

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 445, DE 2014

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, celebrado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado MARCO MAIA

I - RELATÓRIO

A Excelentíssima Senhora Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, no dia 29 de dezembro de 2014, a Mensagem nº 445, de 2014, acompanhada de Exposição de Motivos Conjunta do Ministros das Relações Exteriores, do Ministro da Fazenda e do Presidente do Banco Central do Brasil, EMI nº 00346/2014 MRE BACEN MF, com vistas à aprovação legislativa a que se refere o art. 49, I, combinado com o art. 84, VIII, da Constituição Federal, do texto do Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, celebrado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014.

Autuada pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, a Mensagem foi inicialmente encaminhada a esta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, estando igualmente prevista a apreciação da matéria por parte da Comissão de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, do RICD) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania,

(art. 54, do RICD).

O Tratado, assinado pelos Ministros de Finanças do Brasil, Índia e África do Sul e pelos Presidentes de Banco Central da China e da Rússia, é composto por 23 artigos, precedidos por breve preâmbulo, que reporta-se à necessidade da conformação de redes de proteção financeiras regionais em complemento aos instrumentos globais, estes constituídos por reservas internacionais estatais e pelos organismos financeiros multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional.

O artigo 1º define como objetivo do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS constituir uma plataforma de apoio, por intermédio de instrumentos preventivo e de liquidez, em resposta a pressões de curto prazo, reais ou potenciais, sobre o balanço de pagamentos.

O artigo 2º estipula o montante inicial de US\$ 100 bilhões de recursos comprometidos, bem como os compromissos individuais das Partes, estabelecendo que, a qualquer tempo, as Partes têm o direito de solicitar acesso aos recursos comprometidos. Se aceita a solicitação pelas demais Partes, realiza-se uma operação de *swap*¹ entre a moeda da Parte Requerente e dólares americanos das reservas das Partes Provedoras. Cada Parte mantém plenos direitos de propriedade e de posse sobre os recursos comprometidos ao ACR. Os compromissos não implicam transferências imediatas de fundos, mas os recursos comprometidos devem estar disponíveis para qualquer solicitação elegível.

O artigo 3º trata da estrutura de governança do ACR, que é composto de um Conselho de Governadores, constituído por Ministros de Finanças, Presidentes de Banco Central ou cargo equivalente das Partes e encarregado das decisões estratégicas e de alto nível do ACR; e de um Comitê Permanente, constituído por funcionários dos Bancos Centrais das Partes e responsável pelas decisões operacionais e de nível executivo do ACR. O processo decisório no Conselho de Governadores ocorre por consenso. No Comitê Permanente, as decisões sobre aprovação de solicitação de apoio e

¹ O Tratado define uma transação de *swap* em seu artigo 8 como “uma transação entre o banco central da Parte Requerente e o banco central de uma Parte Provedora, mediante a qual o banco central da Parte Requerente compra dólares norte-americanos (US\$) do banco central da Parte Provedora em troca de Moeda da Parte Requerente e recompra em data posterior a Moeda da Parte Requerente em troca de dólares norte-americanos (US\$)”.

renovação de apoio para os instrumentos preventivo e de liquidez são tomadas por maioria simples dos votos ponderados das Partes Provedoras. As decisões sobre dispensa da obrigação de cumprir com as condições de aprovação e de salvaguardas, sobre aprovação de resgate antecipado de uma Parte e sobre a imposição de sanções no caso de descumprimento do Tratado ocorrem por consenso entre as Partes Provedoras. As demais decisões no Comitê Permanente são tomadas por consenso entre todas as Partes.

O artigo 4º apresenta os instrumentos disponíveis no ACR: o de liquidez, para prestar apoio em resposta a pressões de curto prazo no balanço de pagamento; e o preventivo, destinado a prestar apoio em casos de potenciais pressões de curto prazo no balanço de pagamentos.

O artigo 5º prescreve os limites máximos de acesso, que são iguais a determinados múltiplos do compromisso individual de cada Parte. Também fixa o montante de recursos vinculados ou desvinculados a compromissos vigentes da Parte Requerente com o Fundo Monetário Internacional. Uma parcela desvinculada, igual a 30% do acesso máximo, está disponível à Parte Requerente, sujeita apenas ao atendimento das condições previstas no artigo 14 do Tratado em apreço (condições, salvaguardas e informações necessárias para a aprovação de apoio ou sua renovação). A outra parcela, de 70%, é vinculada ao cumprimento simultâneo das condições do artigo 14 do Tratado, da existência de um acordo em curso entre o FMI e a Parte Requerente que envolva o compromisso do FMI de prover financiamento com base em condicionalidades, e do cumprimento pela Parte Requerente dos termos e condições desse acordo com o FMI.

O artigo 6º prevê a conclusão de um acordo entre os Bancos Centrais das Partes do Tratado para estabelecer as diretrizes e procedimentos operacionais necessários.

O artigo 7º determina que a provisão de dólares norte-americanos para a Parte Requerente é efetuada por meio de *swaps* cambiais realizados entre os bancos centrais das Partes, com base em procedimentos operacionais comuns a serem definidos pelo Comitê Permanente e por acordo entre os Bancos Centrais.

O artigo 8º traz as definições dos termos operacionais mais relevantes para o tratado.

O artigo 9º delinea a coordenação do Conselho de Governadores e do Comitê Permanente, que caberá à Parte que presidir os BRICS, estipulando suas competências e limitações.

O artigo 10 prescreve o modo como se dá a compra e recompra em uma transação de *swap* submetida ao Tratado, destacando-se que a mesma taxa de câmbio (ou seja, a taxa de transação à vista, no mercado *spot*) deverá ser aplicada para as pontas à vista e a prazo da Transação de *Swap*.

O artigo 11 indica que a taxa de juros a ser paga pela Parte Requerente sobre os dólares norte-americanos comprados das Partes Provedoras deve ser uma taxa de juros de referência aceita internacionalmente para o vencimento correspondente da transação de *swap*, acrescida de um spread. Este deverá aumentar periodicamente por certa margem, até um limite predeterminado. Ainda, no caso do instrumento preventivo, o montante comprometido, mas não sacado, estará sujeito a uma comissão de compromisso, a ser especificada no acordo entre os Bancos Centrais.

O artigo 12 define os vencimentos aplicáveis às etapas das transações. Os saques (instrumento liquidez) ou acessos precaucionários (instrumento preventivo) na modalidade desvinculada devem ter um prazo de seis meses e podem ser renovados, no todo ou em parte, no máximo três vezes. Os saques ou acessos vinculados ao FMI devem ter um prazo de um ano e podem ser renovados, no todo ou em parte, no máximo duas vezes. No caso de a Parte Requerente recomprar sua moeda antes da Data de Vencimento, a taxa de juros incidente deve ser calculada com base no número efetivo de dias decorridos desde a Data-Valor até a data de recompra antecipada.

O artigo 13 aduz os procedimentos para solicitar ou renovar o apoio por meio dos instrumentos preventivo e de liquidez.

O artigo 14 estabelece as condições de aprovação, salvaguardas e documentos necessários. Ao solicitar apoio por meio de um instrumento, ou buscar a sua renovação, a Parte Requerente deve assinar e entregar uma carta de reconhecimento, comprometendo-se a cumprir com todas as obrigações e salvaguardas, entre elas: (i) submeter todos os documentos e dados econômicos e financeiros exigidos, conforme especificado

pelo Comitê Permanente, e prestar esclarecimentos aos comentários; (ii) garantir que suas obrigações nos termos do Tratado constituam sempre obrigações diretas, não garantidas e não subordinadas; (iii) não ter dívidas em atraso com as demais Partes ou com suas instituições financeiras públicas; (iv) não ter dívidas em atraso com instituições financeiras multilaterais e regionais, incluindo o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD); e (v) estar em conformidade com as obrigações de supervisão e prestação de informações ao FMI.

O artigo 15 prescreve que os desembolsos de saque devem respeitar a proporção dos respectivos compromissos individuais das Partes com o ACR; a aprovação de uma solicitação de apoio suspende, durante o tempo de vigência, o compromisso da Parte Requerente de disponibilizar recursos como Parte Provedora; a Parte pode exercer a opção de não participar como Parte Provedora, caso justificado por fatores relacionados ao seu balanço de pagamento e nível de reservas ou por evento de força maior, circunstância em que as demais Partes Provedoras devem prover os recursos na proporção de seus compromissos individuais com o ACR; a Parte Provedora pode solicitar o resgate antecipado de créditos a vencer, nas mesmas circunstâncias de dificuldades de balanço de pagamentos e nível de reservas ou evento de força maior; e a Parte que tenha exercido a opção de não participar, solicitado resgate antecipado de um *swap* cambial a vencer ou feito a opção de não participar de um instrumento preventivo em aberto não pode exercer a função de coordenador do Conselho de Governadores ou do Comitê Permanente.

O artigo 16 apresenta os procedimentos no caso de descumprimento de obrigações e aplicação de sanções.

Os artigos 17, 18 e 19 estabelecem, respectivamente: o inglês como língua oficial para toda a comunicação no ACR; um conjunto de garantias para o cumprimento intransferível das obrigações do Tratado; e a situação jurídica do ACR, que não possui personalidade jurídica internacional.

O artigo 20 define os procedimentos para solução de controvérsias advindas da interpretação ou aplicação do Tratado. Em um primeiro momento, devem ser submetidas a consulta no âmbito do conselho de Governadores; se não solucionadas num prazo razoável, devem ser resolvidas

por arbitragem, de acordo com as Regras de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional (excluindo-se delas o artigo 26), em vigor na data de subscrição do Tratado. No caso de se recorrer à arbitragem, o idioma a ser utilizado no processo deve ser o inglês e o número de árbitros deve ser três.

Os artigos 21, 22 e 23 aduzem as cláusulas finais, com a previsão de denúncia e término do Tratado; aceitação, depositário e emendas; e, por fim, as condições para sua entrada em vigor.

O Acordo foi celebrado em Fortaleza, em cinco exemplares originais em inglês, uma para cada Parte.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Estamos a apreciar o texto do Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS (ACR), celebrado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014.

O Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é um mecanismo de natureza preventiva. Trata-se de um “pool” virtual de reservas, em que os cinco participantes se comprometem a proporcionar apoio mútuo em caso de pressões sobre seus balanços de pagamentos. Esse apoio, temporário e de curto prazo, visa a contribuir para a estabilidade macroeconômica dos cinco países. Nesse sentido, a caracterização do arranjo de reservas como contingente significa que, no modelo adotado, os recursos comprometidos pelos participantes continuarão nas suas reservas internacionais e só serão acionados se algum deles precisar de apoio para fazer frente a uma crise de liquidez que afete seu balanço de pagamentos. Assim, até o momento em que um dos países faça uma solicitação de apoio e que essa solicitação seja aceita pelos demais, cada país manterá plenos direitos de propriedade e de posse sobre os recursos comprometidos ao ACR.

Mudanças súbitas na direção dos fluxos de capitais

internacionais têm sido frequentes e tendem a produzir efeitos mais intensos nas economias emergentes. Isso confere importância crucial à criação, por esses países, de mecanismos de autodefesa. Historicamente, o papel de prestar assistência financeira a países afetados por problemas de balanço de pagamentos é desempenhado por instituições multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essa assistência financeira tem por objetivo permitir que os países recomponham suas reservas internacionais, estabilizem suas moedas, continuem pagando suas importações e adotem as medidas necessárias para restabelecer as condições de crescimento econômico.

No entanto, insatisfações relacionadas com os programas do FMI levaram alguns países, em sua maioria economias emergentes, a buscar alternativas de financiamento e proteção mais ágeis e flexíveis e sem o estigma que geralmente é associado aos empréstimos do FMI. Um exemplo é a Iniciativa Chiang Mai, lançada em março de 2010, que consiste em um arranjo de *swaps* multilaterais entre os dez membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), juntamente com a China (inclusive Hong Kong), o Japão e a Coreia do Sul. A Iniciativa Chiang Mai evoluiu de uma série de acordos de *swap* bilaterais firmados entre esses países após a crise asiática no final dos anos de 1990, os quais objetivavam facilitar a gestão de problemas de liquidez de curto prazo.

Além da experiência de complementaridade de arranjos financeiros regionais, como a Iniciativa Chiang Mai, com mecanismos de estabilização financeira internacional, também impulsionou a criação do ACR a crescente insatisfação com o atual modelo de governança em organismos internacionais dos sistemas monetário e financeiro, sobretudo com a sub-representação de economias emergentes. As limitações desse paradigma construído no pós-Segunda Guerra Mundial, a evidenciar um descompasso com a crescente multipolaridade das relações internacionais contemporâneas, foram evidenciadas com a crise econômico-financeira de 2008. Como agravante, as instituições estabelecidas têm se mostrado morosas em refletir essa nova realidade e corrigir o desequilíbrio existente quanto à representação dos países de economias emergentes e em desenvolvimento. Desse modo, o surgimento de instituições mais adequadas aos novos tempos tem sido debatido amplamente em âmbito mundial, inclusive entre os BRICS.

A coordenação em assuntos econômico-financeiros no

âmbito dos BRICS se justifica pela importância desses países no globo. Em conjunto, os países dos BRICS representam 42% da população mundial, 26% da superfície terrestre e 27% da produção interna bruta. Os cinco países da coalizão desempenham papel de liderança em suas respectivas regiões.

Foi desse contexto que adveio a decisão dos cinco países de criar um arranjo contingente de reservas. Durante a reunião informal dos BRICS em Los Cabos, em 2012, os Chefes de Estado solicitaram aos seus Ministros das Finanças e Presidentes de Bancos Centrais que trabalhassem no tema e reportassem as suas conclusões na reunião de cúpula seguinte. O resultado foi apresentado na V Cúpula dos BRICS, que teve lugar em Durban, em 2013. Na ocasião, os líderes dos BRICS instruíram os seus Ministros das Finanças e Presidentes de Bancos Centrais a negociar e concluir um acordo para o estabelecimento de um arranjo contingente de reservas. O Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, ora em apreço, foi por fim assinado na VI Cúpula dos BRICS, realizada em Fortaleza em julho de 2014.

O ACR, como ressaltado na Exposição de Motivos Interministerial que acompanha a Mensagem nº 445/2014, representa um passo adicional na crescente cooperação entre os países BRICS e uma contribuição concreta do agrupamento aos desafios sistêmicos relacionados ao desenvolvimento internacional, especialmente no tocante a uma maior integração entre as economias emergentes e em desenvolvimento.

O ACR terá um valor inicial de US\$ 100 bilhões, dos quais a China participa com US\$ 41 bilhões, o Brasil, a Rússia e a Índia, com US\$ 18 bilhões cada um, e a África do Sul, com US\$ 5 bilhões.

Os limites de acesso de cada país aos recursos do ACR são determinados pelo produto de suas contribuições individuais com um multiplicador. A China tem um multiplicador de 0,5; o Brasil, a Índia e a Rússia, de 1; e a África do Sul, de 2. O apoio aos países poderá ser concedido por meio de um instrumento de liquidez imediata, para dar apoio em resposta a pressões de curto prazo no balanço de pagamentos, ou de um instrumento precaucionário, para o caso de pressões potenciais de curto prazo no balanço de pagamentos.

O ACR terá um sistema de governança em dois níveis. As

decisões mais importantes serão tomadas pelo Conselho de Governadores (*Governing Council*), enquanto os assuntos de nível executivo e operacional serão tratados pelo Comitê Permanente (*Standing Committee*). Todas as decisões do ACR serão tomadas por consenso, com exceção daquelas relacionadas a pedidos de apoio e de renovação de apoio. Estas serão tomadas no Comitê Permanente por maioria simples de votos ponderados dos países provedores de recursos. Nesse caso, o peso atribuído ao voto de cada país será determinado da seguinte forma: (i) cinco por cento do poder total de voto distribuído igualmente entre as Partes – os chamados votos básicos; e (ii) o restante dos votos distribuído entre as Partes de acordo com o tamanho relativo das suas contribuições individuais.

Em caso de necessidade de apoio, cada Parte pode obter a qualquer tempo até 30 por cento do seu limite de acesso (parcela desvinculada), desde que observe os procedimentos e salvaguardas do Tratado. Um acesso acima desse percentual estará vinculado à existência de um acordo com o FMI.

As condições de aprovação e salvaguardas de um pedido de apoio incluem: (i) não haver dívidas em atraso com os outros BRICS ou com suas instituições financeiras públicas; (ii) não haver dívidas em atraso com instituições financeiras multilaterais; (iii) cumprir as obrigações com o FMI referentes ao Artigo IV (supervisão) e ao Artigo VIII (provisão de informações); e (iv) assegurar que as obrigações sejam não subordinadas e sejam classificadas, quanto ao direito de pagamento, ao menos *pari passu* com todas as outras obrigações externas.

A fim de conferir maior segurança às eventuais contribuições dos participantes, o Tratado do ACR estabelece sanções específicas para o descumprimento de obrigações das partes, definindo a forma de solução de controvérsias.

Dessas breves considerações acerca da formatação desse arranjo contingente de reservas, podemos concluir que a abordagem procura fornecer de forma pragmática uma resposta a pressões de curto prazo, reais ou potenciais, sobre o balanço de pagamentos.

Vale destacar, conforme indicado no Tratado, que, além de prevenir pressões de curto prazo no balanço de pagamentos dos

participantes, o ACR irá contribuir com a estabilidade financeira, com o fortalecimento da rede global de segurança financeira e complementará os acordos financeiros e monetários internacionais existentes.

Do ponto de vista político, o arranjo irá promover maior aproximação entre os BRICS, conferindo maior concretude à parceria estabelecida pelo agrupamento. O ACR pode, ainda, induzir processos de reforma na arquitetura financeira internacional estabelecida, seja no sentido de garantir maior participação dos países em desenvolvimento, seja no sentido de revisar procedimentos operacionais para melhor atender aos anseios desses mesmos países, com efeitos benéficos para o Brasil.

Cumpre, por fim, informar que o Tratado entrará em vigor 30 (trinta) dias após o depósito do quinto instrumento de aceitação, de acordo com as exigências legais de cada país. O depositário do Tratado será a República Federativa do Brasil. A China e a Índia já concluíram o processo de aprovação interna. A Rússia e a África do Sul indicaram que deverão fazê-lo proximamente.

Em suma, os dispositivos do Tratado, objeto da Mensagem Presidencial em apreço, atendem aos interesses nacionais e se coadunam com os princípios constitucionais que regem as nossas relações internacionais, notadamente com o prescrito no Inciso IX, do Art. 4º, de nossa Lei Maior.

Feitas essas considerações, VOTO pela APROVAÇÃO do texto do Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, celebrado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014, nos termos do projeto de decreto legislativo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado MARCO MAIA
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2015
(Mensagem nº 445, de 2014)**

Aprova o texto do Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, celebrado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, celebrado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Tratado, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado MARCO MAIA
Relator