

REVISTA N.º 34

Ano 18, julho de 1997 - p. 19-27

Sistema monetário Europeu

Welber Barral

Professor de Direito Internacional (UFSC).

Doutorando em Direito Internacional (USP)

I - Introdução

O objetivo deste trabalho é traçar, ainda que nos estreitos limites de um *paper*, a atual estrutura do processo europeu de formação de uma união monetária. Para tanto, a primeira parte do trabalho se preocupa com o levantamento dos principais fatos históricos que afetaram essa união monetária. A segunda parte identifica o alicerce jurídico sobre o qual se sustenta este processo.

A seguir, expõe-se as principais vantagens de uma união monetária, aludindo-se aos argumentos econômicos mais utilizados pelos autores europeus. À guisa de comparação, mencionam-se os atuais problemas e argumentos contrários. Uma parte final tenta condensar a atual situação do processo de unificação monetária.

II - Histórico do Sistema Monetário Europeu

Embora o impulso para a criação de uma moeda única de um Banco Central europeu sejam fenômenos relativamente recentes, experiências de colaboração monetária têm longa data na Europa.

De fato, já em 1930 foi criado o Banco de Pagamentos Internacionais na Basileia, que administrava as indenizações alemãs pagas às potências aliadas. Posteriormente, assistiu-se à criação da União Européia de Pagamentos (1950), substituído pelo Acordo Monetário Europeu (1957), que criava uma conversibilidade para as moedas dos países da OECE através de uma câmara de compensação (1).

No mesmo ano, o tema volta a ser debatido, no âmbito do Tratado de Roma. É criado um Comitê Monetário, de natureza consultiva (2). Ao mesmo tempo, a Comissão poderia autorizar medidas contrárias ao Estado que distorcesse a concorrência através da alteração da taxa de câmbio (3).

Note-se, entretanto, que inexistia no Tratado a previsão de união monetária, e menos ainda estipulação de prazos para sua consecução. Nas décadas seguintes, entretanto, diversas instituições são implementadas, como forma de atender a necessidades setoriais, como a criação do Comitê de Política Orçamental e dos Montantes Compensatórios Monetários (1969).

Em 1971, estipulou-se, no âmbito do Acordo da Basileia, o sistema da "serpente no túnel", segundo o qual as paridades entre duas moedas européias não poderiam oscilar mais de 2,25% dentro de um âmbito de 4,5% em relação ao dólar.

Por outro lado, o interesse na estabilidade cambial - em boa parte como uma reação à crise do dólar - viabiliza a criação do Sistema Monetária Europeu (SME), no Conselho Europeu (Bruxelas, 1978). Como elemento

fundamental do sistema, destaca-se a criação do *European Currency Unit* (ECU), resultado de uma cesta de moedas dos Estados Membros, formulada em razão do peso das economias nacionais, e que passou a ser utilizado como unidade de conta e para o recolhimento de taxas e direitos aduaneiros.

Além disso, o SME previa a criação de um mecanismo cambial e de intervenção (para manutenção da estabilidade das moedas) e de um mecanismo de crédito (para reequilibrar a balança de pagamentos) (4).

Um novo avanço relevante teve de esperar uma década, até que o Conselho Europeu (Hannover, 1988) criasse uma comissão para propor as etapas da união econômica e monetária. O Relatório Delors foi apresentado pela Comissão em 1990, prevendo a liberdade total de circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais, e finalmente a criação de uma moeda única (5). Isto implicaria a transferência de decisões para um novo organismo comunitário, ao longo de três fases de consolidação.

Esta proposta levada à Conferência Intergovernamental de Maastricht (1991), sendo aprovada no âmbito do Tratado (6).

III - Fundamento Jurídico do Sistema Monetário Europeu

Conforme se mencionou, foi a partir do Relatório Delors que o modelo de uma união econômica e monetária passou a ser considerado, refletindo-se nas previsões legais do Tratado de Maastricht. No Tratado de Roma, apenas determinações genéricas acenavam para a convergência de interesses, maior grau de estabilidade e livre circulação de capitais (7).

A partir do Relatório Delors, o processo de integração monetária vem sendo pensado a partir de uma divisão em três fases (8). A primeira fase, compreendendo o período entre 01.07.90 e 01.01.94, teve como características: a total liberação do fluxo de capitais intra-comunitários; aumento da coordenação política e monetária entre os Estados; e participação de todas as moedas no Mecanismo de Taxa de Câmbio do Sistema Monetário Europeu, que se consumou com a participação da libra esterlina, em 08.10.90.

A segunda fase se caracteriza precipuamente pela criação do Sistema Europeu de Bancos Centrais. A estrutura institucional se fundamenta no Comitê Monetário e no Instituto Monetário Europeu (IME). Aquele é formado por membros indicados pelos Estados membros e pela Comissão Européia, cabendo-lhe apresentar relatórios sobre a situação financeira e monetária da Comunidade, bem como contribuir para a formulação de políticas específicas e examinar todas as medidas relativas a movimento de capitais (9).

O IME, a seu turno, substitui o Comitê de Presidentes dos Bancos Centrais e o Fundo de Cooperação Monetário Europeu. É dirigido por um Conselho, formado por um Presidente, um Vice-Presidente e os Presidentes dos Bancos Centrais dos Estados Membros (10). Além de reforçar a cooperação entre os Banco Centrais, o IME deve supervisionar o funcionamento do Sistema Monetário Europeu e promover a utilização do ECU (11). Sobretudo, o IME tem como função institucional preparar os instrumentos necessários para a terceira fase (12).

Na terceira fase, surgirá um outro órgão consultivo, o Comitê Econômico e Financeiro. Este será formado por membros indicados pelos Estados, pela Comissão e pelo Banco Central Europeu, decidindo por maioria qualificada as propostas da Comissão a propósito da situação financeira e econômica dos Estados-membros e da Comunidade.

Mais relevante, entretanto, será o avanço quanto ao Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), do qual

passarão a participar o Banco Central Europeu (BCE) e os bancos centrais dos Estados-membros. O SEBC será dirigido pelos órgãos diretivos do BCE (Conselho do Banco Central e Comissão Executiva). O BCE passará a deter uma relativa autonomia, possuindo personalidade jurídica própria e sendo impedido de solicitar ou receber instruções das instituições comunitárias ou dos Estados membros (13).

Segundo o Tratado de Maastricht, os objetivos do SEBC serão manter a estabilidade de preços, apoiar a política econômica comunitária e favorecer a melhor alocação de recursos. Além disso, o BCE terá o direito exclusivo de autorizar a emissão de notas na Comunidade, que poderá ser emitido também pelos bancos centrais, as quais serão as únicas com curso legal na Comunidade (14). Outras atribuições do SEBC se referirão à supervisão de instituições financeiras e ao exercício de função consultivas para as outras instituições comunitárias.

Quanto à natureza jurídica do SEBC, deve-se recordar que sua criação, através de protocolo anexo ao Tratado de Maastricht, lhe assegura o status de direito comunitário primário. Conforme já se mencionou, apenas o BCE detém personalidade jurídica, tendo portanto capacidade para concluir atos jurídicos e comparecer em juízo.

Entretanto, o SEBC não foi classificado como instituição comunitária, à altura do Parlamento e do Conselho (15), sendo sua atuação estipulada nos limites dos poderes que lhe conferem o Tratado (art. 4a).

IV - Principais Vantagens Previstas

Os fatores da consolidação do sistema monetário europeu, conforme previsto em Maastricht, apresentam argumentos positivos similares, sobretudo no que se refere ao estabelecimento de uma moeda única.

O primeiro desses argumentos se refere à redução dos custos de transação intra-comunitários, que provêm das operações de câmbio entre as diversas divisas. Esses custos são estimados, pelo Livre Verde da Comissão, entre 0,3% e 0,4% do PIB da Comunidade, isto é, entre 20 e 25 bilhões de ECUs (16).

Por outro lado, aponta-se também o aumento da concorrência entre os produtos comunitários, com o conseqüente benefício para os consumidores, na medida em que desaparecerão as diferenças de preços irrealis, proporcionadas pelas diferenças de câmbio.

Em relação às empresas, apontam-se como conseqüências favoráveis da unificação monetária: a) a supressão da cobertura de riscos de câmbio (provocada pela instabilidade crônica do dólar) e b) supressão dos custos contábeis, derivados do manejo de diversas unidades monetárias.

Outro argumento constantemente mencionado é quanto ao aumento da estabilidade monetária internacional, pretendendo-se que o ECU se torne uma das principais moedas mundiais de câmbio e de reserva. Isto permitiria à Europa reafirmar-se como um pólo econômico-financeiro, aumentando seu poder de negociação "tanto em organizações internacionais (do tipo Banco Mundial e FMI), como diante dos EUA e Japão" (17).

Segundo FERNAND HERMANN

"Isto permitirá aos países europeus fazer com que se ouça sua voz (uma só voz) na cooperação monetária internacional onde reina atualmente a mais completa desordem, em razão do papel excessivo que desempenha o dólar nas trocas internacionais. Não é positivo que um sistema internacional de pagamentos repouse sobre uma moeda nacional, gerida em função de interesses nacionais" (18).

Por fim, argumenta-se que os exigentes critérios de gestão financeira, impostos aos Estados como requisito para a união monetária, fortalecerão a médio prazo o conjunto da economia comunitária. Desta forma, a estabilidade favorecerá o desenvolvimento do intercâmbio interno, a melhor alocação de recursos, o crescimento da poupança e do investimento. Tal situação permitiria obter a redução das taxas de juros, favorecendo a criação de empregos.

V - Óbices À União Monetária

Se as vantagens da moeda são constantemente apregoadas, os europessimistas não estão ausentes do debate. Em síntese, tentam demonstrar que os custos para a transição são muito altos e as vantagens previstas somente se alcançariam a médio e longo prazo.

Para efeitos deste trabalho, estes argumentos serão divididos em óbices econômicos, políticos e jurídicos. Evidentemente, esta divisão é muito mais didática que real, uma vez que as questões estão entrelaçadas e derivam fundamentalmente das mesmas oposições.

Quanto a óbices econômicos, o primeiro tema recorrente seriam os custos de transição para a moeda única. Custos microeconômicos, derivados da modificação contábil, treinamento de funcionários e adaptação de maquinário das firmas. Custos macroeconômicos, derivados da adaptação geral do sistema e das contabilidades nacionais à nova moeda.

Estes custos vem sendo superestimados por determinados analistas. Contudo, dependerão fundamentalmente do prazo de transição, e a comparação nesse sentido é realizada com a inserção dos novos francos franceses, durante o período 1959-1960. Contudo, a proposta de manter uma circulação paralela do ECU e moedas nacionais por três anos majora os custos de transição, uma vez que *a*) haveria a necessidade de compartimentar cada sistema financeiro nacional em dois; *b*) a coexistência de moedas tende a deflacionar a moeda mais valiosa; *c*) os agentes econômicos teriam de manter durante este período uma dupla contabilidade, onerando todo o sistema (19).

Outra questão econômica se refere a um custo social, materializado no risco de deflação e de aumento do desemprego. Isto poderia ocorrer, uma vez que a obediência aos critérios de convergência, sobretudo aqueles relativos ao equilíbrio orçamentário, reduziria o investimento público, agravando os índices de desemprego. Esta crítica, cuja base fática é questionável, vem sendo adotada sobretudo por organizações sindicais (20).

Outra oposição genérica se refere à adaptabilidade do sistema, uma vez que é formado por economias em diferentes níveis de desenvolvimento. Segundo alguns críticos, uma união monetária com estas características não seria viável a longo prazo. Esta oposição vem sendo descartada com um exemplo comparativo, uma vez que a distância econômica entre Alemanha e Portugal equiivale àquela entre Califórnia e Alabama, sem que se questione ali a validade do dólar como moeda única dos Estados Unidos (21).

A questão econômica mais crucial, contudo, se refere à implementação das condições econômicas para a transição, segundo critérios estipulados no art. 109 (j) do Tratado. Todas estas condições terão de ser alcançadas individualmente pelos Estados membros, mantendo-se desta forma um padrão econômico similar.

A primeira dessas condições seria a manutenção de um elevado grau de estabilidade dos preços. Tal estabilidade se expressará por uma taxa de inflação próxima a dos três Estados com menores taxas. Em 1993, este máximo foi de 3%, apurado da média entre as inflações da Grã-Bretanha, Dinamarca e Irlanda.

Uma segunda condição se refere às finanças públicas, que não deverão apresentar déficit excessivo. O déficit orçamentário não deverá exceder 3% do Produto Nacional Bruto, enquanto a dívida pública cumulativa não deverá exceder 60% do Produto Nacional Bruto. Essa é a condição mais dificilmente alcançável, uma vez que a redução da dívida pública pode levar vários anos fiscais.

A terceira condição se refere à manutenção de uma paridade monetária, que comprove a estabilidade da moeda nacional. Para tanto, criou-se um âmbito de flutuação de 2,5% (um "tubo"), nos limites do qual poderá haver a flutuação monetária.

Por fim, exige-se das economias nacionais que comprovem a convergência alcançada através das taxas de juros a longo prazo. Estas taxas não deverão exceder em dois pontos a média das três taxas mais baixas, atualmente em 7,8%.

Condições econômicas tão estritas dificilmente serão implementadas por todos os Estados membros da Comunidade. No presente momento, avalia-se que somente Luxemburgo e França atenderão a todas as condições previstas em Maastricht (22).

Muitos desses argumentos econômicos na realidade visam a recobrir óbices políticos. O primeiro deles se relaciona a uma indisposição natural da opinião pública ao câmbio monetário, uma vez que se considere a relação entre moeda e identidade nacional - igualada a soberania nos discursos eleitorais.

A ausência de apoio popular é particularmente notável na Grã-Bretanha. Existe uma relação normalmente realizada entre a saída do mecanismo monetário europeu e o início da recuperação econômica britânica, o que municia os adversários da união monetária.

A oposição à moeda única encontra também adeptos na opinião pública alemã. Isto se deve, neste caso, ao temor popular de crise inflacionária e do convencimento de que a moeda européia nunca igualará o valor do marco. Os argumentos contrários, e as conseqüentes negociações políticas, se relacionam à utilização da independência do Bundesbank como modelo para o Banco Central Europeu.

Outro óbice político se refere ao temor dos Estados de, uma vez impedidos de emitir moeda, serem privados de um crucial instrumento de gestão administrativa. Isto seria mais visível no que se refere ao direcionamento de investimentos para setores onde ocorre grave demanda de emprego. Situação que se tornaria tão mais séria para os Estados com estruturas econômicas mais frágeis, e que seriam obrigados a esforços de adaptação mais dolorosos. A resposta da Comunidade, já mencionada acima, é que a estabilidade monetária favorecerá a poupança e o investimento, induzindo o crescimento econômico e a oferta de empregos.

Por outro lado, deve-se listar determinadas questões, de caráter jurídico, que poderão constituir óbice à consolidação da moeda única. Estas questões se referem primordialmente a vazios jurídicos, ausências de previsões expressas, e que deverão ser preenchidos para que o processo tenha continuidade (23).

Neste sentido, deve-se observar não ser clara a sistemática de transição institucional da segunda fase para a terceira fase. Isto se torna evidente se se recordar que o Instituto Monetário Europeu será substituído pelo Sistema Europeu de Bancos Centrais. Enquanto aquele tem como principais atribuições preparar consultas e organizar a transição, o SEBC terá poderes extraordinários, inclusive o de autorizar a emissão da moeda européia e implementar a política monetária da Comunidade.

No mesmo sentido, as normas comunitárias também são falhas no que se refere à distribuição precisa da

responsabilidade de fiscalização dos agentes financeiros. O art. 105 (5) assevera que o SEBC "contribuirá para a supervisão" - portanto, em princípio, a autorização, punição e depósitos compulsórios permanecerão sob o poder das autoridades nacionais.

Outra omissão notada se refere a um sistema de solução de controvérsias entre o SEBC e instituições comunitárias ou nacionais. Este sistema é tão mais necessário quando se recorda que determinadas obrigações previstas em Maastricht - sobretudo no que se refere ao compromisso dos Estados de não influírem na conduta do Banco Central Europeu e de consultá-lo em matéria de política monetária - não especificam as sanções decorrentes nem a possibilidade de recurso ao judiciário pelo SEBC.

VI - Consideração Finais

Antes de 1º de julho de 1988, o Conselho, reunido com os Chefes de Estado, e considerando a opinião do Parlamento, deverá, por maioria qualificada, confirmar que Estados membros preenchem as condições necessárias para a adoção da moeda única.

Para este debate, mesmo os entusiastas da moeda única já consideram a possibilidade de "uma Europa a várias velocidades". Assim, a inserção dos Estados no SEBC se consumaria à medida em que alcançassem as condições para a transição. Além disto, deve-se recordar o caso da Grã-Bretanha e da Dinamarca, que fizeram reservas quanto à participação na união monetária.

Além das questões e dúvidas técnicas, torna-se relevante o debate sobre o controle político sobre o Banco Central Europeu. Neste sentido, KENNEN assevera que o SEBC será mais independente que qualquer outro banco central, até mais que o Bundesbank (24). Para reduzir este "déficit democrático", a solução possível seria outorgar ao Parlamento o poder de iniciar e mesmo de prover emendas ao Estatuto do SEBC.

No conjunto, a experiência de transição para a moeda única europeia, pela sua complexidade e conseqüências, demanda constante atenção, sobretudo dos Estados engajados em processos de integração econômica. Isto parece natural, quando se recorda que o modelo europeu esclarece muito sobre as conquistas que podem ser granjeadas e sobre os equívocos que devem ser evitados.

VII - Referências Bibliográficas

BOISSEU, Christian de. "L'Europe Monetaire: Editorial" *Revue des Affaires Economiques*, n. 04/95, pp. 03-10.

CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu Ordenamento Jurídico*. São Paulo: LTr, 1994.

EUROPEAN COMMISSION. "The Road to Economic and Monetary Union". Brussels, 1996 (mimeo).

_____. "Green Paper: On the Practical arrangements for the introduction of the single currency". Brussels, 1995 (mimeo).

GAZETA MERCANTIL. "Só Luxemburgo e França conseguirão qualificar-se em 97". Quinta-feira, 16.05.96.

HAGESTAM, K. "The European System of Central Banks" University of Helsinki, 1996 (mimeo).

HERMAN, Fernand. "UEM: Le pour et le contre" *Revue des Affaires Economiques*, n. 04/95, pp. 15-20.

LAGAYETTE, Philippe. "Les Perspectives de l'Union Monetaire" *Revue des Affaires Economiques*, n. 04/95, pp. 29-35.

LASTRA, Rosa Maria. "The Independence of the European System of Central Banks" *Harvard International Law Journal*, vol.33, n. 2, Spring 1992, pp. 475-519.

MAAS, Cees. "L'Introduction de la monnaie unique" *Revue des Affaires Economiques*, n. 04/95, pp. 37-

THORSTENSEN, Vera. *Comunidade Européia: A construção de uma potência econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

(*) Professor de Direito Internacional (UFSC). Doutorando em Direito Internacional (USP).

(1). Thorstensen, *Comunidade Européia*, pp. 171-173.

(2). Tratado de Roma, art. 105.

(3). Tratado de Roma, art. 107.

(4). O SME sofreu uma grave crise em setembro de 1992, que culminou, em julho de 1993, com o alargamento da banda monetária para margens de 15%. Depois disto, vem-se argumentando que este tipo de controle é ineficaz diante da inexistência de controle sobre os capitais e da mobilidade internacional de divisas. Este tem sido inclusive um importante argumento para a união monetária. Cf. Hagestam, "The European System of Central Banks", p. 9.

(5). A realidade, em 1970 fora apresentado o Relatório Werner, propondo o estabelecimento de uma união monetária para 1980. Sua utilidade foi contudo prejudicada pelo choque do petróleo.

(6). Segundo Maas, "*Le Traité de Maastricht de 1991 constitue la traduction politique et le codex juridique du rapport Delors*", "L'Introduction de la monnaie unique", p. 37. Desde então, vem-se empreendendo intensos esforços políticos para popularizar a idéia da moeda única. Neste sentido, em 31.05.95, a Comissão Européia lançou um "livro verde", esclarecendo o alcance e objetivos da transição. Cf. European Commission, "On the Practical arrangements for the introduction of the single currency".

(7). Arts. 2, 3c e 3g.

(8). Uma interessante análise dessas fases está em Lastra, "The Independence of the European System of Central Banks", pp. 501-518.

(9). Tratado de Roma, art. 109c(1). Segundo o item (2), este comitê será substituído pelo Comitê Econômico e Financeiro.

- (10). A consituição do IME está especificada no anexo 4 ao Tratado de Maastricht, com 23 artigos. O Art. 23.1 prevê sua liquidação, quando da instituição do Banco Central Europeu.
- (11). Art. 4.1 do Protocolo relativo aos Estatutos do IME.
- (12). O IME está sediado na cidade alemã de Frankfurt.
- (13). Tratado de Maastricht, art. 107. A mesma disposição assevera que as instituições comunitárias e os governos "comprometem-se a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros dos órgãos de decisão do BCE ou dos bancos centrais nacionais no exercício de suas funções".
- (14). Tratado de Maastricht, art. 105a(1).
- (15). Art. 4 do Tratado de Maastricht.
- (16). Lagayette, "Les perspectives de l'union monetaire", p. 30.
- (17). Hermann, "UEM: Le pour et le contre", p.17.
- (18). Idem.
- (19). Boissieu, "L'Europe Monetaire", p. 7.
- (20). Hermann, *op.cit.*, p. 18.
- (21). *Idem*, p. 19.
- (22). Gazeta Mercantil, "Só Luxemburgo e França conseguirão qualificar-se em 97". O caso mais grave é o da Grécia, que enfrenta uma inflação de 14,7%, taxa de juros de 23,9%, déficit orçamentario de 15,4% e dívida pública cumulativa de 106,7% do PNB.
- (23). A demonstração dessas falhas normativas está em Lastra, "The Independence of the European System of Central Banks", pp. 510-518.
- (24). *Apud* Hagelstam, *op.cit.*, p. 23.