-regional, mas estas não devem se limitar a ele, ou seja, propõe que ambos os tipos de cooperação sejam aprofundados e ampliados. Também coloca que a principal questão a orientar a cooperação financeira com vistas a facilitar o comércio deva ser a necessidade de se reduzirem os riscos de pagamentos, em substituição à questão da liquidez externa, que norteou a gestão do Convênio desde suas origens.

⁹⁴ O estudo foi realizado pelo consultor Dr. Pascale.

⁹⁵ ALADI (2001: B).

Com relação à Garantia de Reembolso, defende sua manutenção na atual situação, na qual pode ser limitada ou ampliada pelos bancos centrais membros, segundo suas necessidades. A justificativa para a defesa da permanência dessa garantia é que, na eventual ocorrência de situações de maior risco, ela é um mecanismo fundamental para facilitar e promover o comércio intra-regional. E sua recuperação, caso seja desmantelada, pode ser difícil e demorada.

Caso se opte pela efetivação da proposta de intensificação da cooperação financeira e monetária intra-regional, o estudo especifica que haveria a necessidade de se redefinir a atuação dos diferentes participantes do Convênio e dos procedimentos utilizados, e que outros participantes poderiam ser incorporados. Nesse sentido, propõe que os bancos centrais passassem a ter uma ação mais intensa na busca de redução dos riscos, através de procedimentos e mecanismos de regulação financeira e de pagamentos do comércio intra-regional. Sugeriu que a Secretaria-Geral deveria estabelecer contatos e vínculos com o *Bank for International Settlements* (BIS), o qual poderia prover orientações em matéria de riscos. Outra de suas recomendações é que se fixe um teto multilateral de créditos para o CCR.

Enquanto se efetuassem tais ajustes, dever-se-ia manter a Garantia de Reembolso "com a incorporação de alguns elementos tendentes à sua flexibilização, possuindo cada banco central a capacidade de restringi-la ou ampliá-la, bilateralizá-la ou multilateralizá-la, de acordo com suas próprias necessidades e, quando for o caso, por acordo geral ou parcial".⁹⁶ Um Banco Central poderia também suspender, caso fosse de sua vontade, a Garantia de Reembolso do Convênio. Tais modificações, segundo o mencionado estudo, teriam a vantagem de que, em circunstâncias desfavoráveis, a exemplo de crises de liquidez, a Garantia de Reembolso "poderia ser recuperada de imediato, parcial ou globalmente, de conformidade com as exigências que se apresentarem no contexto econômico internacional ou regional".⁹⁷

Dessa forma, ainda segundo o citado estudo, efetivar-se-ia "uma nova concepção de cooperação financeira e monetária intra-regional, promovendo (...) um incipiente 'sistema de pagamentos regional', que, ao estilo do europeu se adapte gradualmente a nossa própria realidade, acompanhando com eficácia o processo de integração".⁹⁸

Ao final da Reunião, devido à falta de consenso quanto à questão da manutenção ou flexibilização⁹⁹ da Garantia de Reembolso, decidiu-se submeter à votação o artigo 11 do Convênio,

⁹⁶ ALADI (2001 A: 6 e 7).

⁹⁷ ALADI (2001 A: 7).

⁹⁸ ALADI (2001 A: 7).

⁹⁹ Conforme ALADI (2001 B), entende-se por flexibilização a possibilidade de que fique a critério de cada banco central outorgar ou não esta garantia, ou que os bancos centrais realizem acordos bilaterais.

o qual trata desse assunto. O resultado foi pela permanência dessa garantia, mas, devido à grande divergência de opiniões, ficou acordado que esse tema deveria ser analisado pelo Conselho.

Outro estudo sobre o CCR está sendo elaborado pela Corporação Andina de Fomento (CAF), banco multilateral do qual fazem parte dezesseis países, entre os quais o Brasil e que financia projetos na América Latina. Esse estudo tem por objetivo identificar os principais inconvenientes e as possíveis medidas que poderiam ser adotadas para intensificar o processo de intercâmbio comercial nos países da ALADI. Tal trabalho será apresentado e discutido na XLIV Reunião da CAFM, a ser realizada em 2004.

A CAF defende a criação de um fundo para garantir o pagamento de exportações feitas pelos países do MERCOSUL e Comunidade Andina, pois considera essa uma forma de viabilizar um aumento do fluxo de financiamento para o comércio regional. Tal fundo poderia receber aportes da CAF e do BID.

3.2.4 PRINCIPAIS RESTRIÇÕES IMPOSTAS AO CCR POR SEUS PAÍSES-MEMBROS

Como foi explicado no capítulo 2, as normas gerais do CCR dão aos bancos centrais membros a possibilidade de restringirem, em seus países, tanto as operações canalizáveis quanto os instrumentos utilizáveis no Convênio. Fazendo uso dessa faculdade, em fins da década de noventa, vários países-membros começaram a restringir as operações cursáveis através do CCR, como forma de reduzir a assunção de risco em que incorrem por terem que proporcionar a Garantia de Reembolso a essas operações. Vejamos os principais exemplos.

O Banco Central da Argentina (BCA) passou a exigir que o importador de seu país ou o banco autorizado deste faça um depósito antecipado de 100% do valor dos instrumentos de pagamento cursados sob o CCR e emitidos a partir do dia 4 de janeiro de 1999, como forma de garantia de cobertura para a importação dentro desse Sistema. O valor desse depósito pode chegar até a 120% do montante da operação, caso seja feito com títulos públicos em vez de dinheiro. Dessa forma suspendeu, na prática, a Garantia de Reembolso dos títulos cursados através do Convênio. Antes dessas determinações, a realização de tal depósito já era necessária, mas nunca superava 30% do valor da transação.

Mais do que se proteger contra riscos, pode-se dizer que as motivações argentinas para tal medida foram protecionistas. Depois da desvalorização do Real frente ao Dólar em janeiro de 1999, e do conseqüente ganho de competitividade dos produtos brasileiros frente aos argentinos, o

governo daquele país adotou uma série de medidas tentando dificultar as exportações brasileiras para seu país, sendo uma delas a restrição ao CCR.

Devido a protestos do Brasil com relação a essa medida, o Banco Central argentino adiou sua entrada em vigor para os países do Mercosul, Bolívia e Chile até abril. Não satisfeito, o Brasil chegou a admitir a possibilidade de entrar com um processo contra esse país na Organização Mundial do Comércio (OMC). Com isso conseguiu novamente o adiamento da restrição, dessa vez até junho.¹⁰⁰

Em maio, o BCB sugeriu ao BCA que em vez de impor o depósito prévio nas operações de importação cursadas sob o CCR, ele passasse a utilizar critérios mais rigoroso na escolha de suas instituições autorizadas. Essa sugestão foi feita porque o BCA justificou sua decisão de impor o recolhimento antecipado dizendo que não estava mais disposto a assumir os riscos que incorria nas operações via CCR. Assim, o BCB tentava convencer o BCA a desistir definitivamente daquela idéia. Porém, apenas conseguiu fazer com em junho a medida foi postergada até setembro.

Foi só em 1º de novembro daquele ano que aquela medida, a qual já estava em vigor para os demais países-membros do CCR, também passou a valer para os países do MERCOSUL, Bolívia e Chile em operações que excedessem o valor de US\$ 100 mil.¹⁰¹

Segundo informações da Câmara de Importação da Argentina, a medida não tinha motivações comerciais e sim financeiras. Como a Argentina não tinha controle sobre as próprias entidades financeiras, era necessário que os importadores garantissem seus créditos em 100%. O Banco Central argentino explicou que como era até bem pouco tempo dependente de dólares para manter o regime de conversibilidade, não podia gastar suas reservas internacionais para garantir operações do setor privado.¹⁰² Depois de impor restrições ao mecanismo, a Argentina passou a ter resultado final credor no Sistema.

Em dezembro de 1999, o Banco Central do Brasil anunciou que a partir do dia 3 de janeiro de 2000, passaria a ser necessário que os importadores de produtos argentinos, em operações de valor igual ou acima de US\$ 100 mil, realizassem o recolhimento antecipado de 100% do valor da compra, caso quisessem cursar suas operações sob o Convênio. Esse recolhimento deveria ser feito em espécie e ficaria retido no BCB sem remuneração. Tal decisão foi tomada em retaliação à medida adotada pelo Banco Central argentino, que prejudicou as exportações brasileiras. Segundo autoridades do BCB, a média diária de exportações para a Argentina via CCR, que alcançou o valor

¹⁰⁰ O futuro do Mercosul (1999).

¹⁰¹ TORRES e CARVALHO (2000: 26).

¹⁰² Argentina impõe mais restrições a bens do Brasil (1999).

de US\$ 1,310 milhões em outubro de 1999 (as operações superiores a US\$ 100 mil totalizavam US\$ 903 mil) caíram em novembro para o valor médio de US\$ 301 mil, e não foram realizadas operações superiores a US\$ 100 mil naquele mês.¹⁰³ Ainda segundo dirigentes do BCB, os resultados das medidas adotadas primeiro pelo BCA e depois pelo BCB teriam efeitos piores para a Argentina.

Em sua circular Nº 2982, de 11 de maio de 2000, o BCB apresentou novas medidas para dificultar a utilização do CCR. As novas normas restringiram o curso sob esse mecanismo às importações e às exportações realizadas para pagamento e recebimento, respectivamente, em até 360 dias. Acima desse prazo, as operações não mais poderiam ser realizadas via CCR. E a partir do dia 15 daquele mesmo mês, o BCB também passou a exigir o depósito prévio integral do valor referente à importação cursada sob o Convênio. Apenas as importações provenientes de países do Mercosul, Bolívia e Chile e que não excedessem o limite de US\$ 100 mil, seriam dispensadas do recolhimento antecipado. Essas medidas visavam reduzir as operações em que o Banco Central é co-responsável pela boa liquidação dos instrumentos do CCR.

Mais de dois anos depois, em sua circular Nº 3.158 de 25 de outubro de 2002, o BCB decidiu elevar para US\$ 200 mil o valor das importações provenientes da Argentina isentas da necessidade de se efetuar o recolhimento antecipado. Ademais, passou a permitir o curso de operações de importação e exportação da Argentina com prazo superior a 360 dias, dentro de uma sistemática de reembolso não-automático, ou seja, o pagamento aos exportadores está condicionado ao prévio recebimento pelo BCB na liquidação das compensações multilaterais quadrimestrais. Por fim, facultou a renegociação de créditos pendentes da Argentina relativos a exportações brasileiras e sua inserção no CCR, também dentro da sistemática de reembolso não-automático.

Ainda no mesmo mês, o BCB editou a circular Nº 3.160, através da qual estendeu a todos os demais países-membros do Convênio a permissão para que fossem canalizadas operações de importação e exportação com prazo superior a 360 dias, também sob a condição do reembolso não-automático.

Os motivos e conseqüências dessas mudanças nas normas brasileiras de utilização do CCR serão vistos e discutidos no próximo capítulo.

A Venezuela limitou em 180 dias o prazo máximo de suas operações através do CCR. Outros países que restringiram a utilização do CCR foram a Colômbia e o Equador.

A Secretaria também propôs a uniformização das regulamentações internas pelos países-membros. Como esperado, os bancos centrais não concordaram com tal proposta, defendendo que

¹⁰³ ALZEMA (1999).

deve ser mantida a possibilidade de cada um deles estabelecer as regras internas de utilização do CCR.

3.3 O DESEMPENHO DO CCR NO BRASIL¹⁰⁴

Nesta seção veremos como o Brasil utilizou o CCR para canalizar suas transações comerciais com os demais países da ALADI e República Dominicana durante o período 1980-2003. Também veremos alguns dados recentes relativos aos resultados desse mecanismo para seus diferentes países-membros, destacando-se a posição do Brasil.

3.3.1 O CCR E AS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Na década de noventa, a importância da ALADI e República Dominicana como destino para as exportações brasileiras aumentou com relação à década anterior, passando de uma média de 12,3% para 21,3%, respectivamente. Vejamos como o CCR foi utilizado nessas transações, tomando para isso dados fornecidos pelo BCB, os quais abarcam o período entre os anos de 1980 e 2003.

Pela tabela 3.10, notamos que a participação do CCR para canalizar as exportações brasileiras destinadas aos países da ALADI e República Dominicana foi significativa durante os anos oitenta, principalmente no final desse período, quando o grau de utilização foi superior a 100%.¹⁰⁵ Isso se deveu em parte ao fato do Brasil, em meados daquela década, ter tornado obrigatória a utilização do CCR para cursar todas as transações comerciais com os países-membros, em contexto internacional de baixa liquidez e de dificuldades ao acesso de linhas de crédito.

Já a partir do ano de 1990, no entanto, nota-se uma queda sistemática da participação do CCR nas exportações brasileiras para a região. Apesar das vendas para essa área terem crescido até 1997, as exportações via CCR vêm caindo sistematicamente desde 1993. A suspensão pelo BCB em 1992 da obrigatoriedade de utilizar esse mecanismo nas operações intra-regionais contribuiu para esse resultado. Assim, as exportações brasileiras que são amparadas pelas garantias oferecidas pelo Convênio vêm se reduzindo desde o início da década de noventa e, em 2003, menos que 3% das exportações brasileiras para os demais países do CCR foram cursadas através desse mecanismo.

Quanto às importações brasileiras (ver tabela 3.11), a ALADI e República Dominicana também aumentaram sua importância como origem de nossas compras, passando de uma média de 14,0% na década de oitenta para 19,4% na década seguinte. Por outro lado, a utilização do CCR para

¹⁰⁴ Baseado em Boletim Mercosul nº 33 e ALADI (2004).

¹⁰⁵ Ver notas 2 e 3 da tabela 3.10.

canalizar os pagamentos devidos, que já foi superior a 100% entre 1984 e 1992, está diminuindo desde 1990, e chegou a apenas 0,5 % em 2002.

As causas desse decréscimo da utilização do CCR tanto nas exportações quanto nas importações brasileiras foram as mesmas que responderam por esse comportamento na maioria dos países-membros e sobre as quais já se discutiu. Devemos ressaltar, no entanto, a decisão tomada pelo BCB em maio de 2000 de restringir a possibilidade de cursar operações tanto de exportação como de importação utilizando o CCR, através da imposição de limites de prazo às transações, e da necessidade, no caso das importações, de se recolher previamente o valor referente ao instrumento de pagamento à autoridade monetária brasileira, com exceção de operações que fossem feitas com países do MERCOSUL ampliado e que não excedessem US\$ 100 mil.

Se compararmos o grau de utilização do CCR nas exportações brasileiras com o grau de utilização desse mecanismo nas importações, veremos que estas sempre foram maiores do que aquelas, com exceção dos anos de 2001, 2002 e 2003. Assim, durante o período 1980 a 2000, o Brasil ofereceu mais garantias às suas importações do que recebeu por suas exportações.

Através da tabela 3.12, notamos que a participação do total de operações cursadas através do CCR pelo Brasil em seu comércio com a região vem diminuindo ano a ano desde 1990 e ao final dessa década estava em menos de 10%. Devido a essa baixa utilização, alterações nesse mecanismo afetam uma parcela reduzida de nosso comércio com a região. No entanto, apesar de baixa, é relevante a composição do comércio que pode ser atingido com alterações no CCR. Mas isso será objeto de análise do próximo capítulo.

Observando a tabela 3.13, vemos que na maior parte do período o resultado da balança comercial brasileira com a ALADI foi superavitário. Não se pode dizer o mesmo, no entanto, em relação às operações cursadas através do CCR. Nessas acumularmos sucessivos déficits desde 1993, para o que, segundo o BCB, pode ter contribuído as restrições a operações via CCR colocadas por outros países-membros e o fato de o Brasil ter se consolidado como fornecedor tradicional para a região. O Banco Central argentino, por exemplo, em 1999, impôs às suas instituições autorizadas a necessidade de efetuar depósito prévio de 100% do valor das importações que cursassem sob o amparo do CCR, com exceção para as que não superassem US\$ 100 mil e fossem feitas com os membros do MERCOSUL ampliado. Devido ao custo de tal medida, acabou desestimulando a canalização de suas importações através do CCR, refletindo assim na utilização desse mecanismo tanto em seu país como nos demais países-membros que para lá exportavam.

A mudança da condição de país devedor para credor líquido ocorreu em 2001, quando o Brasil passou a ter superávit nas operações CCR. Essa mudança certamente foi influenciada pela

restrição já relatada que foi imposta pelo BCB em maio de 2000 às importações brasileiras cursadas sob o amparo desse mecanismo. Com essa medida, o BCB livrou-se do risco bancário das operações para as quais há a necessidade de efetuar o recolhimento antecipado e desestimulou o uso de tal mecanismo para canalizar as importações regionais, na medida em que a operação passou a ocorrer como se fosse à vista.

Com o resultado credor, o BCB passou a incorrer no risco político, ou seja, no risco dos bancos centrais dos países devedores não honrarem suas obrigações na compensação multilateral.

TABELA 3.10

CCR - CONVÊNIO DE PAGAMENTOS E CRÉDITOS RECÍPROCOS
BRASIL - EXPORTAÇÕES CCR - TOTAL ALADI E TOTAL GERAL

PERÍODO: 1980 - 2003 ¹

Valores em milhões de Dólares e em Porcentagens

Anos	Exportações						
	CCR - Exportações e demais Créditos (A)	Exportações para Países do CCR (ALADI - Cuba + Rep. Dom.) (B)	Exportações - Participação CCR / Comércio ^{2,3} (A/B) (%)	Variação de A/B (%)	Exportações Totais do Brasil (C)	Exportações - Participação CCR/ Comércio Total ^{2,3} (A/C) (%)	Participação das Exportações para países do CCR/ Exportações Totais (B/C)(%)
1980	2.134	3.475	61,4		20.134	10,6	17,3
1981	2.442	4.232	57,7	-6,1	23.295	10,5	18,2
1982	1.654	2.879	57,5	-0,4	20.181	8,2	14,3
1983	1.964	2.079	94,5	64,4	21.903	9,0	9,5
1984	1.974	2.851	69,3	-26,7	27.007	7,3	10,6
1985	2.208	2.258	97,8	41,2	25.639	8,6	8,8
1986	2.065	2.552	80,9	-17,3	22.349	9,2	11,4
1987	2.459	3.008	81,8	1,0	26.224	9,4	11,5
1988	3.963	3.758	105,4	29,0	33.790	11,7	11,1
1989	3.813	3.546	107,5	2,0	34.383	11,1	10,3
1990	2.714	3.223	84,2	-21,7	31.414	8,6	10,3
1991	3.277	4.966	66,0	-21,6	31.620	10,4	15,7
1992	5.034	7.658	65,7	-0,4	35.793	14,1	21,4
1993	4.016	9.206	43,6	-33,6	38.555	10,4	23,9
1994	3.324	9.810	33,9	-22,3	43.545	7,6	22,5
1995	2.870	10.042	28,6	-15,6	46.506	6,2	21,6
1996	2.271	11.001	20,6	-27,8	47.747	4,8	23,0
1997	1.856	13.675	13,6	-34,3	52.994	3,5	25,8
1998	1.448	13.468	10,8	-20,8	51.140	2,8	26,3
1999	987	10.632	9,3	-13,6	48.011	2,1	22,1
2000	876	12.939	6,8	-27,1	55.086	1,6	23,5
2001	674	12.245	5,5	-18,8	58.223	1,2	21,0
2002	495	10.002	4,9	-10,1	60.362	0,8	16,6
2003 (1)	382	13.077	2,9	-41,0	73.084	0,5	17,9
Total	54.901	172.580	31,8		928.984	5,9	18,6

Fonte: Bacen com modificações feitas pelo autor.

1 - Ano de 2003: acumulado de janeiro a dezembro;

2 - O Comércio reflete o movimento físico e as transações CCR refletem o movimento financeiro no período. O impacto do movimento financeiro sobre o movimento físico não se dá no mesmo momento;

3 - O Comércio reflete exportações e importações de mercadorias enquanto o CCR inclui também serviços. Assim, a participação do CCR no comércio está acima do que realmente é.

TABELA 3.11

CCR - CONVÊNIO DE PAGAMENTOS E CRÉDITOS RECÍPROCOS

BRASIL - IMPORTAÇÕES CCR, TOTAL ALADI E TOTAL GERAL

PERÍODO: 1980 - 2003 ¹

Valores em milhões de Dólares e em Porcentagens

Anos	Importações						
	CCR - Importações e demais Débitos (A)	Importações provenientes de Países do CCR (ALADI - Cuba + Rep. Dom.) (B)	Importações - Participação CCR / Comércio ^{2 3} (A/B) (%)	Variação de A/B (%)	Importações Totais do Brasil (C)	Importações - Participação CCR / Comércio Total ^{2 3} (A/C) (%)	Participação das Importações provenientes de países do CCR/ Importações Totais (B/C) (%)
1980	2.686	2.675	100,4		22.937	11,7	11,7
1981	2.884	3.137	91,9	-8,4	22.091	13,1	14,2
1982	2.924	3.286	89,0	-3,2	19.395	15,1	16,9
1983	2.154	2.204	97,7	9,9	15.429	14,0	14,3
1984	2.275	2.140	106,3	8,8	13.907	16,4	15,4
1985	1.912	1.614	118,5	11,4	13.167	14,5	12,3
1986	1.957	1.823	107,3	-9,4	14.042	13,9	13,0
1987	1.926	1.774	108,6	1,2	15.050	12,8	11,8
1988	2.264	1.857	121,9	12,3	14.603	15,5	12,7
1989	4.095	3.335	122,8	0,7	18.257	22,4	18,3
1990	4.088	3.577	114,3	-6,9	20.661	19,8	17,3
1991	3.981	3.678	108,2	-5,3	21.041	18,9	17,5
1992	3.905	3.694	105,7	-2,3	20.554	19,0	18,0
1993	4.604	4.757	96,8	-8,4	25.256	18,2	18,8
1994	4.586	6.329	72,5	-25,1	33.079	13,9	19,1
1995	5.551	9.975	55,6	-23,2	49.972	11,1	20,0
1996	3.942	11.647	33,8	-39,2	53.346	7,4	21,8
1997	4.187	13.028	32,1	-5,0	59.837	7,0	21,8
1998	2.744	12.361	22,2	-30,9	59.837	4,6	20,7
1999	2.026	9.447	21,4	-3,4	49.222	4,1	19,2
2000	1.393	11.641	12,0	-44,2	55.783	2,5	20,9
2001	334	10.010	3,3	-72,1	55.581	0,6	18,0
2002	79	8.213	1,0	-71,0	47.232	0,2	17,4
2003 (1)	43	8.165	0,5	-45,6	48.260	0,1	16,9
Total	66.540	140.368	47,4		768.541	8,7	18,3

Fonte: Bacen com modificações feitas pelo autor.

Notas: ver notas da tabela 3.10.

TABELA 3.12
CCR - CONVÊNIO DE PAGAMENTOS E CRÉDITOS RECÍPROCOS
BRASIL - CORRENTE CCR, TOTAL ALADI E TOTAL GERAL
PERÍODO: 1980 - 2003 ¹

Valores em milhões de Dólares e em Porcentagens

Anos	Corrente						
	CCR - Corrente (A)	Corrente - Países do CCR (ALADI - Cuba + Rep. Dom.) (B)	Corrente - Participação CCR / Comércio (A/B) (%) ^{2 3}	Variação de A/B (%)	Corrente Total do Brasil (C)	Corrente - Participação CCR / Comércio Total (A/C) % ^{2 3}	Participação da Corrente ALADI sobre Comércio Total (B/C) (%)
1980	4.820	6.149	78,4		43.071	11,2	14,3
1981	5.326	7.369	72,3	-7,8	45.386	11,7	16,2
1982	4.578	6.165	74,3	2,7	39.576	11,6	15,6
1983	4.118	4.283	96,1	29,5	37.332	11,0	11,5
1984	4.249	4.990	85,1	-11,5	40.914	10,4	12,2
1985	4.120	3.872	106,4	25,0	38.806	10,6	10,0
1986	4.022	4.375	91,9	-13,6	36.391	11,1	12,0
1987	4.385	4.782	91,7	-0,2	41.274	10,6	11,6
1988	6.227	5.615	110,9	20,9	48.393	12,9	11,6
1989	7.908	6.881	114,9	3,6	52.640	15,0	13,1
1990	6.803	6.801	100,0	-13,0	52.075	13,1	13,1
1991	7.258	8.644	84,0	-16,1	52.662	13,8	16,4
1992	8.939	11.352	78,7	-6,2	56.347	15,9	20,1
1993	8.620	13.963	61,7	-21,6	63.811	13,5	21,9
1994	7.910	16.139	49,0	-20,6	76.624	10,3	21,1
1995	8.421	20.017	42,1	-14,2	96.478	8,7	20,7
1996	6.213	22.648	27,4	-34,8	101.093	6,1	22,4
1997	6.043	26.703	22,6	-17,5	112.832	5,4	23,7
1998	4.192	25.829	16,2	-28,3	110.977	3,8	23,3
1999	3.013	20.079	15,0	-7,5	97.233	3,1	20,7
2000	2.269	24.580	9,2	-38,5	110.869	2,0	22,2
2001	1.007	22.255	4,5	-51,0	113.803	0,9	19,6
2002	574	18.215	3,2	-30,4	107.594	0,5	16,9
2003 (1)	425	21.242	2,0	-36,5	121.344	0,4	17,5
Total	121.440	312.948	0,4		1.697.525	7,2	18,4

Fonte: Bacen com modificações feitas pelo autor.

Notas: ver notas da tabela 3.10.

TABELA 3.13
CCR - CONVÊNIO DE PAGAMENTOS E CRÉDITOS RECÍPROCOS
BRASIL - CCR - SALDO
PERÍODO: 1980 - 2003 ¹

Valores em milhões de Dólares e em Porcentagens

Anos	Saldo		
	CCR - Saldo	Saldo - Países do CCR (ALADI Cuba + Rep. Dom.)	Saldo Total do Brasil
1980	-551	800	-2.802
1981	-442	1.094	1.205
1982	-1.270	-408	786
1983	-191	-125	6.474
1984	-301	711	13.099
1985	297	644	12.472
1986	108	728	8.306
1987	533	1.234	11.174
1988	1.699	1.901	19.186
1989	-282	212	16.126
1990	-1.374	-354	10.752
1991	-704	1.288	10.579
1992	1.130	3.964	15.239
1993	-588	4.449	13.299
1994	-1.262	3.480	10.466
1995	-2.681	66	-3.466
1996	-1.670	-646	-5.599
1997	-2.331	647	-6.843
1998	-1.295	1.107	-8.698
1999	-1.038	1.185	-1.210
2000	-517	1.298	-698
2001	340	2.235	2.642
2002	415	1.788	13.130
2003 (1)	339	4.912	24.824
Total	-11.639	32.213	160.443

Fonte: Bacen com modificações feitas pelo autor.

Notas: ver notas da tabela 3.10.

A próxima tabela (tabela 3.14), mostra dados referentes ao comércio do Brasil em 2003 com cada um dos países-membros. No que toca às exportações e demais créditos cursados através do CCR, vemos que a participação desse mecanismo, apesar de no geral ser baixa (2,9%), é alta com alguns países: 24,5% com o Equador, 11,7% com o Peru e 7,4% com a República Dominicana.

TABELA 3.14
CCR - CONVÊNIO DE PAGAMENTOS E CRÉDITOS RECÍPROCOS
BRASIL - COMPARATIVO CCR – BALANÇA COMERCIAL POR PAÍS

Valores em milhões de Dólares

ANO 2003

	Exportações			Importações			Saldos		Corrente (4)		
	CCR - Créditos (5)	Comércio	Particip. Créditos %	CCR - Débitos (5)	Comércio	Particip. Débitos %	CCR - Saldos	Comércio	CCR - Corrente	Comércio	Particip. Corrente %
Argentina	80,0	4.561,1	1,8	24,8	4.673,2	0,5	55,2	(112,1)	104,8	9234,4	1,1
Bolívia	21,4	359,8	5,9	0,0	519,8	0,0	21,4	(160,0)	21,4	879,5	2,4
Colômbia	9,8	748,7	1,3	0,0	98,5	0,0	9,8	650,2	9,8	847,2	1,2
Chile	56,6	1.880,3	3,0	1,9	797,6	0,2	54,7	1.082,7	58,5	2678,0	2,2
Equador	87,0	355,1	24,5	0,0	18,9	0,0	87,0	336,2	87,0	374,0	23,3
México	5,4	2.741,3	0,2	0,0	532,9	0,0	5,4	2.208,4	5,4	3274,3	0,2
Paraguai	14,1	707,2	2,0	1,8	474,8	0,4	12,3	232,4	15,9	1181,9	1,3
Peru	56,9	487,8	11,7	0,0	233,8	0,0	56,9	254,0	56,9	721,7	7,9
Uruguai	16,8	226,5	7,4	0,0	1,7	0,0	16,8	224,8	16,8	228,2	7,4
Venezuela	23,2	403,5	5,8	14,1	537,9	2,6	9,1	(134,4)	37,4	941,4	4,0
R.Dominicana	11,1	605,7	1,8	0,0	275,8	0,0	11,1	329,9	11,1	881,5	1,3

Fonte: Sicap/Aladi; Bacen (Derin/Direc); MDIC/Secex/Decex; Minifaz/SRF.

Elaboração: Banco Central do Brasil/Derin/Direc/Sucov.

1 - Ano de 2003: acumulado de janeiro a dezembro;

2 - O Comércio reflete o movimento físico e as transações CCR refletem o movimento financeiro no período. O impacto do movimento financeiro sobre o movimento físico não se dá no mesmo momento;

3 - O Comércio reflete exportações e importações de mercadorias enquanto o CCR inclui também serviços. Assim, a participação do CCR no comércio está acima do que realmente é;

4 - Corrente significa o somatório de exportações e importações no comércio e o somatório de créditos e débitos no CCR;

5 - Créditos e Débitos CCR correspondem aos valores da Conta A e Conta B, respectivamente, ajustadas pelos pagamentos antecipados;

6 - Os valores dos débitos CCR do Brasil em relação ao Uruguai são elevados, função dos pagamentos das operações triangulares, nas quais importações de terceiros países são pagas ao Uruguai.

Em relação às importações e demais débitos canalizados através do CCR, a representatividade desse mecanismo é insignificante (0,5%).

Observando a coluna referente aos saldos das operações cursadas através do CCR, vemos que em 2003 o Brasil foi credor em todas as suas relações bilaterais, ou seja, o Brasil incorreu no risco político de todos os demais países membros desse mecanismo.

3.3.2 TRANSFERÊNCIAS ANTECIPADAS

Já vimos como evoluíram as transferências antecipadas de uma forma geral no período de 1966 a 2003. Agora iremos analisar o comportamento dessa variável nas operações do Brasil com os demais países-membros durante o período de 1980 a 2003.

Observando a tabela 3.15 vemos que, de uma forma geral, tanto a participação das liquidações extraordinárias (Lex) recebidas no total de exportações e demais créditos como a participação das Lex pagas no total de importações e demais débitos foram baixas na década de oitenta. Isso se deveu ao fato de que para o país, em meio à situação de escassez de dólares, era mais vantajoso incorrer no diferencial entre as taxas de juros do CCR e de remuneração de suas reservas —diferencial esse que não era muito elevado nesses anos—, tendo assim a possibilidade de compensar grande parte de suas transações e poupar dólares, ao invés de efetuar pagamentos antecipados.

Tal situação começa a se reverter a partir de 1992 (Ver tabela 3.15). Enquanto nesse ano os pagamentos antecipados representaram 9,5% do total de importações e demais débitos, em 1999 atingiram o elevado valor de 59%, mantendo-se praticamente constante em 2000. Também verificamos que entre 1993 e 2000, a participação das Lex pagas pelo BCB foi maior que as recebidas.

Como vimos anteriormente, as razões para isso foram o aumento do *spread* entre a taxa de juros cobrada sobre os débitos no CCR e a taxa de remuneração de reservas, aliado a uma conjuntura favorável no tocante às reservas brasileiras. Isso fez com que o BCB passasse a adotar a estratégia de antecipar os pagamentos às compensações quadrimestrais, otimizando com isso seus resultados financeiros. Em 1997, por exemplo, tal estratégia gerou uma economia de divisas de cerca de US\$ 8,3 milhões, relativa à diferença entre os juros que incidem sobre os saldos no Convênio e a remuneração das reservas cambiais.¹⁰⁶

Devido à mudança da condição de devedor para credor sofrida pelo Brasil em 2001, a proporção de pagamentos antecipados caiu para 29,2% nesse ano, uma redução de 50% com relação ao ano anterior, e em 2002 e 2003, a permanência do resultado credor contribuiu para que o país não realizasse pagamentos antecipados.

¹⁰⁶ Boletim Mercosul (1997: 5).

TABELA 3.15
CCR - CONVÊNIO DE PAGAMENTOS E CRÉDITOS RECÍPROCOS
BRASIL - TRANSFERÊNCIAS ANTECIPADAS
PERÍODO: 1980 - 2003 ¹
Valores em milhões de Dólares

Anos	Lex Recebidas ²	CCR - Exportações e demais Créditos	Participação (%)	Lex Pagas ²	CCR - Importações e demais Débitos	Participação (%)
1980	69	2.134	3,2	329	2.686	12,3
1981	86	2.442	3,5	618	2.884	21,4
1982	25	1.654	1,5	541	2.924	18,5
1983	90	1.964	4,6	148	2.154	6,9
1984	4	1.974	0,2	52	2.275	2,3
1985	28	2.208	1,3	0	1.912	0,0
1986	2	2.065	0,1	0	1.957	0,0
1987	0	2.459	0,0	0	1.926	0,0
1988	44	3.963	1,1	0	2.264	0,0
1989	76	3.813	2,0	30	4.095	0,7
1990	17	2.714	0,6	102	4.088	2,5
1991	83	3.277	2,5	13	3.981	0,3
1992	727	5.034	14,4	370	3.905	9,5
1993	683	4.016	17,0	984	4.604	21,4
1994	552	3.324	16,6	1.715	4.586	37,4
1995	487	2.870	17,0	2.924	5.551	52,7
1996	447	2.271	19,7	1.954	3.942	49,6
1997	330	1.856	17,8	2.564	4.187	61,2
1998	370	1.448	25,6	1.585	2.744	57,8
1999	218	987	22,1	1.195	2.026	59,0
2000	331	876	37,7	812	1.393	58,3
2001	375	674	55,7	98	334	29,2
2002	291	495	58,8	0	79	0,0
2003	232	382	60,8	0	43	0,0
TOTAL	5.568	54.901	10,1	16.033	66.539	24,1

Fonte: SICAP/ALADI; DERIN/DIREC.

Elaboração: Banco Central do Brasil/Derin/Direc/Sucov;

Notas:

1 - Ano de 2002: acumulado de janeiro a dezembro;

2 - Lex: Liquidações Extraordinárias.

3.3.3 O BRASIL COMPARATIVAMENTE AOS OUTROS PAÍSES-MEMBROS

O Brasil é tradicionalmente o país que mais utiliza o CCR e também que tem a maior participação relativa no comércio intra-regional.

Pela tabela 3.16, podemos constatar a relativamente alta participação do Brasil tanto nas operações canalizadas através do CCR como no comércio intra-regional nos anos 2002 e 2003.

TABELA 3.16
PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES-MEMBROS NO TOTAL DE OPERAÇÕES DO
CRR E NO COMÉRCIO INTRA-REGIONAL
Anos: 2002 e 2003

Países	2002		2003	
	Participação no CCR (%)	Participação no Comércio (%)	Participação no CCR (%)	Participação no Comércio (%)
Argentina	14,8	18,0	14,1	19,7
Bolívia	2,4	2,4	3,0	2,3
Brasil	31,4	24,1	30,3	25,7
Colômbia	5,4	8,3	5,0	7,7
Chile	8,8	12,0	9,2	12,6
Equador	11,3	4,5	11,0	4,6
México	3,6	10,8	2,1	10,5
Paraguai	1,7	2,1	4,0	2,5
Peru	8,9	5,4	8,2	5,6
Uruguai	6,0	2,4	4,4	2,3
Venezuela	4,3	7,9	6,6	4,8
R.Dominicana	1,3	2,1	2,2	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

- A participação de cada país resulta da soma de seus débitos e créditos individuais sobre a soma dos débitos e créditos do conjunto. Igual procedimento utiliza-se para o comércio intra-regional.
- A informação de comércio corresponde ao intercâmbio entre os países membros do Convênio.
- As cifras de comércio do ano de 2003 são estimadas.

Passando para a análise da importância das relações bilaterais de pagamento de cada país com os demais (Ver tabela 3.17), verificamos que as mais importantes para o Brasil em 2003 foram com a Argentina, Equador, Chile e Peru. Notamos também que para a maioria dos países-membros, o Brasil é o país com quem mantém a maior relação de pagamentos.

TABELA 3.17
IMPORTÂNCIA PERCENTUAL BILATERAL

Ano: 2003

Países	Arg	Bol	Bra	Col	Chi	Equa	Mex	Par	Per	Uru	Vene	R.Dom
Arg		8,9	24,7	1,5	16,1	10,7	7,4	4,6	14,2	29,1	11,7	0,0
Bol	1,9		5,0	5,2	1,4	0,2	1,3	0,1	1,4	0,0	9,9	0,0
Bra	53,3	50,7		14,0	45,4	56,2	18,5	28,6	49,4	60,5	12,0	54,8
Col	0,5	8,7	2,3		2,1	14,1	2,9	0,1	6,8	0,4	18,4	16,6
Chi	10,5	4,3	13,7	3,9		9,5	13,1	4,2	16,5	5,6	1,6	0,4
Equa	8,4	0,8	20,5	31,1	11,5		14,8	0,0	5,2	0,2	4,3	0,0
Mex	1,1	0,9	1,3	1,2	2,9	2,8		0,2	1,4	1,6	1,6	26,0
Par	1,3	0,2	3,7	0,0	1,8	0,0	0,3		0,4	0,0	36,8	0,0
Per	8,3	3,9	13,4	11,2	14,8	3,9	5,4	0,8		2,4	3,5	2,1
Uru	9,1	0,0	8,8	0,4	2,7	0,1	3,4	0,0	1,3		0,1	0,0
Vene	5,5	21,8	2,6	24,3	1,1	2,6	5,1	61,4	2,8	0,2		
R.Dom	0,0	0,0	4,0	7,3	0,1	0,0	27,7	0,0	0,6	0,0	0,0	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ALADI

A próxima tabela (tabela 3.18) mostra, para cada país, o saldo multilateral ajustado, o índice de equilíbrio e o grau de compensação anual para os anos de 2002 e 2003.

O "saldo multilateral ajustado" consiste em adicionar ao resultado da soma dos débitos e créditos que foram para a compensação multilateral no final do período quadrimestral, a soma dos débitos e créditos dos valores que foram transferidos ou recebidos antecipadamente. Assim o valor desse indicador reflete com exatidão o saldo do total de operações cursadas por cada país através do CCR.

Vemos que o Brasil foi o país que apresentou o maior saldo credor tanto em 2002 como em 2003, apesar deste ter caído 18,25% com relação a 2002. Destaque-se que desde 2001 o Brasil é o país que assume a maior parte do risco político do CCR.

Outro indicador apresentado nessa tabela é o "índice de equilíbrio", que expressa a relação entre o total de débitos e de créditos, em cifras ajustadas¹⁰⁷, que cada país canaliza através do CCR. É calculado pegando-se o menor daqueles valores e dividindo-o pelo maior. Quanto mais próximo de 100%, maior será o equilíbrio entre os montantes de débitos e de créditos canalizados pelo país.

Esse índice caiu para o Brasil em 2003, quando seus débitos, que correspondiam a 16,1% de seus créditos em 2001, passaram a representarem apenas 11,2% em 2003. Dos países superavitários, o Brasil é o país que apresenta o menor índice de equilíbrio, enquanto que a Argentina apresenta o maior.

Quanto ao "grau de compensação", é um indicador da economia de divisas do país possibilitada pela compensação multilateral. Seu valor é obtido dividindo-se o montante

¹⁰⁷ Cifras ajustadas são as cifras primárias somadas as transferências antecipadas.

efetivamente compensado pelo país em cada período de compensação multilateral pelo total de débitos cursados através do Convênio, tomando-se para isto as cifras ajustadas. ¹⁰⁸

Apenas o Brasil apresentou, tanto em 2002 como em 2003, um grau de compensação de 100% de suas operações CCR. Isto quer dizer que todas as importações e demais débitos que foram realizados por esse país nesses anos através do CCR puderam ser efetuados sem a necessidade de se transferir aos exportadores e demais credores os dólares correspondentes. Esse resultado é devido tanto à não efetuação de pagamentos antecipados pelo país, como aos seus elevados resultados credores nas operações CCR dos citados anos.

TABELA 3.18
SALDOS MULTILATERAIS (AJUSTADOS), ÍNDICE DE EQUILÍBRIO
E GRAU DE COMPENSAÇÃO

Valores em milhares de Dólares e Porcentagens

ANOS: 2002 e 2003

Países	2002			2003		
	Saldos	Índice de Equilíbrio (%)	Grau de Compensação (%)	Saldos	Índice de Equilíbrio (%)	Grau de Compensação (%)
Argentina	14.029	90,2	50,4	9.164	91,1	58,5
Bolívia	-35.248	10,9	4,0	-16.705	43,3	5,0
Brasil	416.014	16,1	100	340.081	11,2	100
Colômbia	30.115	53,5	28,4	27.072	44,4	30,7
Chile	-57.698	47,4	27,1	-45.032	48,2	26,6
Equador	-183.296	6,2	4,6	-130.289	8,7	6,2
México	7.057	80,7	23,8	12.004	41,4	43,5
Paraguai	-9.159	54,4	35,3	18.596	49,9	14,0
Peru	-130.404	11,4	7,4	-81.931	16,9	10,0
Uruguai	-20.147	69,2	50,8	-19.572	52,0	46,6
Venezuela	-7.099	83,6	9,8	-82.588	5,8	1,1
R.Dominicana	-24.164	0,0	0,0	-30.799	0,0	0,0
Total		100,0	28,1		100,0	24,8

Fonte: ALADI

¹⁰⁸ Essas três definições estão conforme ALADI (2003 A: 5 e 7).

CAPÍTULO 4: A RELEVÂNCIA DO CCR PARA AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

Este capítulo tem como objetivo discutir as alterações recentes nas regras brasileiras de utilização do CCR e avaliar seus possíveis impactos sobre as exportações brasileiras. Para tanto, começaremos analisando algumas características do comércio brasileiro com a área coberta pelo CCR, procurando mostrar a importância dessa região como mercado para as exportações brasileiras e como o CCR contribui ou pode contribuir para alavancar essas vendas.

Feito isso, averiguaremos as causas da imposição pelo BCB de restrições à utilização desse mecanismo em 2000 e procuraremos verificar se elas prejudicaram o comércio do Brasil com a ALADI. Apresentaremos algumas considerações a esse respeito provenientes de diferentes setores produtivos que se disseram prejudicados por tais medidas, bem como a posição de diferentes esferas do governo¹⁰⁹ com relação a essas limitações.

Por fim, serão vistas as diferentes propostas que foram feitas no sentido de flexibilizar as limitações impostas ao funcionamento do CCR no país, as ações concretas tomadas pelo governo e BCB nesse sentido e seus primeiros resultados.

4.1 O COMÉRCIO DO BRASIL COM A ALADI E OUTROS BLOCOS REGIONAIS

Esta seção busca esclarecer as características que fazem da ALADI um mercado importante para as exportações brasileiras. Para tanto, iremos compará-la aos outros principais blocos regionais de destino das vendas brasileiras.

Através do gráfico 4.1, vemos que entre 1996 a 1999, a União Européia se destacou como o principal mercado para as exportações brasileiras, quando então perdeu essa posição para o NAFTA. Uma das causas que podem explicar essa queda é a perda por parte do Brasil, desde meados da década de noventa, das preferências por seus produtos em diferentes setores do mercado da União Européia, em razão do avanço das negociações desse bloco.¹¹⁰

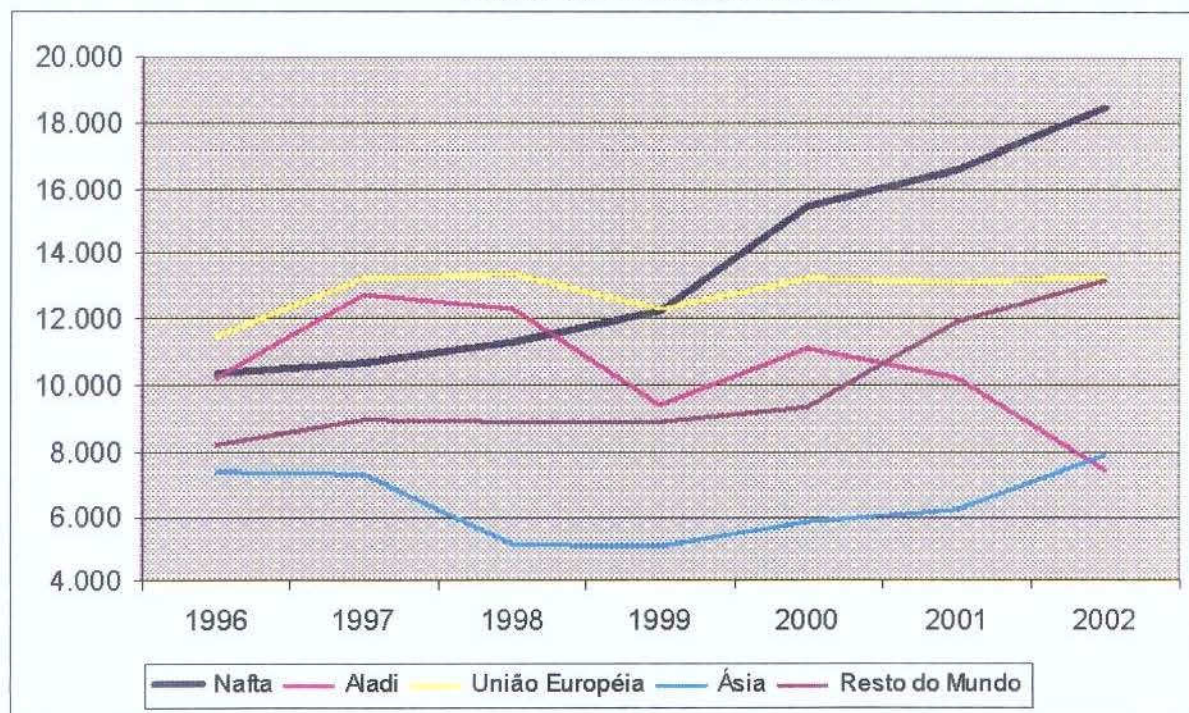
Também a ALADI vêm perdendo posições como mercado para as exportações brasileiras. Passou do segundo lugar, em 1996, para o quinto, em 2002. Vários são os fatores que podem ser apontados para explicar esse mau desempenho, como a crise na Argentina, a redução do crescimento

¹⁰⁹ Foram entrevistados o Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, Otaviano Canuto, e a Assessora Especial da CAMEX, Maria da Glória Rodrigues.

¹¹⁰ MARKWALD e MACHADO (1999: 47).

de vários países dessa região e, como veremos mais à frente, às medidas restritivas à utilização do CCR impostas pelo Banco Central do Brasil e de outros países-membros também devem ter contribuído para essa queda em alguma medida.

GRÁFICO 4.1
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS SEGUNDO REGIÃO DE DESTINO
PERÍODO: 1996 a 2002
Valores em milhões de dólares



Fonte: NEIT/IE UNICAMP com dados da SECEX
Valores FOB

Analisando apenas os mercados da União Européia, NAFTA e ALADI, com exceção do fato dos insumos industriais elaborados terem a maior participação relativa em todos eles, percebemos que existem entre eles diferenças significativas em termos dos produtos que mais compram do Brasil e do dinamismo de seus mercados para esses produtos, principalmente quando comparamos a União Européia com os outros dois blocos. Vejamos tais diferenças.

Apesar de ser uma grande importadora de produtos brasileiros, a União Européia pode ser considerada um mercado de baixo dinamismo. Isso porque, como vemos pela tabela 4.1, suas importações provenientes do Brasil são pouco diversificadas, com grande peso para produtos mais simples, destacando-se os insumos industriais e alimentos e bebidas (foram destacados os itens que tiveram mais que 5% de participação nas exportações anuais em pelo menos dois anos). Ademais, o

principal fator de explicação da contração ou expansão das vendas brasileiras para esse mercado são as variações nos preços internacionais de *commodities* agrícolas e minerais.¹¹¹

TABELA 4.1
EXPORTAÇÕES DO BRASIL PARA A UNIÃO EUROPÉIA
Anos: 1996 - 2002
total do ano = 100 %

União Européia	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BENS NÃO ESPECIFICADOS EM OUTRAS PARTES	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
INSUMOS INDUSTRIAIS BÁSICOS	14%	14%	14%	14%	13%	12%	12%
INSUMOS INDUSTRIAIS ELABORADOS	41%	35%	35%	34%	38%	38%	40%
COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	1%	0%	0%	0%	1%	1%	3%
BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	2%	1%	1%	1%	2%	1%	1%
BENS DE CONSUMO SEMIDURÁVEIS	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%
BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS	2%	1%	1%	0%	0%	0%	0%
ALIMENTOS E BEBIDAS	29%	35%	32%	33%	28%	31%	32%
BENS DE CAPITAL (EXCETO EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE)	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
PEÇAS E ACESSÓRIOS PARA BENS DE CAPITAL	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%
VEÍCULOS AUTOMOTORES DE PASSAGEIROS	0%	2%	4%	3%	2%	1%	0%
PEÇAS PARA EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE	4%	3%	4%	4%	4%	5%	4%
EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE INDUSTRIAL	2%	2%	3%	4%	7%	5%	2%
EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE NÃO INDUSTRIAL	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração da autora com dados do NEIT/ IE UNICAMP, cuja base primária foram dados do MDIC.

Quanto ao NAFTA, notamos pela tabela 4.2 que as vendas brasileiras para esse mercado são bem mais diversificadas, com participação significativa tanto de produtos mais simples como de produtos de maior valor agregado, destacando-se as exportações de insumos industriais elaborados, bens de consumo semiduráveis, alimentos e bebidas, bens de capital e peças para equipamentos de transporte. Ressalte-se que a participação das exportações brasileiras de produtos mais elaborados para esse mercado vem aumentando nos últimos anos, a exemplo das vendas de veículos automotores de passageiros.

Já a ALADI, como podemos ver pela tabela 4.3, importa do Brasil principalmente produtos de maior valor agregado. Insumos industriais elaborados, bens de capital, veículos automotores de passageiros e peças para equipamento de transporte responderam por 70% ou mais das exportações totais do Brasil para os demais países desse bloco nos anos entre 1996 a 2002. Esse padrão de comércio deve estar em alguma medida relacionado a fatores como a proximidade geográfica, a

¹¹¹ MARKWALD e MACHADO (1999: 47).

concessão de preferências comerciais recíprocas, a existência do CCR e a uma melhor adaptação dos produtos brasileiros às exigências desses países.

TABELA 4.2
EXPORTAÇÕES DO BRASIL PARA O NAFTA

Anos: 1996 - 2002
total do ano = 100 %

NAFTA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BENS NÃO ESPECIFICADOS EM OUTRAS PARTES	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
INSUMOS INDUSTRIAIS BÁSICOS	6%	5%	4%	4%	3%	3%	3%
INSUMOS INDUSTRIAIS ELABORADOS	37%	38%	36%	36%	33%	28%	30%
COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	2%	1%	2%	2%	3%	6%	5%
BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	5%	5%	4%	3%	3%	2%	2%
BENS DE CONSUMO SEMIDURÁVEIS	13%	12%	10%	9%	9%	9%	8%
BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
ALIMENTOS E BEBIDAS	12%	12%	11%	11%	8%	6%	7%
BENS DE CAPITAL (EXCETO EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE)	6%	6%	6%	6%	8%	11%	10%
PEÇAS E ACESSÓRIOS PARA BENS DE CAPITAL	5%	5%	5%	5%	4%	5%	5%
VEÍCULOS AUTOMOTORES DE PASSAGEIROS	0%	0%	1%	2%	3%	7%	8%
PEÇAS PARA EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE	11%	11%	12%	12%	9%	8%	9%
EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE INDUSTRIAL	3%	3%	8%	10%	13%	15%	13%
EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE NÃO INDUSTRIAL	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração da autora com dados fornecidos pelo NEIT/ IE UNICAMP, cuja base primária foram dados do MDIC

TABELA 4.3
EXPORTAÇÕES DO BRASIL PARA A ALADI

Anos: 1996 - 2002
total do ano = 100%

ALADI	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BENS NÃO ESPECIFICADOS EM OUTRAS PARTES	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
INSUMOS INDUSTRIAIS BÁSICOS	3%	2%	2%	2%	2%	2%	3%
INSUMOS INDUSTRIAIS ELABORADOS	36%	34%	34%	37%	36%	37%	42%
COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	1%	1%	0%	1%	1%	2%	2%
BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	2%	2%	2%	3%	4%	4%	3%
BENS DE CONSUMO SEMIDURÁVEIS	3%	3%	4%	4%	5%	5%	3%
BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS	5%	5%	6%	5%	4%	4%	5%
ALIMENTOS E BEBIDAS	7%	6%	7%	8%	8%	9%	9%
BENS DE CAPITAL (EXCETO EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE)	12%	13%	12%	14%	15%	13%	11%
PEÇAS E ACESSÓRIOS PARA BENS DE CAPITAL	4%	4%	3%	3%	3%	3%	3%
VEÍCULOS AUTOMOTORES DE PASSAGEIROS	5%	8%	7%	5%	6%	6%	6%
PEÇAS PARA EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE	13%	12%	12%	10%	10%	10%	9%
EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE INDUSTRIAL	6%	8%	9%	6%	6%	5%	4%
EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE NÃO INDUSTRIAL	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaboração da autora com dados do NEIT/ IE UNICAMP, cuja base primária foram dados do MDIC.

A próxima tabela mostra o percentual de exportações do Brasil para a ALADI segundo categoria, para os anos 1996 a 2002. Foram destacadas as categorias que apresentaram participação maior que a média na maior parte do período. Verificamos que a ALADI já foi o maior mercado para alguns produtos brasileiros de maior valor agregado, como bens de capital (exceto equipamentos de transporte), equipamento de transporte não industrial e veículos automotores de passageiros. No entanto, a absorção por esse bloco de bens brasileiros dessas três categorias vem diminuindo, mas ainda representam um mercado importante para esses produtos brasileiros.

TABELA 4.4
PERCENTUAL DE EXPORTAÇÕES DO BRASIL PARA A ALADI
SEGUNDO CATEGORIA
Anos: 1996 - 2002

ALADI	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BENS NÃO ESPECIFICADOS EM OUTRAS PARTES	23%	26%	25%	17%	18%	16%	8%
INSUMOS INDUSTRIAIS BÁSICOS	6%	6%	6%	5%	5%	4%	5%
INSUMOS INDUSTRIAIS ELABORADOS	19%	23%	25%	21%	21%	21%	16%
COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	11%	10%	4%	6%	5%	7%	4%
BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	22%	24%	28%	29%	33%	34%	18%
BENS DE CONSUMO SEMIDURÁVEIS	16%	20%	23%	22%	22%	22%	10%
BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS	57%	57%	60%	68%	71%	68%	57%
ALIMENTOS E BEBIDAS	8%	7%	7%	7%	9%	7%	5%
BENS DE CAPITAL (EXCETO EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE)	53%	52%	54%	49%	46%	34%	23%
PEÇAS E ACESSÓRIOS PARA BENS DE CAPITAL	33%	34%	29%	23%	22%	20%	13%
VEÍCULOS AUTOMOTORES DE PASSAGEIROS	90%	70%	53%	41%	38%	31%	22%
PEÇAS PARA EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE	42%	44%	40%	30%	31%	28%	19%
EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE INDUSTRIAL	44%	51%	40%	21%	14%	12%	9%
EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE NÃO INDUSTRIAL	56%	70%	79%	65%	71%	63%	10%
TOTAL	22%	24%	24%	20%	20%	18%	12%

Fonte: elaboração da autora com dados do NEIT/ IE UNICAMP, cuja base primária foram dados do MDIC.

4.2 IMPORTÂNCIA DO CCR NO COMÉRCIO INTRA-REGIONAL.

Como vimos no capítulo 2, canalizar uma transação sob o amparo do CCR tem como vantagem para os exportadores o fato de torná-los imune aos riscos bancário e político. Isso possibilita uma redução do custo dessas transações, uma vez que dispensa a contratação de seguro de crédito, elimina a triangulação bancária com instituições de fora da região e, por causa das garantias de recebimento, reduz o custo dos financiamentos para vendas externas de grande vulto e longo prazo concedidos por bancos públicos e privados, facilitando assim a obtenção de tais

financiamentos.¹¹² O CCR também se destaca por ser um mecanismo de fácil utilização e por oferecer grande flexibilidade, uma vez que opera com uma variada gama de instrumentos. Por tudo isso, podemos afirmar que o CCR, além de um mecanismo de pagamentos regional, é um instrumento de estímulo às exportações.

Com base no que foi dito acima e nas características já descritas do comércio brasileiro com seus parceiros regionais, cabe agora destacar o papel que o CCR tem nesse intercâmbio.

Como dissemos, a ALADI é um mercado significativo para os produtos brasileiros de ciclo longo e é justamente a venda desses bens que freqüentemente requerem financiamento de maior prazo. Pelas garantias que concede, o CCR é considerado fundamental para alavancar esse tipo de exportação, pois, como explicado, permite que o exportador, diretamente ou através de terceiros, conceda crédito de longo prazo ao importador a um custo menor, o que o torna mais competitivo. Muitos desses financiamentos só são viabilizados por causa das garantias desse mecanismo. Como os produtores americanos e europeus têm acesso a seguro de crédito e financiamentos mais baratos que os obtidos pelos produtores brasileiros, o CCR é uma forma de amenizar tais desvantagens dos exportadores brasileiros.

Apesar disso, nem todos são favoráveis ao CCR. Aqueles que são contrários a esse mecanismo afirmam que através dele o Banco Central exerce o papel de agência seguradora de operações de comércio exterior contra riscos de inadimplência sem, no entanto, cobrar por isso. Ou seja, destacam que numa possível situação de inadimplência, o prejuízo terá que ser pago pelo BCB com recursos provenientes dos impostos cobrados da sociedade, recursos esses que não estão previstos no orçamento da União. Alegam ainda que o Convênio expõe os bancos centrais dos países-membros a potenciais crises de balanço de pagamentos que venham a ocorrer em qualquer um deles, podendo assim ser o gerador de crises sistêmicas na região. Por fim, há também quem diga que o CCR é um mecanismo antiquado, superado pelo desenvolvimento de novas técnicas financeiras e tecnológicas, as quais conferem mais agilidade às transações comerciais.¹¹³

4.3 RESTRIÇÕES AO CCR.

Como já foi dito em capítulos anteriores, em maio de 2000, sem consultar os órgãos do governo ligados ao comércio exterior, o BCB limitou o curso sob o CCR às operações de comércio exterior para pagamento/recebimento em até 360 dias. A autoridade monetária brasileira também

¹¹² Em seções posteriores serão tratadas as restrições que o BCB impôs a esse mecanismo, alterando suas garantias.

¹¹³ Boletim Mercosul, nº 30.

passou a exigir o depósito prévio integral do valor referente às importações cursadas sob o Convênio, sendo dispensadas de tal medida apenas as importações provenientes de países do Mercosul, Bolívia e Chile e que não ultrapassassem o limite de US\$ 100 mil.

A decisão do BCB não era esperada e surpreendeu outras áreas do governo, produtores e exportadores. Obviamente estes últimos colocaram-se contra as novas regras, argumentando que a necessidade que tais mudanças traziam de comprar cartas de crédito emitidas por bancos ou de contratar seguro de crédito aumentariam seus custos, os quais teriam que ser repassados aos preços de seus produtos, fazendo-os perderem competitividade.

Com as limitações ao CCR, as exportações de médio e longo prazo, geralmente de máquinas, equipamentos e serviços de engenharia, não mais podiam ser canalizadas sob o amparo desse mecanismo. Isso dificultou suas vendas porque, além de não mais ser possível contar com as garantias conferidas pelo CCR, a alternativa possível para essas garantias, o seguro de crédito à exportação¹¹⁴, era e ainda é considerada cara para operações com os países da ALADI — pois são países de risco elevado.¹¹⁵ Assim, como apontam Torres e Carvalho, a gravidade dessa medida estava no fato de que com ela o Brasil passou a perder competitividade principalmente nos produtos de maior valor agregado de sua pauta exportadora e justamente nos mercados que mais absorviam esses produtos.¹¹⁶

Segundo dados coletados pela Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) antes das mudanças nas regras do CCR, 42% das exportações brasileiras de maquinaria destinavam-se a países da ALADI, sendo que 90% dessas vendas foram financiadas com prazos superiores a 360 dias. Em valores absolutos, em 1999, as vendas de máquinas para a ALADI atingiram US\$ 1,380 bilhão. Frente aos prováveis efeitos negativos causados pelas mudanças no CCR, a ABIMAQ solicitou ao presidente do BCB a revogação dessas alterações ou a criação de um mecanismo específico para o setor de bens de capital.

Também a Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base (ABDIB) considerou que as medidas anunciadas pelo BCB teriam um impacto negativo sobre as vendas brasileiras do setor de bens e serviços para infra-estrutura destinadas à ALADI. Segundo dados da ABDIB daquela época, 70% das vendas desse setor eram destinadas à América Latina e, de acordo com suas estimativas, apenas no ano de 2000 cerca de US\$ 1 bilhão deixariam de ser exportados devido à impossibilidade de utilização do CCR.¹¹⁷

¹¹⁴ Consultar item 4.3.2 para ver uma descrição do que é o seguro de crédito à exportação.

¹¹⁵ LEITE (2000: 32).

¹¹⁶ TORRES e CARVALHO (2000: 22 a 27).

¹¹⁷ MARQUES (2000: 31)

Esperava-se, contudo, que os efeitos mais graves fossem atingir as exportações de serviços, por serem geralmente de maior vulto, de prazos mais longos e pelo comprador ser, na maioria dos casos, uma instituição pública, a qual apresenta risco maior do que as empresas privadas e dificilmente oferece garantias.¹¹⁸ Especificamente com relação às exportações de serviços de engenharia, dizia-se que sem a cobertura do CCR elas seriam inviabilizadas, com o agravante de que a exportação desse tipo de serviço é um meio de se favorecer a compra de equipamentos brasileiros.¹¹⁹ A importância desse setor é enfatizada pelo economista Luciano Coutinho, professor da UNICAMP, que ressalta que esse é o único setor a obter superávits na balança de serviços, que é deficitária. Segundo ele, a cada US\$ 100 milhões investidos na subcontratação de equipamentos incluídos nesse tipo de exportação, 24 mil empregos diretos e indiretos são gerados. Também destaca que "o fomento ao setor, (...) contribuiria para a redução da vulnerabilidade externa, o aumento do valor adicionado da pauta exportadora, a geração de empregos qualificados e a sustentação aos projetos de integração regional, entre outros benefícios para a economia."¹²⁰

O BNDES-Exim, principal agente de financiamento de longo prazo das exportações brasileiras de máquinas e equipamentos, também era tido como um dos que mais seriam atingidos pelas restrições no CCR. Isso porque, com as garantias dadas por esse mecanismo, o BNDES podia oferecer créditos de longo prazo a uma taxa aceitável pelo tomador. Segundo informou seu então diretor, Renato Sucupira, em reportagem da Gazeta Mercantil, mais de 80% das exportações brasileiras de bens e serviços financiadas pelo BNDES-Exim para a América Latina eram amparadas pelo CCR (cerca de US\$ 400 milhões a cada ano, em média). E, como esclarece a reportagem, graças àquele instrumento a região seria a maior importadora de bens de capital brasileiros.¹²¹ Apesar disso, não considerava que as restrições impostas ao CCR poderiam inviabilizar tais exportações.¹²²

Já o presidente do BCB na época, Armínio Fraga, não acreditava na possibilidade das restrições ao CCR causarem perda de competitividade às exportações brasileiras, por considerar que estas ganharam competitividade com a desvalorização cambial de 1999.

Se as previsões de queda nas exportações para a ALADI realmente se efetivassem, trariam efeitos negativos para a balança comercial brasileira, reduziriam a geração de empregos no país e o nível de investimentos nos setores afetados, entre outros problemas. Dado a gravidade de todos

¹¹⁸ Um novo sistema de garantias à exportação (2000).

¹¹⁹ Golpe contra a indústria de Base (2000).

¹²⁰ VIEIRA e GOÊS (2003).

¹²¹ FERRARI (2000 A).

¹²² SUCUPIRA (2000).

esses possíveis efeitos, cabe a pergunta do que teria motivado o BCB a tomar aquelas medidas. É o que veremos na próxima seção.

4.3.1 REPERCUSÕES EM TORNO DA RESTRIÇÃO AO CCR

Segundo Torres e Carvalho, a decisão do BCB de limitar o CCR pode ter sido fruto de pressões externas para eliminar esse mecanismo, já que, ao privilegiar o comércio intra-regional, vai contra os princípios liberais defendidos pelos organismos internacionais, mas nem sempre seguidos pelos países industrializados.¹²³ Já Marques considera que tais pressões vinham do FMI que, segundo ele, considera o CCR como um instrumento inadequado por permitir um tratamento preferencial no pagamento de dívida entre os países-membros em detrimento dos demais países credores.¹²⁴ Outra explicação aventada na época era a possível pressão do FMI e dos países desenvolvidos contra o CCR, a qual teria sido manifesta em fóruns de negociação como os da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em defesa da abertura do setor de serviços financeiros.¹²⁵

Essas suspeitas foram negadas pelo Ministério da Fazenda, o qual afirmou que o FMI não faz restrições a convênios do tipo do CCR, desde que executados no âmbito de um bloco regional que caminha para a integração. As objeções dessa instituição seriam apenas contra convênios bilaterais.¹²⁶

Em relação às justificativas apresentadas pelo BCB, este alegou que a realidade atual, no que tange às relações financeiras e comerciais, é totalmente diferente daquela existente quando o mecanismo foi criado. Ressalta que, ao longo das últimas décadas, o sistema financeiro da região desenvolveu-se, integrou-se e criou novos instrumentos de comércio exterior. Ademais, com a internacionalização do sistema financeiro, vários bancos da região passaram a efetuar transações de comércio exterior através de suas próprias filiais nos país de origem e destino das exportações. Isso diminuiu significativamente o risco bancário para os exportadores, pois o banco no qual é fechado o contrato de câmbio tem acesso a toda informação disponível sobre o risco do banco agente do importador —uma vez que este banco é sua filial ou pertencente ao mesmo grupo—, como também a dados cadastrais e avaliação de risco de crédito do importador. Segundo o BCB, esses e outros fatores, como a conjuntura de maior liquidez internacional, permitem que os agentes que participam

¹²³ TORRES e CARVALHO (2000: 27).

¹²⁴ MARQUES (2000: 31).

¹²⁵ FERRARI (2000 A).

¹²⁶ www.fazenda.gov.br/sain/m_inf_ccr.htm.

do comércio intra-regional possam transacionar sem a cobertura do CCR, fato que se comprova pela redução da participação desse mecanismo no comércio intra-regional a partir dos anos noventa.¹²⁷

Ademais, em consenso com outros bancos centrais membros e comparando-se a autoridades monetárias de outros países, o BCB considera que a função de conceder garantias a operações de comércio exterior é atributo de companhias seguradoras de crédito, as quais cobram um prêmio para isso, e que a promoção comercial, incluindo a concessão de empréstimos, é atributo de instituições como *Eximbanks*. Assim sendo, não havia justificativas para continuar assumindo os riscos decorrentes das garantias do CCR, o que implicava transferir gratuitamente riscos privados para a sociedade. Segundo autoridades do BCB, esses riscos deveriam ser assumidos por instituições como o BNDES-Exim e a Seguradora Brasileira de Comércio Exterior (SBCE).¹²⁸

O então diretor de Assuntos Internacionais do BCB, Daniel Gleizer, revelou que o objetivo do BCB era terminar aos poucos com o CCR, porque essa instituição não queria mais assumir os riscos dessas operações. Também alegou que esse mecanismo funcionava como um seguro gratuito, que não estava previsto no orçamento do governo e que em uma economia transparente esse seguro deveria ser cobrado.¹²⁹ Informou ainda que já havia algum tempo que o BCB estava discutindo mudanças no Convênio com a ALADI e, como não houve consenso nessa questão, a autoridade monetária brasileira resolveu estabelecer limites ao uso desse mecanismo.

Com relação ao risco político, autoridades do BCB também disseram que o BCB não estava mais disposto a assumi-lo, alegando não ter controle sobre ele. Segundo tais autoridades, os países da ALADI são considerados países de limitada capacidade de pagamento e, portanto, as operações CCR trazem-lhe grande risco.

Gustavo Franco, em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, afirmou que o BCB não deveria agir baseando-se na justificativa de que não é função de bancos centrais dar garantias às operações de comércio exterior. Isso porque, em suas palavras, "cada banco central tem seu contexto, sua história, sua tradição".¹³⁰

Segundo informações divulgadas pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN), nunca houve um caso de inadimplência no CCR por parte dos bancos centrais. Todos eles honraram todos os seus compromissos relativos ao CCR ao longo desses 36 anos de funcionamento do Sistema. O que houve foram períodos em que bancos centrais tiveram que reescalonar suas dívidas, mas todas foram

¹²⁷ Boletim Mercosul, nº 31.

¹²⁸ Boletim Mercosul, nº 31.

¹²⁹ D'AMORIM, e PARAGUASSU (2000).

¹³⁰ FRANCO (2000).

pagas (Ver tabela 3.4). Ademais, em 2001, até o próprio diretor do BCB, Armínio Fraga, assinou decreto do Conselho Monetário Nacional (CMN) obrigando todas as operações de seguro de exportações passíveis de serem cursadas pelo CCR a passar por esse mecanismo, porque o risco era menor. Assim, segundo fontes ligadas à área do governo relacionada a exportações, a reação do BCB contra o CCR era meramente ideológica.¹³¹

Desse modo, a justificativa do BCB de que o CCR o expõe demasiadamente ao risco político não teria base, pois apesar de tecnicamente existente, historicamente este risco não se confirmou. Porém, Otaviano Canuto insiste que o que importa é que tal risco existe, apesar de baixo. Já o BCB alega que as renegociações das dívidas de operações CCR não pagas no devido momento causaram prejuízos aos países credores, pois quase sempre os prazos de pagamento dessas dívidas foram alongados e as taxas de juro reduzidas. Segundo a CAMEX, 90% das negociações bilaterais de saldos devedores foram com prazo de no máximo 4 meses e a que teve o prazo mais longo não ultrapassou 18 meses.¹³²

Apesar do risco político ser baixo, havia ainda o perigo de possíveis prejuízos decorrentes da falência de uma instituição autorizada (risco bancário). Isso porque quando uma instituição financeira brasileira envolvida no CCR era liquidada, o BCB passava a ser credor da massa falida por operações cursadas no CCR. Até janeiro de 2002, em razão de liquidações de bancos no país, como as do Bamerindus e do Econômico, o BCB teve prejuízos de cerca de US\$ 150 milhões por causa da garantia de reembolso dadas a operações daquele tipo.¹³³ Mas, como argumenta o ex-secretário executivo da CAMEX, Roberto Giannetti da Fonseca, "nesse caso, o problema é de qualquer mecanismo de crédito, é de supervisão bancária, não do CCR".¹³⁴ No mesmo sentido, os que apóiam o CCR afirmam que esse é um risco que os bancos centrais deveriam estar dispostos a incorrer, já que são os responsáveis por nomear e fiscalizar as instituições autorizadas a operar no CCR e podem zerar seus limites operacionais nesse Sistema quando assim desejarem. Mas, como veremos mais adiante, o BCB também conseguiu uma forma de se livrar desse risco.

Também foi contestada a argumentação dada pelo BCB de que o CCR não é mais um mecanismo necessário e vem perdendo utilidade. Torres e Carvalho, por exemplo, argumentam que é preciso considerar que a importância de sistemas de compensação multilateral se mede em períodos de escassez de divisas e que, apesar das diversas crises internacionais ocorridas na segunda metade da década de noventa, esses anos foram os de maior liquidez internacional da América

¹³¹ NASSIF (2003).

¹³² RODRIGUES (2002: 7).

¹³³ SAFATLE (2002 A).

¹³⁴ LEO (2002 B).

Latina em toda sua história.¹³⁵ Comprovando o que disseram aqueles autores, vimos que o CCR teve grande importância para o comércio intra-regional na América Latina no período da crise da dívida dos anos oitenta, quando foi amplamente utilizado e viabilizou a manutenção do intercâmbio entre os países da região.

Já Marques argumenta que é errado concluir que o CCR vinha perdendo importância com base na queda de sua participação nas exportações brasileiras. Explica que, "em se tratando de vendas a terceiros mercados de projetos, as licitações internacionais, em sua maioria, exigem prazos de financiamento iguais ou superiores a dez anos, incluindo-se períodos de carência compatíveis com o período de execução das obras e montagem dos equipamentos. Sendo assim, ao se considerar que os principais programas de financiamento (PROEX e BNDES-EXIM) atuaram de forma bem mais expressiva no financiamento à exportação brasileira de projetos utilizando-se do CCR a partir de 1993, é razoável supor que a performance desse mecanismo será melhor percebida nos próximos anos, quando ocorrerão os pagamentos das parcelas de principal e juros."¹³⁶ Ou seja, ele ressalta o descompasso temporal existente entre a realização do negócio e o momento em que será efetuado ou começará a ser efetuado seu pagamento. Assim, apesar do CCR ter ajudado a viabilizar o financiamento de exportações principalmente depois de 1993, como muitas dessas transações ainda serão pagas, ainda não apareceram nas estatísticas de utilização do Convênio. Marques também lembra da importância do CCR para as transações com os países-membros que têm baixa participação no mercado internacional, as quais, segundo ele, somente mediante um mecanismo regional, ágil e de fácil operação como o CCR conseguem ser viabilizadas.

A ABIMAQ também afirmou que seu setor não deixou de utilizar o CCR. Segundo essa associação, as exportações de máquinas e equipamentos eram as mais amparadas pelo CCR. A Odebrecht, a maior empresa brasileira do setor de construção, informou que quase 100% de suas exportações para países da América Latina eram apoiadas no CCR.¹³⁷

Ademais, deve-se lembrar que a imposição de medidas restritivas sobre o CCR por outros países contribuiu para a diminuição da utilização desse mecanismo.

Por fim, uma última justificativa que foi apontada na época como causa da decisão do BCB de limitar as transações passíveis de curso no CCR era que essa instituição suspeitava de algumas fraudes em operações canalizadas através desse mecanismo.

¹³⁵ TORRES e CARVALHO (2000: 26).

¹³⁶ MARQUES (2000: 31 e 32).

¹³⁷ FERRARI (2000 B).

4.3.2 ALTERNATIVAS ÀS GARANTIAS DO CCR

Para as operações de médio e longo prazo, a principal alternativa existente às garantias do CCR era e continua sendo o seguro de crédito à exportação, que está a cargo exclusivamente da Seguradora Brasileira de Crédito às Exportações (SBCE), uma instituição privada criada em 1997 sob a forma de sociedade anônima para conceder garantia aos créditos decorrentes de exportações de bens e serviços. Esse tipo de seguro ainda é pouco utilizado no Brasil comparativamente a outros países, sendo que o país que mais o utiliza é a Alemanha (21%). Apenas 3% das exportações brasileiras são cobertas por seguro de crédito.¹³⁸

A reclamação dos empresários em relação a esse instrumento é que ele é extremamente caro, fazendo o produto nacional perder competitividade no caso de sua contratação. Seu custo varia de acordo com o prazo e país de destino das vendas. Obviamente as operações de prazos mais longos têm custos mais elevados, assim como as exportações para países de maior risco, como os da América Latina e África. A precificação da SBCE segue a metodologia proposta pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a qual também é adotada pela OMC, e varia segundo uma classificação dos países em sete categorias, na qual 1 é a melhor e 7 a pior.¹³⁹

Outra queixa dos empresários era em relação à proteção do seguro de crédito da SBCE, que não se igualava à proporcionada pelo CCR. Inicialmente cobria no máximo 90% do risco político e extraordinário e 85% do risco bancário/comercial, sendo que a parcela não coberta pela seguradora tinha que ser bancada pelo exportador, onerando e dificultando a operação. Ademais, a SBCE operava com limites pré-estabelecidos para cada país e os limites para países de maior risco, para os quais havia maior demanda, eram baixos, bem inferiores aos de países de menor risco.

A União concede à SBCE garantias aos seguros de crédito à exportação por ela efetivados, desde que observadas as normas e procedimentos pré-estabelecidos. Assume, independentemente da operação ser de curto ou longo prazo, as garantias contra riscos político e extraordinário e, no caso de operações com prazo superior a dois anos, também contra risco bancário/comercial¹⁴⁰. Para dar cobertura a tais garantias, foi criado em 1999 o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), o qual tem como agente financeiro a própria SBCE. O FGE foi capitalizado, entre outras, com ações do Banco do Brasil e com dotações do Tesouro Nacional.

¹³⁸ Dados fornecidos pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

¹³⁹ Informações cedidas por Rubens Benevides, gerente de operações de médio e longo prazo da SBCE.

¹⁴⁰ Segundo informações disponíveis no *site* do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a participação da União nas perdas líquidas definitivas estará limitada a:

- no máximo 90%, no caso de seguro contra risco bancário/comercial;
- no máximo 95%, no caso de seguro contra risco político e extraordinário.

No final de 2000, como consequência das limitações ao CCR, houve um aumento significativo da demanda pelo seguro da SBCE, que se consolidou assim como o principal instrumento de garantia à exportação.¹⁴¹ Com isso, o risco das operações com prazo de financiamento superior a 360 dias que passaram a utilizar o seguro de crédito da SBCE por não poderem mais ser canalizadas pelo CCR deixou de ser assumido pelo BCB e passou a ser coberto pelo Tesouro, via FGE.

No Encontro Nacional de Comércio Exterior (ENAEX) de 2000, atendendo a pressões dos exportadores, o governo decidiu ampliar o percentual de cobertura do seguro de crédito à exportação de 85% para 90%, no caso de risco bancário/comercial, e de 90% para 95%, no caso de risco político e extraordinário.

4.3.3 CONSEQUÊNCIAS VERIFICADAS

Segundo o SAIN, após a entrada em vigor das novas regras do CCR, foi expressiva a redução do número e do volume financeiro das operações cursadas por meio desse mecanismo. Giannetti da Fonseca afirmou que a restrição de prazo às operações do CCR provocou perdas de US\$ 2 bilhões a US\$ 3 bilhões nas exportações brasileiras entre maio de 2000 e novembro de 2001. Essa informação foi contestada pelos dirigentes do BCB, que afirmaram que tais números não eram razoáveis, já que no ano anterior às restrições às operações do mecanismo, as exportações via CCR com prazos superiores a 360 dias totalizaram cerca de US\$ 800 milhões.¹⁴² Também não houve consenso entre o BCB e o MDIC em relação a quanto efetivamente as restrições ao CCR teriam efetivamente prejudicado as exportações brasileiras.

Cálculos do departamento de economia da ABDIB também apontam grandes perdas decorrentes da restrição ao CCR. Segundo esse departamento, as alterações no CCR em 2000 fizeram com que o Brasil deixasse de vender cerca de US\$ 2 bilhões em produtos e serviços de infra-estrutura e gerar 30 mil empregos desde o momento em que as restrições entraram em vigor até março de 2002. Essa associação informou também que as perdas em vendas externas atingiram principalmente o setor elétrico e que entre as exportações que deixaram de ser efetivadas estavam um pacote de uma usina hidrelétrica, transformadores, hidrogeradores, subestações elétricas, além de sistemas metroviários, um terminal portuário, sistemas de transporte de gás, dutos e aço.¹⁴³

¹⁴¹ BORTOLIN (2000).

¹⁴² D'AMORIM e CRISTINO (2001).

¹⁴³ GIL (2002).

Dados relacionados a financiamentos às exportações para o México mostram que as restrições ao CCR tiveram reflexo expressivo sobre essas operações, principalmente porque a SBCE, com seus níveis de cobertura limitados, não supriu a falta daquele mecanismo. Segundo informações do BNDES-Exim, o volume de financiamentos aprovados para as vendas àquele país foi de US\$ 56 milhões em 1999 e US\$ 68 milhões no ano seguinte. Já em 2001, após a implementação da medida, o montante caiu para US\$ 16 milhões. Com relação aos desembolsos para as exportações com destino ao México, foram de US\$ 3,7 milhões em 1999 e de US\$ 7,4 milhões em 2000, caindo para US\$ 500 mil em 2001.¹⁴⁴

O déficit de US\$ 500 milhões que o Brasil teve em 2001 com a Venezuela, segundo o presidente da Câmara Venezuelana Brasileira de Comércio e Indústria, José Francisco Marcondes Neto, poderia desaparecer em pouco tempo se o governo garantisse um mecanismo parecido com o antigo CCR, pois esse país poderia absorver mais bens de capital brasileiros. Sem ele, dificultou-se às exportações para a Venezuela, pois o limite de seguro de crédito da SBCE para operações com esse país é baixo e seu custo é elevado.¹⁴⁵

Apesar de não dispormos de dados para os outros países membros do Convênio, é provável que tenha havido queda dessas operações com a maioria deles, inclusive porque o orçamento previsto de R\$ 6 bilhões para os financiamentos da carteira do BNDES-Exim em 2000 foi revisto em agosto desse ano, devido à restrição ao CCR ter reduzido sua demanda.

Buscando formas de se adaptar ao fato de que o CCR não mais podia ser utilizado para operações de médio e longo prazo, os exportadores passaram a reivindicar melhorias no sistema de seguro de crédito às exportações, solicitando aos dirigentes do MDIC que fosse ampliado seu nível de cobertura e que os limites de garantia por país fossem aumentados.

O governo passou então a estudar formas de aperfeiçoar esse seguro de modo a maximizar sua capacidade de alavancar as exportações. Para tanto foi criado um grupo técnico de trabalho encarregado de sugerir formas de aperfeiçoar esse seguro. Estes apontaram para a necessidade de se reforçarem os recursos do FGE e do BNDES participar no capital da SBCE como meios de fortalecê-la. Na época, integravam essa seguradora a agência francesa Cofaci, o Banco do Brasil, a Sul América Seguros, o Bradesco Seguros, o Unibanco Seguros e a Minas Brasil Seguros. Tempos mais tarde, em abril de 2001, o BNDES passou a ser sócio da SBCE.

O BNDES-Exim também começou a buscar alternativas para compensar a perda das garantias do CCR. Uma das possibilidades vislumbradas foi a firmação de acordos com organismos

¹⁴⁴ Restrição ao CCR inibiu as exportações (2002).

¹⁴⁵ GALVÃO (2002 A).

multilaterais de seguro de crédito na América Latina, para que eles assumissem os riscos dos importadores latino-americanos. Nesse sentido, o BNDES procurou fortalecer a cooperação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com a Corporação Andina de Fomento (CAF), fazendo empréstimos associados com essas instituições. Exemplo disso foi que, no final de 2000, o BNDES pôde conceder um financiamento de US\$ 100 milhões a uma empresa brasileira que ganhara a concorrência para construir 5,5 quilômetros da linha do metrô de Caracas, projeto orçado em US\$ 180 milhões e cuja cobertura de risco foi dividida, ficando a SBCE responsável por 90%, e o BNDES, juntamente com a construtora brasileira, por 10%. Essa operação só foi possível porque a CAF aceitou ser co-financiadora, assumindo o financiamento dos gastos locais. Sem isso, o BNDES dificilmente teria tido meios de assumir 10% dos riscos e a empresa brasileira teria perdido a concorrência.¹⁴⁶

Outra possibilidade apontada pelo BNDES foi recorrer ao *forfaiting*, mecanismo de financiamento de comércio exterior em que a instituição assume o risco do exportador quanto a uma possível inadimplência do comprador de seus produtos em outros países e ganha na negociação dos títulos que garantem a operação num mercado secundário.¹⁴⁷

Já o Banco do Brasil (BB) procurou soluções de mercado para reduzir os riscos bancários e políticos nas exportações para a América Latina. Um exemplo foi o empréstimo que o BB, através do PROEX, concedeu a construtora Odebrecht sem a garantia do CCR, para a construção de uma ponte sobre o rio Orenoco, na Venezuela. A operação envolveu emissão de títulos pelo governo venezuelano, os quais serviram de lastro para abertura, no BB de Nova York, de uma carta de crédito que garantiu à Odebrecht o empréstimo do Proex. O crédito, com prazo de dez anos, totalizou US\$ 384 milhões. Cerca de 60% do faturamento da Odebrecht era proveniente de obras externas.

Assim como a Odebrecht, a Andrade Gutierrez também teve que buscar alternativas para garantir financiamentos aos seus projetos na América Latina, como procurar bancos no país de destino das exportações para assumirem os riscos das operações. Quando não os encontrava, não lhe restava escolha a não ser cortar partes de seus projetos.¹⁴⁸

4.4 O RESTABELECIMENTO DO CCR

Depois do BCB ter limitado o CCR em 2000, o então ministro do Desenvolvimento, Alcides Tápias, afirmou que apesar dessa decisão ter sido absolutamente correta, o BCB deveria ter

¹⁴⁶ Um novo sistema de garantias à exportação (2002).

¹⁴⁷ ROCHA (2002).

¹⁴⁸ GOES (2002 A).

concedido um prazo para que fosse providenciado algum mecanismo a ser utilizado pelos exportadores durante o período de transição, para não deixar interrompidos contratos já aprovados pelo BNDES. Na tentativa de criar tal mecanismo, o MDIC passou a estudar de que forma poderia proporcionar alguma compensação aos exportadores pela perda do CCR.¹⁴⁹ Mas foi apenas com a ascensão de Sérgio Amaral ao Ministério do Desenvolvimento, em agosto de 2001, que se voltou a pensar na reativação do CCR para operações de prazo superior a 360 dias.

Dirigentes do BCB, assim como o Ministério da Fazenda, no entanto, eram contrários às tentativas de flexibilização do CCR para operações acima de 360 dias, e insistiam que o BCB não iria mais assumir os riscos dessas operações. E, ainda que tais riscos não ficassem mais com o BCB, eram contrários ao restabelecimento desse mecanismo porque consideravam-no um sistema que beneficiava a poucos e que gerava altos custos para a sociedade.¹⁵⁰

Em meio a tais desentendimentos, estava ocorrendo uma redução das vendas brasileiras para a Argentina, uma vez que já a partir de junho de 2001 começaram a ser observados atrasos nos pagamentos de faturas de operações comerciais com aquele país, desestimulando as exportações para lá. Tal fato passou a preocupar o governo brasileiro, principalmente depois do agravamento da crise econômica daquele país. Várias empresas argentinas faliram ou estavam passando por graves problemas financeiros e as que tinham condições de pagar suas importações enfrentavam problemas para obter dólares. Esses fatores, juntamente com os limites aos saques bancários impostos pelo governo argentino, dificultavam o pagamento de suas importações.

Segundo alguns especialistas, em janeiro de 2002, as vendas não pagas já alcançavam cerca de US\$ 1,5 bilhão e os novos negócios com a Argentina estavam paralisados. Já o Ministério do Desenvolvimento afirmava que o total de vendas de empresas brasileiras à Argentina ameaçadas de não-pagamento estava entre US\$ 350 milhões e US\$ 400 milhões.¹⁵¹

Se, por um lado, tal situação tornava ainda mais premente a necessidade de eliminar as limitações impostas ao CCR, que era considerado por alguns analistas como a única forma de no curto prazo assegurar a permanência das exportações para a Argentina, por outro lado também dava base para o BCB justificar sua oposição à volta das antigas normas do CCR, argumentando que elas poderiam possibilitar a transferência ao Estado de um prejuízo do setor privado.

Alguns anos antes da Argentina apresentar problemas de crédito, o CCR já estava sendo pouco utilizado nas transações entre os dois países. Porém, com a crise de confiança naquele país

¹⁴⁹ Discordância (2000).

¹⁵⁰ GALVÃO (2001).

¹⁵¹ LEO e RITTNER (2002).

devido ao colapso de sua economia, os exportadores passaram a demandar maiores garantias para vender seus produtos para os argentinos. Juntando-se a isso o fato de que a SBCE cancelou os seguros de crédito para vendas à Argentina no final de 2001, pois os importadores desse país eram os responsáveis pelo maior volume de inadimplências entre os países cobertos pela SBCE, e de que os bancos comerciais passaram a se recusar a efetuar operações de comércio com aquele país, suspendendo suas linhas de crédito para tais transações, explica-se o aumento da demanda pelo fim das restrições ao CCR por parte dos exportadores.

Quanto às perspectivas de possíveis perdas por parte de bancos brasileiros decorrentes da efetuação de operações de financiamento de exportações para a Argentina, estas eram pequenas. Isso porque depois das restrições ao CCR, esses bancos passaram a financiar apenas as operações de grandes empresas, as quais, mesmo em caso de inadimplência por parte do importador, tinham capacidade de honrar os empréstimos concedidos por tais bancos.

Em relação aos bancos públicos, o BNDES-Exim só estava aceitando financiar transações com a Argentina se a operação pudesse ser canalizada via CCR ou se tivesse seguro de crédito da SBCE, o qual, como vimos, fora suspenso para novas operações com aquele país. Já os financiamentos do PROEX para exportações à Argentina estavam limitados a US\$ 200 mil, e, mesmo assim, somente eram concedidos se a operação contasse com as garantias do CCR. Desse modo, percebemos que o CCR era o único instrumento que vinha permitindo a realização de negócios com a Argentina.

O governo brasileiro não tinha grandes preocupações com relação à possibilidade da moratória argentina atingir diretamente o setor público do país, pois não tinha empréstimos a receber da Argentina e, com relação às operações CCR, esperava que, assim como nos últimos dois anos, o resultado final líquido da Argentina no Sistema fosse credor. E ainda que o saldo argentino resultasse devedor, esperava que o governo argentino honrasse suas obrigações no CCR.

Segundo Ivoncy Ioschpe, do grupo Ioschpe, e então presidente do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), a retomada do CCR era fundamental para a recuperação do comércio entre Brasil e Argentina. Sugeriu que o CCR fosse apreciado pelo Congresso Nacional, para que pudesse autorizar o Banco Central a ampliar a atuação desse instrumento.¹⁵²

O ministro Amaral, o maior defensor da volta do CCR, considerava que de nada adiantaria desobstruir os canais de comércio entre Argentina e Brasil se não fossem resolvidos os problemas de pagamentos e financiamentos entre os dois países. Por isso, como o projeto de eliminar as restrições ao CCR para operações acima de 360 dias para toda a ALADI ainda não estava pronto e devido à

¹⁵² FERRARI (2002).

urgência colocada pela crise argentina, sugeriu apressar o restabelecimento do mecanismo, pelo menos com a Argentina.

O governo brasileiro passou então a negociar com o governo argentino a eliminação das limitações ao uso do CCR, como forma de impulsionar as relações comerciais entre os dois países e ajudar a Argentina a resolver seu problema mais imediato na área de comércio exterior, que era a falta de crédito. Outro motivo para as autoridades brasileiras quererem ampliar o limite de prazo do CCR e manter o fluxo de comércio com a Argentina — num momento em que nenhum outro país tinha esse interesse por medo de não receber por essas vendas — era a estratégia do país de assegurar um mercado praticamente cativo para as exportações brasileiras, principalmente de máquinas e equipamentos. Isso seria especialmente importante quando, para recompor seu parque produtivo, a Argentina precisasse aumentar suas importações de maquinário.¹⁵³

O governo brasileiro fez então uma proposta ao governo argentino, segundo a qual o BCB outorgaria garantia aos pagamentos a exportadores e bancos brasileiros que desde o final de 2001 não tinham sido pagos pelos clientes argentinos, desde que depois fosse reembolsado pelo Tesouro argentino através do CCR. Autoridades argentinas consideravam que dificilmente seu governo aceitaria essa proposta, porque as reservas argentinas não possibilitavam a esse país se envolver em operações desse tipo.

Outra alternativa apontada para possibilitar a reativação do mecanismo sem limitações entre o Brasil e a Argentina, já que o BCB não se dispunha a assumir o risco das operações, era que o país vizinho usasse suas exportações de petróleo e trigo como garantia às exportações brasileiras. Isso porque, sem esses dois produtos, era provável que o comércio bilateral resultasse favorável ao Brasil. Se assim fosse, no momento da compensação multilateral, seria a Argentina que deveria efetuar transferência ao Brasil, o que aumentava o risco de calote. Já se petróleo e trigo fossem incorporados ao CCR, provavelmente seria o BCB que resultaria devedor, tendo então que transferir divisas à Argentina. Dessa forma, o superávit argentino funcionava como uma garantia contra o risco de inadimplência no pagamento das exportações via CCR. Havia, no entanto, o problema de que o pagamento das exportações argentinas daqueles dois setores, em especial na área petrolífera, ser feito basicamente à vista, e a continuidade disso era vital para os argentinos naquele momento.

No que se refere ao restabelecimento do CCR para todos os países da ALADI, essa possibilidade ainda precisava ser negociada entre os Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento. Também teria que haver um acordo entre Banco do Brasil, BNDES, Banco Central e Tesouro para decidir quem assumiria o risco dessas operações.

¹⁵³ FERRARI e EBOLI (2002).

Paralelamente a essas negociações, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, também empenhado em restabelecer o CCR, pediu ao Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) que ajudasse a intensificar as operações desse mecanismo, fortalecendo-o e assim cooperando na expansão do comércio entre os países da ALADI. Nesse sentido, o BID passou a estudar a possibilidade dele proporcionar uma linha de crédito *stand by* aos países-membros para garantir crédito extra ao comércio intra-regional, sendo que esta linha estaria disponível sempre que fosse atingido o limite das linhas de crédito bilateral acordadas entre os países-membros.

Segundo dados da ALADI, o montante das linhas de crédito total, ordinárias e extraordinárias, chegou a US\$ 3,332 bilhões no terceiro quadrimestre de 2002, enquanto que, segundo suas estimativas, o comércio intra-regional foi de US\$ 43 bilhões durante esse ano. E, em função das circunstâncias econômicas da América Latina naquela ocasião, a ALADI previa que haveria um aumento da utilização do CCR. Assim sendo, a possível linha de crédito do BID era tida como muito útil à expansão do comércio entre os países da ALADI. O presidente do BID, Enrique Inglesias, no entanto, ressaltou que o possível financiamento do BID seria apenas para novas operações. Dívidas antigas, como no caso das dívidas dos importadores argentinos com os exportadores brasileiros, deveriam ser resolvidas através de acordos bilaterais. O governo brasileiro também passou a negociar com o BID a concessão de uma linha de crédito até certo limite para, segundo Celso Lafer, então ministro das Relações Exteriores, dar "garantia colateral" às operações comerciais a serem realizadas pelos países da América Latina com a Argentina.

Uma das propostas feita pelo BID para apoiar o comércio intra-regional consistia em utilizar um mecanismo já existente conhecido como empréstimo-garantia. Este funciona de modo parecido com o PAP (ver capítulo 2), mas no caso eventual de um país não cumprir com suas obrigações quando da compensação multilateral, o BID seria o responsável a pagar os débitos desse país, débitos esses que seriam transformados automaticamente em empréstimo a ser pago pelo país inadimplente ao BID num prazo mais extenso. Esse mecanismo serviria para dar maior segurança aos bancos centrais membros.¹⁵⁴

Para o BID efetivar sua participação no CCR, dizia-se que ele estava exigindo que antes a Argentina firmasse um acordo com o FMI que incluísse metas para as contas externas e para o desempenho do setor público. Tal informação foi desmentida pelo presidente da instituição que justificou a demora do acordo devido ao grau de dificuldade de se materializar a ajuda.

Em abril de 2002, Brasil e Argentina ainda não tinham chegado a uma definição sobre a questão do CCR devido ao governo argentino ainda não ter aceitado o acordo, pois com a recessão

¹⁵⁴ LEO e RITTNER (2002).

no país e a crise bancária, temia o risco de inadimplência por parte dos importadores de seu país e o CCR poderia transferir-lhe o custo dessa inadimplência. Giannetti da Fonseca, no entanto, não concordava com a posição do governo argentino, ressaltando que a falta do CCR era negativa para as próprias indústrias daquele país, já que elas poderiam parar por falta de componentes, insumos e matérias-primas importadas do Brasil. Ademais, argumentou que a Argentina não tinha motivos para temer riscos com o novo formato do mecanismo, já que seu comércio com o Brasil através do CCR era superavitário.¹⁵⁵ Mas, na verdade, não era o risco político que o governo argentino temia e sim o risco bancário.

Devido à grande demora em se concretizar alguma proposta, exportadores brasileiros com negócios no MERCOSUL, principalmente com a Argentina, começaram a reclamar da lentidão das negociações para o restabelecimento do CCR.

Em 5 de julho, os governos da Argentina e do Brasil assinaram um pacote de medidas para reativar o comércio bilateral e para solucionar parcialmente a questão da dívida acumulada por importadores argentinos com empresas brasileiras. O acordo previa uma flexibilização do CCR, com a elevação, por parte dos dois países, do limite de isenção da obrigatoriedade de se fazer o recolhimento antecipado das importações realizadas entre eles de US\$ 100 mil para US\$ 200 mil. Ademais, estabelecia que a cada 15 dias, os Bancos Centrais da Argentina e do Brasil deveriam liquidar suas posições no CCR, para evitar o acúmulo de passivos de qualquer um dos dois lados.

Devido às pressões do BCB, o governo brasileiro, ao negociar a reformulação do CCR, tomou todo o cuidado necessário para evitar que possíveis dívidas não pagas pelos argentinos acabassem tendo que serem cobertas pelo BCB, ou pelo Tesouro, ou ainda por qualquer outro órgão governamental brasileiro. A solução encontrada e aceita pelos dois países foi estabelecer que todas as operações que envolvessem veículos e autopeças tivessem que ser cursadas sob o amparo do CCR. Devido à existência de uma tendência de superávit da Argentina no comércio automotivo com o Brasil, o BCA tenderia a manter um saldo positivo com o BCB. Ademais, esse comércio caracteriza-se por ser pago à vista e ser feito entre subsidiárias de uma mesma companhia, portanto, sem riscos para o governo. Assim, esperava-se que seria o BCB que teria que transferir divisas à autoridade monetária argentina. Por fim, os dois países também fizeram um acordo relativo à inclusão dos atrasados comerciais no Convênio como forma de garantir que os débitos repactuados fossem saldados. Pelo acordo, o BNDES deveria abrir uma linha de financiamento de até US\$ 200 milhões ao Banco de *La Nación* para este financiar o pagamento dos importadores argentinos inadimplentes, embora houvesse cálculos de que o valor total das dívidas chegava a US\$ 500

¹⁵⁵ RITTNER (2002).

milhões. Ao refinar as operações cujos pagamentos estavam atrasados, o BNDES estaria ajudando a Argentina a importar mais do Brasil. Para ser formalizado, no entanto, tais acordos precisavam ainda ter sua regulamentação publicada pelos bancos centrais dos dois países.

Esse acordo, no entanto, não agradava a todos. O BCB afirmou que só aceitaria aquelas mudanças se o BNDES e o Tesouro passassem a assumir os riscos de uma possível situação de inadimplência por parte do governo argentino ou dos bancos que tivessem intermediado as operações. O BNDES e o Tesouro, no entanto, ainda não haviam definido suas posições. Quanto à indústria automobilística, não lhe interessava que o comércio de veículos entre os dois países passasse a ser feito pelo CCR, pois este exige, entre outras coisas, instrumentos específicos de pagamento. Em relação ao BCA, devido à situação de fragilidade das instituições financeiras de seu país naquele momento, não lhe era conveniente ampliar o limite de isenção do depósito prévio das importações efetuadas através do CCR de US\$ 100 mil para US\$ 200 mil, pois isso aumentaria sua exposição a riscos.

Por fim, com relação à inclusão dos atrasados comerciais no CCR, o governo argentino só estava disposto a incluir nessa renegociação as importações feitas pelo setor público, devido à restrição de recursos disponíveis, à importância dessas empresas e à necessidade de evitar aumentos não desejados nas tarifas destes serviços.¹⁵⁶ A proposta de limitação do crédito desagradou às empresas brasileiras que tinham negócios com a Argentina. Todos esses fatores tornavam difícil a concretização da flexibilização das regras do CCR.

A principal dificuldade para restabelecer o mecanismo não só com a Argentina, mas com toda a ALADI, devia-se às divergências ainda existentes entre o presidente do BCB, que se opunha a essa medida, e o ministro do MDIC, que a defendia. Os desentendimentos eram por conta principalmente do sistema de garantias. Segundo o presidente do BCB, restabelecer as garantias dadas pelo CCR seria como recriar as "polonetas" (passivos acumulados pelo BCB nos anos oitenta, originados de exportações não pagas pela Polônia). Outro fator apontado pelos dirigentes do BCB era que os países da América Latina, naquele momento, não passavam por condições que inspirassem confiança em suas capacidades de honrar dívidas. Como exemplo apontaram o Equador, que estava praticamente inadimplente com o Clube de Paris. Contestando essa afirmação, membros do governo ligados à área externa disseram os países da região priorizavam o pagamento de seus saldos no CCR, a exemplo do Peru, que quando governado por Alan Garcia desrespeitou todos os compromissos externos, mas manteve os pagamentos contraídos no CCR.

¹⁵⁶ SAFATLE (2002 B).

Finalmente, as novas regras do CCR para operações entre Brasil e Argentina foram divulgadas pelo BCB em outubro, quando editou a circular Nº 3.158, de 25 de outubro de 2002. Com relação às importações provenientes da Argentina, o BCB confirmou a elevação para US\$ 200 mil o valor das transações isentas da necessidade de se efetuar o recolhimento antecipado.¹⁵⁷ Esse valor poderia ser aumentado para US\$ 300 mil após 6 meses de vigência da nova regra, se assim decidissem os Bancos Centrais da Argentina e do Brasil.

Quanto às exportações para a Argentina com prazo superior a 360 dias, o BCB passou a permitir seu curso sob o CCR, condicionada a uma sistemática de reembolso não-automático, ou seja, o pagamento aos exportadores estará condicionado ao prévio recebimento pelo BCB dos valores devidos pelo BCA na liquidação das compensações multilaterais quadrimestrais. Assim, o BCB não voltou a assumir o risco dessas operações. Também as importações com prazo superior a um ano poderão ser canalizadas através do CCR, seguindo o mesmo sistema de reembolso não-automático.

Por fim, facultou a renegociação de créditos pendentes da Argentina relativos a exportações brasileiras e sua inserção no CCR, também dentro da sistemática de reembolso não-automático. Mas essa possibilidade é restrita a operações que venceram entre 30 de junho de 2001 e 31 de outubro de 2002. Após a renegociação, o exportador deve procurar o Banco Central para inscrever sua operação, sendo que a limpeza desse crédito deve ser feita até 31 de dezembro de 2004. O total das dívidas que poderão ser registradas no CCR está limitado a US\$ 200 milhões, sendo que tal valor poderia ser ampliado pelas autoridades monetárias se houver consenso entre elas nesse sentido. Segundo Beny Parnes, então diretor de Assuntos Internacionais do BCB, até aquele momento o BCA não tinha deixado de cobrir calotes de empresas de seu país cujas dívidas estavam inscritas no CCR.¹⁵⁸

Quanto ao BCA, este regulamentou as novas regras do CCR em seu país um mês antes do BCB editar as novas normas no Brasil. A autoridade monetária Argentina elevou a isenção para o recolhimento antecipado de US\$ 100 mil para US\$ 200 mil, mas apenas operações de prazo de até 180 dias podem ser canalizadas pelo CCR.¹⁵⁹

Alguns exportadores mostraram descontentamento com relação ao fato de as novas medidas valerem apenas para a Argentina, alegando que diferentemente do que ocorria com os demais países da ALADI, o comércio de bens de capital com a Argentina estava paralisado.

¹⁵⁷ CNI (2002).

¹⁵⁸ BC amplia seguro nas vendas à Argentina (2002).

¹⁵⁹ GOES (2003).

Assim, no final do mês de outubro, o BCB editou a circular Nº 3.160, através da qual estendeu a todos os demais países membros do Convênio a permissão para canalizar, a partir de 10 de dezembro, operações de importação e exportação com prazo superior a 360 dias, também sob a condição do reembolso não-automático. Com isso, o BCB considera que foram totalmente removidos os entraves ao curso de operações de longo prazo sob o âmbito do CCR sem, contudo, fazê-lo voltar a assumir o risco soberano dessas operações.

Com as novas regras, para garantir que o pagamento das transações será feito ao exportador brasileiro mesmo no caso do BC do país do importador não efetuar o pagamento ao BCB, as exportações com prazo acima de um ano que forem canalizadas sob o CCR continuarão precisando da contratação de seguro de crédito contra risco político. Mas como essas operações voltaram a poder ser cursadas através do CCR, para as operações dos agentes que optassem por utilizá-lo, esperava-se que o prêmio do seguro de crédito se reduzisse bastante, pois o CCR, apesar de não cobrir o risco político, mitiga-o e permite dispensar a contratação de seguro contra risco bancário.

Concretizando essa expectativa, uma semana após o anúncio das novas regras pelo BCB, o conselho do Fundo de Garantia às Exportações decidiu que o prêmio desse seguro corresponderia a aproximadamente 20% do valor cobrado para exportações não cobertas pelo CCR. Abaixo estão descritas algumas simulações apresentadas pela gerente de Relações Internacionais e Área de Exportações do BNDES, Helena Veiga, para ilustrar a queda do custo do seguro de crédito à exportação, possibilitado pelas novas regras do CCR.

A taxa de prêmio paga para cobrir 95% do valor de uma operação de exportação para um país classificado como de risco 6 num prazo de cinco anos cairia de 6,08%, valor cobrado numa operação convencional, para 1,24%, caso fosse feita sob o amparo do CCR. Se em vez de cinco o prazo fosse de dez anos, o valor da taxa do prêmio passaria de 12,39% para 2,52%. Ou seja, em ambos os casos haveria uma redução de quase 80% da taxa a ser cobrada. Essas reduções não se verificariam, no entanto, para operações com países pertencentes à categoria 3. Isso porque, para transações com países dessa categoria, como Chile e México, a taxa ficaria muito baixa e poderia ser considerada subsídio pela OMC. Por isso, a SBCE decidiu colocar um piso para a taxa de seguro em operações amparadas pelo CCR, que é igual ao valor cobrado para países da categoria 1, onde estão, por exemplo, os EUA, no valor de 0,92%.¹⁶⁰

¹⁶⁰ "Novo Convênio de Crédito Recíproco permite operações superiores a 360 dias e sem limite de valor", artigo cedido pela FIESP.

4.4.1 CRÍTICAS

A nova formatação do CCR agradou ao ex-diretor do BCB, Emílio Garófalo Filho, que destacou que com a cláusula de reembolso não-automático, o BCB conseguiu limitar sua exposição a crises de balanço de pagamentos de outros países-membros, embora o mecanismo ainda lhe traga alguns riscos.¹⁶¹ Já a Assessora Especial da CAMEX, Maria da Glória Rodrigues, não ficou satisfeita com as mudanças, por considerar que o BCB deveria ter eliminado a exigência dos importadores efetuarem o recolhimento antecipado do valor das importações.¹⁶² Segundo ela, tal exigência dá base para os demais países-membros argumentarem que as operações CCR são arriscadas e assim restringirem as operações aceitas nesse Sistema. Quanto ao fato das operações com prazo de financiamento menor que 360 dias terem as garantias do BCB contra risco bancário e político, afirma que tal disposição só protege os bancos comerciais privados, os quais operam no curto prazo. São os bancos públicos que operam no longo prazo.¹⁶³

Em relação aos exportadores, mesmo com a redução do custo do seguro de crédito propiciada pelo novo CCR, muitos não ficaram satisfeitos. Esperavam que CCR voltasse a operar como antes das restrições de maio de 2000, quando o exportador não tinha que contratar seguro de crédito às exportações para cursar uma operação pelo CCR, pois era o Banco Central que corria o risco bancário e político nas transações efetuadas por meio desse mecanismo.¹⁶⁴ Também houve descontentamento com a definição do limite de US\$ 200 mil para isenção do recolhimento antecipado, considerado um valor baixo e incapaz de ajudar no reerguimento do MERCOSUL, caso permaneça nesse nível. Reconhecem, no entanto, que pequenas e médias empresas dos setores de confecção, cerâmica e calçados poderão aproveitar a flexibilização do CCR para fechar novos negócios, pois são empresas que exportam volumes inferiores a US\$ 200 mil por operação.

Já o atual vice-presidente do BNDES, Darc Costa, acredita no CCR como mecanismo de alavancagem do comércio intra-regional. Ademais, considera esse instrumento como passo para a moeda comum. Segundo ele, o foco da política industrial do BNDES voltada para a América do Sul é ampliar o mercado das empresas brasileiras na região. Para tanto, informou que uma equipe do BNDES, desde maio de 2003, está tentando negociar com o BCA o aumento do valor e do prazo das operações cobertas pelo CCR. Declarou que considera ser possível aumentar o limite de isenção ao

¹⁶¹ LUCCHESI (2003).

¹⁶² Como já dito, o BCB exige que se cumpra a sistemática de recolhimento antecipado nas importações cujo montante supere US\$ 200 mil com a Argentina e US\$ 100 mil com os demais países-membros.

¹⁶³ Entrevista concedida pela Dra. Maria da Glória Rodrigues ao prof. Dr. Fernando Sarti.

¹⁶⁴ GOES (2002 B).

recolhimento antecipado de US\$ 200 mil para US\$ 2 milhões.¹⁶⁵ Já Beny Parnes, ex-diretor de Assuntos Internacionais do BCB, é cético quanto à capacidade do CCR de ajudar a recuperar os níveis anteriores de comércio bilateral entre Argentina e Brasil, pois apenas de 8% a 10% dessas operações são efetuadas por meio desse mecanismo.

O atualmente presidente do BNDES-Exim, Ernani Torres Filho, considera o CCR importante para alcançar um dos objetivos do BNDES-Exim que é reforçar a integração dos países da América do Sul, mas diz que esse não é o único meio para aumentar o fluxo de comércio entre os países da região. Os outros meios por ele apontados são a SBCE e as relações bilaterais com bancos privados.¹⁶⁶

4.4.2 EFEITOS DA FLEXIBILIZAÇÃO DO CCR

Em dezembro de 2002, as exportações brasileiras para a Argentina atingiram o melhor resultado desse ano: US\$ 237 milhões, contra US\$ 130 milhões em fevereiro, o pior resultado daquele ano. Segundo algumas empresas exportadoras, essas estatísticas poderiam ser um indicativo do início de uma recuperação nos negócios com a Argentina, ainda que lenta. Algumas delas acreditavam que essa melhora devia-se a reativação do CCR.

Dados referentes ao primeiro quadrimestre de 2003, no entanto, mostram que as exportações brasileiras cursadas sob o CCR alcançaram a cifra de apenas US\$ 120 milhões, enquanto tinham sido de US\$ 182 milhões, US\$ 174 milhões e US\$ 138 milhões nos primeiro, segundo e terceiro quadrimestres do ano anterior, respectivamente. As importações também caíram, atingindo o valor de US\$ 14,6 milhões no primeiro quadrimestre de 2003, enquanto tinham alcançado, respectivamente, os valores de US\$ 24 milhões, US\$ 28 milhões e US\$ 26 milhões, nos primeiro, segundo e terceiros quadrimestres de 2002.

O volume de US\$ 120 milhões cursado sob o CCR no primeiro quadrimestre de 2003 correspondeu a uma única operação de exportação, referente a serviços para a construção de um aqueduto na República Dominicana, por um consórcio entre duas grandes construtoras brasileiras. Segundo alguns especialistas do governo atual, a tendência do CCR é ser usado apenas em transações de comércio exterior de construtoras e de *trading companies*, devido às suas operações serem de prazos mais longos.¹⁶⁷

¹⁶⁵ GOES (2003).

¹⁶⁶ GOES e SAAVEDRA (2003).

¹⁶⁷ SAFATLE (2003 B).

Mesmo as exportações para Argentina cursadas sob o CCR, as quais muitos julgavam que só seriam aumentadas se esse mecanismo fosse restabelecido, continuaram caindo: quase 49% com relação ao mesmo quadrimestre do ano anterior e aproximadamente 17% em relação ao quadrimestre anterior.

Baseando-se nos dados apresentados anteriormente, muitos dizem que a flexibilização do CCR não teve impactos positivos no comércio do Brasil com a região coberta por esse mecanismo. Vale ressaltar, no entanto, que essa análise deve ser feita com ressalvas, pois as exportações via CCR feitas durante o primeiro semestre de 2003 com financiamento de prazo maior que 360 dias só serão registradas nas estatísticas do CCR fornecidas pelo BCB no quadrimestre em que forem pagas. Ou seja, a possibilidade de cursar operações de exportação com prazo de financiamento superior a um ano pode ter ajudado a ampliar as exportações brasileiras para a ALADI no primeiro quadrimestre de 2003, apesar desse efeito não aparecer nas estatísticas do CCR, devido à defasagem temporal que há entre a efetivação da exportação e o pagamento dessa transação.

É preciso lembrar ainda que apesar da flexibilização feita pelo BCB, bancos centrais de países como Peru, Chile e até mesmo a Argentina continuam impondo restrições à utilização do CCR, o que dificulta o aumento das exportações através do uso desse instrumento.

Segundo Giannetti da Fonseca, outro fator que está dificultando a ação do CCR sobre a ampliação das exportações brasileiras é a dificuldade de se conseguir financiamento de médio e longo prazos para essas transações.¹⁶⁸ Atualmente as linhas de financiamento providas por instituições financeiras privadas à exportação são de vencimento em apenas um ano.

4.5 PROPOSTAS DE ALTERNATIVAS AO CCR

A Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F) apresentou uma proposta de criar uma espécie de câmara internacional para compensar as exportações e importações do Brasil com cada um de seus parceiros comerciais. Essa câmara funcionaria de modo parecido com o CCR, mas além das compensações diárias, as liquidações das diferenças também seriam diárias. Segundo Isney Rodrigues, diretor da Clearing de Câmbio, há uma tendência em todo o mundo, que parte de recomendação do BIS, de transferir para o setor privado os riscos de liquidação e compensação das operações. Ademais destaca que diferentemente do CCR esta câmara não traria o risco de que uma crise num país-membro contaminasse os demais.¹⁶⁹

¹⁶⁸ SAFATLE (2003 A).

¹⁶⁹ LUCCHESI (2003).

Outra proposta é a de Geraldo Forbes, membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional da USP (GACINT - USP). Contrário à criação de uma moeda única para a América do Sul, por considerá-la impossível e supérflua, propõe que o Real seja usado no comércio regional. Poderia ser negociada uma lista de mercadorias, as quais os países da região, de modo facultativo, poderiam contabilizar e liquidar seus pagamentos em Reais. Destaca que o Prof. Ricardo Hausmann, ex-economista chefe do BID, B. Eichengreen e U. Panizza sugeriram ao BIRD e aos países do G7 que fizessem emissões de dívidas em moedas de terceiros países, como a do Brasil, como forma de viabilizar aos países devedores o pagamento de suas obrigações. Em caso dessa sugestão ser seguida, Forbes considera que a realização de parte do comércio internacional em Reais seria uma boa forma de reforçá-la e de contribuir para o Brasil tornar-se líder sul-americano. Com relação ao CCR, considera que esse mecanismo não funciona, a não ser com países de pouca expressão, o que faz com que o mecanismo perca importância.¹⁷⁰

4.6 TENDÊNCIAS RECENTES

O atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, quer colocar em prática sua estratégia de promover o desenvolvimento econômico integrado com o MERCOSUL e com os países da América do Sul e, para tanto, conta com o CCR.

No início de 2003, por ocasião da viagem de Lula ao Equador para tratar, entre outros assuntos, de questões comerciais, o presidente declarou que espera conseguir impulsionar os negócios com esse país através do CCR. O país exporta para o Equador basicamente veículos, máquinas, fármacos, instrumentos mecânicos, outros produtos industrializados e serviços; e compra pescados, plásticos, confeitos, etc. A utilização do CCR no comércio entre os dois países já foi bastante expressiva. Segundo dados do Boletim Mercosul, em 1999, por exemplo, 89% das vendas do Brasil ao Equador foram cursadas pelo CCR, percentual que caiu para 67% em 2000, 42% em 2001 e 25% em 2002. A participação do CCR nas importações do Equador efetuadas pelo Brasil corresponde a menos de 5%.¹⁷¹

Para dar continuidade e impulsionar o plano de integração de infra-estrutura com os países vizinhos começado já no governo anterior, bem como ampliar o comércio intra-regional, Lula determinou que o BNDES conceda maior estímulo a essas atividades. Assim, o BNDES passou a anunciar linhas de financiamento para apoiar o comércio e investimentos nos países vizinhos.

¹⁷⁰ FORBES (2003).

¹⁷¹ Boletim Mercosul, nº: 24, 26, 28, 30 e 31. Ver também PAIVA (2003).

Informou, por exemplo, que poderá financiar exportações argentinas para o Brasil, devendo para tanto, criar um fundo de financiamento para operações de exportação e importação entre os dois países, cujos recursos serão provenientes de captações externas que poderão chegar até US\$ 1 bilhão, sendo que tais operações deverão ser efetuadas através do CCR. Esse fundo também poderá financiar projetos de integração física entre os dois países e até com terceiros da região.

Um dos fatores considerados como necessários para o êxito dessas linhas de financiamento é uma flexibilização ainda maior dos limites do CCR. Este, por ser um meio de baratear o seguro de crédito às exportações, é considerado um instrumento bastante importante pelo novo governo.

Em maio de 2003, o vice-chanceler da Argentina, Martín Redrado, apresentou ao governo brasileiro a proposta de se acelerar os estudos para a criação de uma moeda única entre os dois países. Os dois países já tinham decidido implementar um instituto para cuidar dessa questão, o Instituto Monetário do MERCOSUL. A idéia de Redrado é que essa moeda seja utilizada nas operações comerciais e de turismo e que surja do aperfeiçoamento do CCR.¹⁷²

Recentemente, Giannetti da Fonseca propôs ao governo mudanças na funcionalidade do CCR. Segundo ele, apesar do modelo institucional desse mecanismo estar certo, é preciso que seja mais "ágil" e que volte a garantir o risco político em suas operações, por meio do Tesouro e não do Banco Central. Propôs diminuir a taxa do prêmio de risco cobrado pelo seguro de crédito em operações cursadas via CCR, que dos 20% da tarifa convencional atuais passaria a 10%. Sua sugestão se deve ao fato dos exportadores considerarem que mesmo depois da flexibilização do CCR efetuada no ano anterior, o seguro de crédito ainda continua caro em operações de prazo mais longo, o que suscita demandas para a ampliação do prazo das operações nas quais o BCB concede garantia de reembolso automático.¹⁷³

O governo anunciou que pretende aumentar o prazo das operações que são totalmente garantidas pelo CCR. No encerramento da XXIV reunião de Cúpula do MERCOSUL, realizada em junho de 2003 no Paraguai, o Presidente Lula reiterou seu compromisso de: "valorizar o CCR como instrumento fundamental de promoção do comércio entre os países da América do Sul, em especial os do MERCOSUL".¹⁷⁴ O ministro da Fazenda, Antônio Palocci, concordou com a ampliação do mecanismo e o presidente declarou que novas medidas serão anunciadas dentro de pouco tempo. Mas, segundo o secretário-executivo da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, Otaviano Canuto, o debate atual existente entre as diferentes áreas do governo não é na

¹⁷² RITTNER (2003).

¹⁷³ SAFATLE (2003 A).

¹⁷⁴ LEO (2003).

direção de alterar o CCR, mas sim de reduzir o custo para o exportador canalizar uma operação através dele. Ou seja, há pressão para se reduzir o prêmio do seguro de crédito quando a operação é canalizada através do CCR.

A forma encontrada pelo BCB e outros setores do governo para eliminar a exigência de recolhimento antecipado existente para as operações de importação de valor superior a US\$ 100 mil cursadas sob o CCR foi através da edição da Lei 10.844, de março de 2004, a qual determinou que “os créditos do Banco Central do Brasil contra instituição financeira credenciada a operar no CCR não serão alcançados pela decretação de intervenção na instituição financeira credenciada, declaração de sua liquidação extrajudicial ou falência, não integrando a massa falida, nem tendo seu pagamento obstado pela suspensão da fluência do prazo das obrigações da instituição em regime especial”.¹⁷⁵ Dessa forma, a assunção do risco bancário pelo BCB foi minorada, o que lhe possibilitou a eliminação da exigência dos depósitos prévios. E com isso o BCB considera que conseguiu eliminar todos os eventuais entraves ao curso de operações de exportação e importação através do CCR sem, contudo, assumir riscos não afetos a sua condição de autoridade monetária.

¹⁷⁵ Boletim Mercosul, nº 33.

poucos. Mas, devido à enorme pressão de outras esferas do governo brasileiro e dos exportadores, em outubro de 2002, o BCB acabou flexibilizando as restrições anteriormente impostas ao mecanismo. Pelas novas regras, novamente passou a ser possível canalizar através do CCR operações de exportação e importação com prazo acima de 360 dias, embora dentro de uma nova sistemática, a do “reembolso não-automático”. Tal mudança permitiu que o BCB não voltasse a assumir o risco político dessas transações. Quanto aos exportadores, caso desejem se prevenir contra esse risco, devem contratar seguro de crédito. Outra concessão feita pelo BCB foi o aumento de US\$ 100 mil para US\$ 200 mil do valor limite das operações que são dispensadas de efetuar o recolhimento antecipado, mas essa mudança vale apenas para importações provenientes da Argentina. Para as transações com os demais países do CCR, continua valendo o teto de US\$ 100 mil.

Posto isso, o que iremos defender nessa conclusão é que o CCR foi e continua sendo um importante instrumento de política comercial e, portanto, não deve ser eliminado. Como os próprios dirigentes do BCB e da SAIN admitem, esse mecanismo reduz parte dos riscos das operações que são cursadas sob seu amparo. Como visto, isso é possível porque ao se compensar o valor das exportações com o das importações, bilateralmente durante o período quadrimestral e multilateralmente ao final desse período, reduz-se ou até mesmo zera-se o valor (saldo) que os países-membros têm a pagar em moeda conversível, o que diminui o risco de conversibilidade dessas operações. Ademais, a prioridade que os países que compõem esse Sistema dão aos pagamentos nele cursados também acaba por reduzir os riscos dessas operações. Outra razão para a manutenção desse mecanismo é que mesmo com o desenvolvimento do sistema financeiro regional, até o momento não há nenhuma instituição privada que se disponha a oferecer garantias similares às do CCR.

Concordamos, no entanto, com a regra editada pelo BCB em outubro de 2002 através da qual permite a canalização sob o CCR de operações de prazo superior a um ano sem, contudo, assumir o risco político dessas operações. Dessa forma, deixa ao exportador das transações que superem aquele prazo a responsabilidade de se proteger contra o mencionado risco através da contratação de seguro de crédito à exportação, mas lhe dá a oportunidade de, cursando essa operação através do CCR, pagar um seguro de crédito com prêmio reduzido, uma vez que, como dito, esse mecanismo mitiga os riscos inerentes a essa atividade. Contribui, assim, para aumentar a competitividade do exportador brasileiro em relação aos exportadores extra-regionais no mercado da ALADI.

Também consideramos adequada a lei promulgada em março de 2004, a qual determinou que os créditos do BCB contra instituições financeiras credenciadas a operar no CCR não terão seus

pagamentos obstados nem mesmo no caso de falência destas. Tal mudança, ao minorar o risco bancário assumido pelo BCB, possibilitou a essa instituição eliminar a exigência de recolhimento antecipado nas operações de importação cursadas sob o mecanismo.

Queremos ressaltar a importância dessas duas medidas de flexibilização da utilização do CCR, acima citadas, para o fortalecimento do CCR dentro e fora do país, uma vez que as limitações antes existentes impostas pelo BCB instigavam os demais países-membros a também adotarem medidas restritivas, reduzindo a possibilidade dos exportadores brasileiros e dos exportadores dos outros países integrantes do Sistema utilizarem esse mecanismo. Como a eficiência da compensação multilateral depende do volume das operações cursadas, quanto menos barreiras os países-membros colocarem para a utilização do CCR, maior será o volume de operações canalizadas através dele, o que possibilitará um grau maior de compensação e, conseqüentemente, ampliará sua capacidade de reduzir riscos.

Obviamente sabemos que não é o CCR que determina o desempenho do comércio intra-regional. Mas, como ressaltava Rodrigues, consideramos que com esse instrumento, somado às preferências tarifárias existentes e às que estão sendo negociadas na região, a exemplo dos acordos CAN176 e MERCOSUL, e à ampliação das linhas de financiamento para esse comércio, será possível alavancar o intercâmbio intra-regional, contribuindo assim para o desenvolvimento do Brasil e dos demais países membros do CCR.

¹⁷⁶ Comunidade Andina, formada por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

BIBLIOGRAFIA

ALADI. Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos. Caderno Nº6. Disponível em:

< <http://www.aladi.org/> >

_____. Manual de Divulgação do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos. Disponível em: <<http://www.aladi.org/NSFALADI/CONVENIO...b1f62238d10325681f0065c82a?>>>

_____, (1999). Convênio de Pagos: Posible Coparticipación de Instituciones Financieras Latinoamericanas en la Cobertura del Riesgo Comercial, 18 de março de 1999, ALADI/CAFM/XXXVIII/dt 2.

_____, (2000). El comercio intrarregional de la ALADI en los años noventa, 28 de abril de 2000, ALADI/SEC/Estudio 126.

_____, (2001 A). Convênio de Pagos y Créditos Recíprocos. Informe respecto al punto 4.1.13 del Programa de Actividades de la ALADI del año 2000, 10 de janeiro de 2001, ALADI/SEC/dt 426.

_____, (2001 B). Informe de la Cuadragésimo primera Reunión de la Comisión Asesora de Asuntos Financieros y Monetarios, 30 de março de 2001, ALADI/CAFM/XLI/Informe.

_____, (2002). Relatório da Quadragésima Segunda Reunião da Comissão Assessora de Assuntos Financeiros e Monetários, 20 de março de 2002, ALADI/CAFM/XLII/Relatório.

_____, (2003 A). Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos. Avaliação do Funcionamento do Sistema de Pagamentos no Ano de 2002, 7 de abril de 2003, ALADI/SEC/di 1742.

_____, (2003 B). Relatório da Quadragésima Terceira Reunião da Comissão Assessora para Assuntos Financeiros e Monetários, 10 de julho de 2003, ALADI/CAFM/XLIII/Relatório.

_____, (2004). Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos. Avaliação do Funcionamento do Sistema de Pagamentos no Ano de 2003, 23 de março de 2004, ALADI/SEC/di 1742.

ALZEMA, R. (1999). Exportações argentinas mais caras, *Gazeta Mercantil*, 16/12/99.

ARAGÃO, José Maria (1984). Los sistemas de pagos latinoamericanos. *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Nº 94, p. 3 – 28.

Argentina impõe mais restrições a bens do Brasil (1999). *Diário do Nordeste*, 24/11/99.

- ARIZA, Rafael (1981). La cooperación financiera entre los países latinoamericanos. *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Nº 55, p. 3 a 19.
- BC amplia seguro nas vendas à Argentina (2002). *Folha de São Paulo*, 24/10/02.
- BOLETIM MERCOSUL: Assuntos Financeiros - Informações Seleccionadas, Nº 22 a 33. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/mercosul/ccr/brasilccr.htm>>
- BORTOLIN, F. (2000). CNI: Restrição ao CCR consolida seguro exportação. *Gazeta Mercantil*, 28/12/00.
- BRAGA, P. (2002). Dívida dos argentinos é de US\$ 500 milhões. *Valor Econômico*, 12/09/02.
- Burocracia emperra o novo CCR. *Gazeta Mercantil*, 28/03/02.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1949). *Compensación Multilateral de Pagos Internacionales en América Latina*, E/CN.12/87.
- _____ (1958). *Pagos del comercio interlatinoamericano*, E/CN.12/C.1/WG. 1/8.
- _____ (1961). *Documentos sobre problemas financieros preparados por la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, E/CN.12/569, Caracas.
- CNC - Consolidação das Normas Cambiais. Capítulo: ALADI - Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos-12. Disponível em: <http://www7.bcb.gov.br/sd4-bin/om_isapi...nc&record={E02}&softpage=CNC_Document42>
- CNI (2002). Convênio de Créditos Recíprocos alterado permite melhorar as relações comerciais entre o Brasil e a Argentina. *CNI INFORMA MERCOSUL*, ano 12, nº 334 , Rio de Janeiro, 30/11/02.
- D'AMORIM, S. e CRISTINO, V. (2001). Governo tenta aparar arestas do CCR. *O Estado de São Paulo*, 05/12/01.
- D'AMORIM, S. e PARAGUASSU, F. (2000). Operação com a Aladi perde a garantia oficial. *Gazeta Mercantil*, 12/05/00.
- Discordância. *Diário do Nordeste*, 07/09/00.
- Editorial (1988). Sistemas de Pagos y unidades de cuenta en América Latina. *Integración Latinoamericana*, Nº 139, p. 1 e 2.

- FERES, Ana Luiza Tugueti (1991). Integração Econômica da América Latina: uma revisão bibliográfica. *TCC/Unicamp*, Campinas, F 379i.
- FERRARI, L. (2000 A). Garantia de reembolso ao CCR pode ser limitada. *Gazeta Mercantil*, 02/05/00.
- FERRARI, L. (2000 B). Serviço de engenharia quer opção a CCR. *Gazeta Mercantil*, 06/06/00.
- FERRARI, L. (2002). Setor privado apóia CCR. *Gazeta Mercantil*, 09/01/02.
- FERRARI, L. e EBOLI, C. (2002). Novo CCR pode aquecer venda para Argentina. *Gazeta Mercantil*, 08/01/02.
- FORBES, G. (2003). Quem tem medo do valoroso real? *Valor Econômico*, 21/02/03.
- FRANCO, Gustavo (2000). Coisas de Banco Central. *O Estado de São Paulo*, 10/09/00.
- G., Arnolfo Calderón, (1983). Reseña de los Convenios de Pagos y Creditos Reciprocos de ALADI, MCCA y CARICOM. México, CEMLA.
- GALVÃO, A. (2001). Amaral evita entrar em polêmica com o BCB. *Valor Econômico*, 04/12/01.
- GALVÃO, A. (2002 A). Exportadores criticam CCR vinculado ao Proex. *Valor Econômico*, 17/01/02.
- GALVÃO, A. (2002 B). Para Abdib, garantir apenas Proex seria "desastre total". *Valor Econômico*, 18/01/02.
- GIL, P. (2002). ABDIB: Brasil deixa de faturar US\$ 2 bilhões por falta do CCR. *Gazeta Mercantil*, 11/04/02.
- GOES, F. (2002 A). Empreiteiras recorrem ao mercado para baixar risco. *Valor Econômico*, 22/01/02.
- GOES, F. (2002 B). Exportador aguarda regras do novo CCR em encontro de comércio exterior. *Valor Econômico*, 22/10/02.
- GOES, F. (2003). BNDES financiará exportações argentinas. *Valor Econômico*, 07/05/03.
- GOES, F. e RITTNER, D. (2002). Exportadores aplaudem modificações no CCR. *Valor Econômico*, 09/07/02.
- GOES, F. e SAAVEDRA, V. (2003). BNDES-Exim planeja ampliar índice de nacionalização de avião e plataforma. *Valor Econômico*, 23/04/03.

Golpe contra a indústria de Base. *O Estado de São Paulo*, 7/12/00.

HALPERIN, Marcelo, (1984). Situación institucional del proceso de integración financiera en el marco de la ALADI. *Integración Latinoamericana*, Nº 88, p. 55 a 59.

INOSTROZA, Afonso, (1985). Los acuerdos de pagos de los países en desarrollo: examen de su experiencia y perspectivas. *Integración Latinoamericana*, Nº 105, p. 1 a 20.

KEESING, F. A. G. y BRAND, P. J. (1964). Posible papel de una Cámara de Compensación en el mercado regional latinoamericano. *Problemas de pagos en América Latina*, CEMLA, México.

KESMAN, Carlos V. y DADONE, Aldo A.(1985). Una reformulación a la propuesta de "Convenio Monetario ALADI". *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Nº 99, p. 39 a 50.

LATTES, Giulio (2000). O que muda com a extinção do CCR? *RBCE*, nº 64, p. 28 a 30.

LEO, S. (2002 A). Crédito à exportação terá novo modelo. *Valor Econômico*, 10/06/02.

LEO, S. (2002 B). Ex-secretário da CAMEX Roberto Giannetti vai colaborar com ministério na revisão do sistema de Crédito à exportação. *Valor Econômico*, 10/06/02.

LEO, S. (2003). Palocci dá sinal verde para a ampliação do CCR. *Valor Econômico*, 20/06/03.

LEO, S. e COLLET, T. (2002). Apesar do acerto, prossegue negociação para reduzir as exceções à Tarifa Externa Comum. *Valor Econômico*, 27/09/02.

LEO, S e RITTNER, D. (2002). Apoio do BID pode ficar para março. *Valor Econômico*, 21/01/02.

LUCCHESI, C. (2003). Para ex-diretor do BC, chegou a hora de reduzir juro. *Valor Econômico*, 18/06/03.

MARKWALD, R e MACHADO, J. (1999). Brasil-União Européia Brasil-Estados Unidos: especificidades do padrão de comércio. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 58, p.47, jan/mar de 1999.

MARQUES, José Augusto; LEITE, Luis Carlos Dalben; e SUCUPIRA, Renato (2000). As consequências do fim do CCR. *RBCE*, nº 64, p. 31 a 33.

MDIC (2002) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Informativo sobre Seguro de Crédito à Exportação (SCE), 20/03/2002. Disponível em: www.mdic.gov.br

- MIKESELL, Raymond (1963). Algunos problemas y posibles formas de abordar la solución del problema de pagos dentro de la ALALC. *Cooperación financiera en América Latina*, CEMLA, México, p.118-145.
- NASSIF, L. (2003). A revolução silenciosa da agricultura. *Folha de São Paulo*, 28/02/03.
- Novo Convênio de Crédito Recíproco permite operações superiores a 360 dias e sem limite de valor. Artigo cedido pela FIESP.
- O futuro do Mercosul. *Gazeta Mercantil & El Cronista*, 16/04/1999.
- OCAMPO, José Antonio, (1984). El comercio intrarregional y el problemas de pagos. *Comércio Exterior*, vol. 34, nº 4, México, p. 350-357.
- PAIVA, P. (2003). Lula discutirá política e comércio no Equador. *Gazeta Mercantil*, 13/01/03.
- PAIVA, P., PARAGUASSU, F. e CARVAL, L. (2002). Governos definem regras para ampliação do CCR. *Gazeta Mercantil*, 27/09/02.
- PARAGUASSU, F. (2003). Crise aumenta déficit com a Argentina. *Gazeta Mercantil*, 14/01/03
- Restrição ao CCR inibiu as exportações. *Gazeta Mercantil*, 27/03/02.
- RITTNER, D. (2002). Sistema facilitará pagamento de dívidas renegociadas, diz Giannetti. *Valor Econômico*, 29/04/02.
- RITTNER, D. (2003). Argentina quer "patacón" do MERCOSUL. *Valor Econômico*, 06/05/03.
- ROCHA, J. (2002). BNDES busca alternativas a convênio extinto. *Valor Econômico*, 08/03/02.
- RODRIGUES, Maria da Glória (2002). Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR - Algumas considerações sobre sua utilização. Artigo cedido pela autora que é Assessora Especial da CAMEX.
- SAFATLE, C. (2002 A). Governo estuda novo mecanismo que vai substituir CCR. *Valor Econômico*, 16/01/02.
- SAFATLE, C. (2002 B). Países já concordaram em elevar valor de importações. *Valor Econômico*, 11/09/02.
- SAFATLE, C. (2003 A). Giannetti faz novas propostas de mudança do CCR, *Valor Econômico*, 19/05/03.
- SAFATLE, C. (2003 B). Negócios caem após alteração no CCR, *Valor Econômico*, 15/03/03.

- SANDRONI, Paulo (1999). *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo, Best Seller, 1ª edição.
- SIEGEL, Barry N. (1964). Sistemas de pagos para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, in: WIONCZEK, Miguel S. (Coord.). *Integración de la América Latina, México*, FCE, p. 246-263.
- SIMONET, Alfredo Echegaray, (1983). El proceso de revisión de los mecanismos financieros de la ALADI. *Integración Latinoamericana*, Nº 83, p. 19 a 29.
- TONI, Haniotis e outros, (1995). Should government subsidize exports through export credit agencies? UNCTAD. Citado em *RBCE*, nº 49, out/dez 1996.
- TORRES, Ernani Teixeira e CARVALHO, Monica Esteves (2000). O CCR é necessário. *RBCE*, nº 64, p 22 a 27.
- TRIFFIN, Robert (1963). Una Cámara de Compensación y Unión de Pagos Latinoamericana, in CEMLA, *Cooperación financiera en América Latina*, México.
- TRIFFIN, Robert (1964). Hacia una unión monetaria latinoamericana, in: WIONCZEK, Miguel S. (Coord.). *Integración de la América Latina*, México, FCE, p. 264-270.
- Um novo sistema de garantias à exportação. *O Estado de São Paulo*, 14/11/00.
- VÁZQUEZ, Jorge E. Carrasco et al, (1978). Sistema de pagos y créditos entre países de la ALALC. *Integración Latinoamericana*, Nº 24, p. 21 a 33.
- VIEIRA, C. e GOÊS, F. (2003). Exportação de serviços pode ter apoio do BNDES. *Valor Econômico*, 20/08/03.
- WIONCZEK, Miguel S. (1961). La Historia del Tratado de Montevideo. Em: *Integración de la América Latina: experiencias e perspectivas*, Fondo de Cultura, México, p. 53 a 93.