

POR FAVOR LEIA COM ATENÇÃO



COMO GUARDAR O TEXTO

Para guardar este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção GUARDAR (em inglês, SAVE) no seu browser (Explorer, Navigator...), dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Na opção GUARDAR COMO (em inglês, SAVE AS), também no menu FICHEIRO, poderá guardar o texto e atribuir um novo nome.



COMO IMPRIMIR O TEXTO

Para imprimir este texto (incluindo dados adicionais) seleccione a opção IMPRIMIR (em inglês, PRINT) no seu browser, dentro do menu FICHEIRO (em inglês, FILE).

Também poderá aceder a esta função seleccionando o botão de impressão (com a imagem de uma impressora), disponível na barra de ferramentas.

NOTA IMPORTANTE

Para voltar ao artigo não feche esta janela. Utilize o botão do browser RETROCEDER (em inglês, BACK), situado no lado esquerdo da barra de ferramentas.



A reforma do FMI aos sessenta anos

Luís Saramago*

Janus 2007

Não, não se trata de dar por encerrada a vida activa do Fundo Monetário Internacional, embora haja seguramente muitas vozes, de diversos quadrantes, que acolheriam essa perspectiva com agrado. Trata-se, sim, do outro significado da palavra, neste caso correspondente a um processo dito de Reflexão Estratégica, encetado pela instituição em 2004, ao completar a bonita idade de sessenta anos. Assumida como uma das suas tarefas prioritárias pelo novo Director Geral – Rodrigo de Rato, ministro espanhol da Economia no tempo de Aznar – ao tomar posse do cargo em Junho desse ano, a Reflexão procurou essencialmente reexaminar o papel do Fundo no actual contexto global, tendo resultado na definição de uma Estratégia de Médio Prazo.

Breve digressão pelo fundamental

Polarizador de opiniões por excelência, o FMI tem sido encarado pelos seus detractores, mais ou menos ferozes, como qualquer coisa entre uma correia de transmissão do “neoliberalismo/neocolonialismo”, co-responsável pelas misérias dos países mais (ou menos...) pobres, e um paladino de “abordagens monetaristas”, alegadamente indutoras de recessões evitáveis. Para os restantes, incluindo muitos que lhe criticam insuficiências e erros vários, o Fundo continua todavia a ocupar um espaço único – e, entenda-se, útil – no quadro da economia mundial, embora naturalmente passível de adaptações, em linha com a evolução dos tempos, conforme aliás tem sido sua característica ao longo das décadas (cf. Evolução na [des]continuidade). Esse carácter único foi-lhe conferido pelos fundadores, que pretenderam colocá-lo no centro do sistema monetário internacional. O tratado constitutivo do Fundo, cuja “língua de pau” é em boa verdade mais jurídica do que económica, determina que lhe cabe essencialmente promover a cooperação monetária global, zelar pela estabilidade financeira internacional, em particular das taxas de câmbio, e facilitar a expansão e o bom funcionamento do comércio mundial.

Traduzindo estes belos princípios, também à luz da prática observável ao longo de sessenta anos, significam eles, mais prosaicamente, que o Fundo se dedica sobretudo à prevenção e à resolução de crises financeiras. A ideia de prevenir crises levou a um progressivo refinamento da chamada função de “vigilância” (*surveillance*), que pode ser entendida como o acompanhamento e a análise periódica dos desenvolvimentos económicos, tanto a nível de cada país membro (elaboração de relatórios, em geral anuais, ditos “ao abrigo do Artigo IV”) como a nível global (essencialmente o *World Economic Outlook* e o *Global Financial Stability Report*, com periodicidade semestral). A avaliação das opções de política económica e a elaboração de recomendações que se faz nesse quadro é naturalmente levada a um grau superior quando se trata da resolução de crises, em cujo âmbito se negociam os famosos programas de ajustamento entre o país em causa e o FMI.



Estímulo do contexto

Os sessenta anos completados pelo Fundo em 2004 foram um bom pretexto para reflectir sobre o papel da instituição, numa altura em que ela se vê condicionada de diversas formas – procurando assim dar mais uma vez resposta à evolução do contexto em que se move e permanecer relevante. O primeiro factor condicionante a referir é necessariamente a globalização, em particular pelas alterações que vem determinando no funcionamento da economia global, bem como no peso dos respectivos actores. O segundo aspecto a destacar, em boa medida decorrente do primeiro mas mais conjuntural e de importância mais imediata para o Fundo, é a persistência dos desequilíbrios económicos globais, que têm marcado o panorama internacional (défices de uns, leia-se EUA, excedentes de outros, leia-se cada vez mais China, previsíveis ajustamentos cambiais, impactos sobre os mercados, etc.).

O terceiro elemento a incluir neste quadro deve ser visto em função da influência que o Fundo aspira a exercer, em particular no tocante à abordagem dos dois anteriores. Trata-se da representatividade de cada país membro na instituição (cf. Pesos-pluma a pesados) e, por conseguinte, do grau de legitimidade reconhecido ao FMI pelos próprios membros (a começar por aqueles que se considerem sub-representados). Finalmente, e sem pretender ser exaustivo, o quarto ponto merecedor de referência é a situação financeira do Fundo, em relação à qual não é totalmente descabido dizer-se que tem sido afectada pelo sucesso da instituição – na medida em que tem havido uma redução do número de programas aprovados (cf. Acordos de financiamento a países membros).

Até certo ponto resultante do êxito na ultrapassagem de crises anteriores, essa redução foi acompanhada por uma quebra especialmente acentuada no volume de financiamentos em dívida (sobretudo na sequência dos reembolsos antecipados de diversos grandes devedores: Rússia, Brasil e Argentina). Sem naturalmente pôr em causa a capacidade do Fundo para acudir a crises (bem pelo contrário, dado que a liquidez disponível aumentou) e sem ser excessivamente preocupante, pois a instituição tem outros recursos a que pode recorrer, a referida quebra obriga a um esforço de adaptação, pois é o rendimento desses financiamentos a principal fonte de sustentação com que conta o orçamento operacional do Fundo.

Pequenos-grandes passos

Os contornos principais das reformas a introduzir no âmbito da Estratégia de Médio Prazo acabariam por ficar definidos em Setembro de 2005 – durante as habituais Reuniões Anuais que congregam os governadores do Fundo (em regra, ministros das Finanças ou governadores de bancos centrais dos seus 184 países membros). Posteriormente desenvolvida por grupos de trabalho internos e actualmente em fase de implementação, a Estratégia incorpora diversos eixos e propostas concretas, de que se pode salientar alguns dos mais relevantes.

Começando pela situação financeira do Fundo, foi criada uma Conta de Investimento, prevista há muito mas nunca concretizada, que permitirá a aplicação remunerada de reservas da instituição. Foi também constituído um Comité de Pessoas Eminentes (integrado, entre outros, pelo Presidente do BCE, o Governador do banco central da China e o ex-Presidente da FED norte-americana) para propor soluções de longo prazo. Particularmente para os países mais pobres – cuja especificidade tem sido crescentemente reconhecida pelo Fundo ao longo dos últimos vinte anos – sobressai o



arranque da MDRI (cf. Evolução na [des]continuidade), no início do ano em curso. Para além disso, foi alargado o leque de facilidades financeiras disponíveis, com a criação de uma nova “janela” para choques exógenos no âmbito da PRGF (cf. Evolução na [des]continuidade) e a criação do *Policy Support Instrument*, um novo tipo de programa sem envolvimento financeiro, essencialmente vocacionado para conferir credibilidade às opções de política económica do país em causa.

Em relação às economias emergentes, com as quais o Fundo pretende acentuar o tratamento das questões relativas ao sistema financeiro e às operações de capitais (para cujo efeito poderá ser relevante a recente decisão de fundir o Departamento Monetário e de Sistemas Financeiros com o de Mercados de Capitais Internacionais), destacam-se três aspectos concretos, presentemente em desenvolvimento: clarificação das condições em que tais países podem ter acesso a financiamentos de montante elevado, além das situações de crise da balança de capital; criação de um novo instrumento financeiro de contingência que permita o acesso a financiamentos de valor elevado para países com desempenho sólido mas ainda vulneráveis; e apoio a acordos entre países para a gestão conjunta das suas reservas cambiais.

A parte da nova estratégia que tem recebido mais atenção – pelo seu potencial impacto sobre a actividade futura do Fundo – é, porém, a que se refere à *surveillance*. Além de diversos aspectos aparentemente menores (mas que podem vir a revelar-se significativos, como a intenção de recolocar as questões cambiais no centro da análise), têm sido especialmente focadas as “consultas multilaterais”. Estas pretendem representar uma nova abordagem à *surveillance* – complementar das vertentes bilateral, regional e global – através de um procedimento que passa pela convocação periódica de diversos países ou agrupamentos de países com importância sistémica, para se debruçarem em conjunto sobre um determinado aspecto da situação económica global, por forma a desenvolverem soluções integradas para o mesmo. A primeira destas consultas irá decorrer nos próximos meses, focando a questão dos desequilíbrios globais, e contará com a participação da área do euro, dos EUA, do Japão, da China e da Arábia Saudita.

Informação complementar **Evolução na (des)continuidade**

A imagem monolítica frequentemente associada ao FMI – de uma instituição que se limita a aplicar uma mesma cartilha, indiferente às especificidades de tempo e de lugar – dificilmente resiste a uma análise mais detalhada. De facto, se é certo que alguns princípios fundamentais, como a promoção do comércio livre, ou certas noções elementares, como a sustentabilidade fiscal, são apanágio do Fundo desde o início, em muitos outros aspectos é notório que se deu uma evolução. Eis alguns exemplos, especificamente reportados à mais visível das funções desempenhadas pelo Fundo – a resolução de crises financeiras, através da concessão de financiamentos associados aos famosos programas de ajustamento:

1952: Oito anos após a criação do Fundo, introdução dos chamados *Acordos de Stand-By* (SBA), o primeiro tipo de facilidade financeira disponibilizado aos países membros. Lançou diversos conceitos fundamentais, como a ideia de “condicionalidade”: os desembolsos seriam feitos em função do bom desempenho na execução de um programa macroeconómico concebido de forma concertada entre o país beneficiário e o Fundo.

1963 e 1974: Criação de facilidades financeiras com características diferenciadas (a *Compensatory Financing Facility*, primeiro, e a *Oil Facility*, mais tarde), para dar resposta



a choques específicos que afectaram produtores de matérias-primas e consumidores de petróleo, respectivamente. Também em 1974, criação da *Extended Fund Facility* (EFF), com prazos de reembolso mais alargados que os SBA.

1986: Introdução, em plena “crise da dívida”, da Facilidade de Ajustamento Estrutural (SAF), mais tarde *Enhanced SAF* e actualmente *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF). Tanto em termos de financiamento (montante, prazo, juros) como da substância do programa associado, foram concebidas para acudir aos países mais pobres, com profundos problemas estruturais, acentuando progressivamente a preocupação com o combate à pobreza.

1993: Criação da *Systemic Transformation Facility*, na sequência do apoio prestado, aproximadamente desde 1989, aos chamados países em transição. Neste caso, a ênfase é colocada nas estruturas legais e institucionais necessárias ao funcionamento de uma economia de mercado.

1996 e 2005: Lançamento, em concertação com o Banco Mundial, da Iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) e da MDRI (*Multilateral Debt Relief Initiative*), respectivamente. Foram concebidas com vista ao alívio da dívida externa dos países mais pobres, procurando reduzi-la para níveis sustentáveis.

1997 e seguintes: Em resposta às crises financeiras que foram atingindo diversas economias emergentes, o Fundo concedeu-lhes financiamentos de montantes excepcionalmente elevados, ao mesmo tempo que procurava enquadrar esse apoio através de novas facilidades e instrumentos, como a *Supplemental Reserve Facility* ou a *Exceptional Access Policy*.

Pesos-pluma a pesados

A quota de cada país no Fundo determina diversos aspectos fundamentais do seu relacionamento com a instituição, nomeadamente o peso do seu voto nas decisões a tomar – à semelhança de outras organizações internacionais, não vigora no FMI a regra “um país, um voto” (seguida, por exemplo, pela ONU). A quota pretende traduzir o peso do país na economia mundial, sendo definida por uma fórmula (na verdade um conjunto de cinco fórmulas) cujas variáveis são o PIB, as reservas cambiais e o comércio externo (bem como a sua variabilidade). As quotas são periodicamente revistas, mas raramente alteradas – a 12.^a revisão geral terminou em 2003, sem alterações – e tem havido crescentes apelos para uma revisão extraordinária durante as Reuniões Anuais, em Setembro próximo. O argumento essencial é que diversos países com projecção crescente na economia mundial não estão adequadamente representados no Fundo. Embora muitos dos críticos pretendam uma alteração das fórmulas, outros sublinham que, mesmo com a aplicação das actuais, há uma grande diferença entre as quotas vigentes e as que resultariam de calibrar essas fórmulas com os dados mais recentes – como se pode constatar (por ordem decrescente de desfasamento): (ver tabela na infografia)

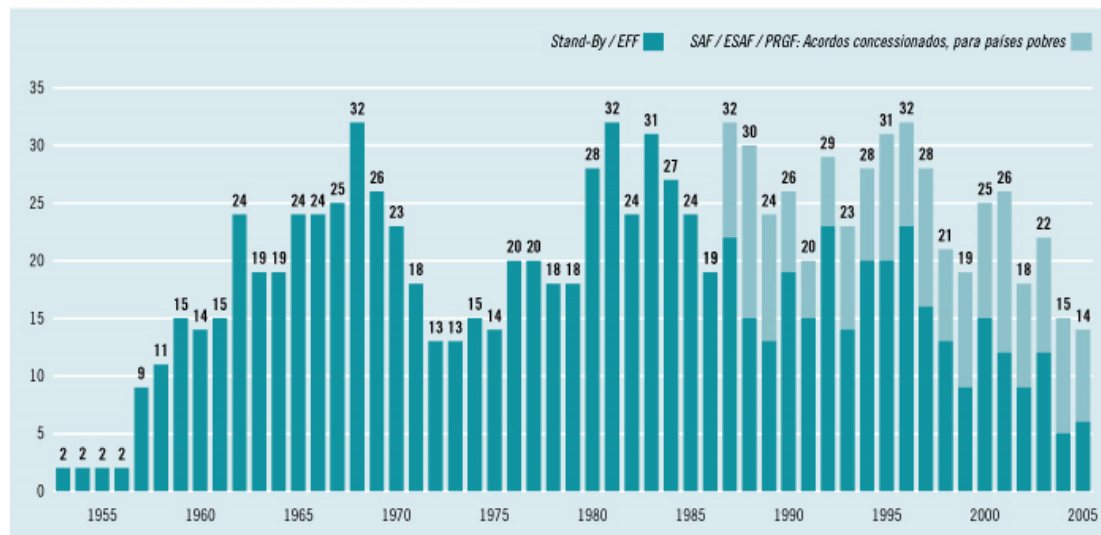
* Luís Saramago

Mestre em Economia Internacional pelo Instituto Superior de Economia e Gestão. Assessor do Administrador Executivo de Portugal no FMI. Técnico Assessor do Banco de Portugal.



Infografia

ACORDOS DE FINANCIAMENTO A PAÍSES MEMBROS (aprovados)



Fonte: FMI

Informação complementar: Pesos-pluma a pesos

	Quota actual (% do total)	Quota calculada (% do total)
1. Luxemburgo	0,13	1,39
2. Singapura	0,40	1,94
3. Irlanda	0,39	1,69
4. Coreia do Sul	0,76	2,53
5. São Marino	0,01	0,02
9. Malásia	0,70	1,41
12. Tailândia	0,51	0,92
13. China	2,98	5,24
15. Turquia	0,45	0,75
17. México	1,21	1,95
18. Espanha	1,43	2,27
32. Portugal	0,41	0,53
37. Japão	6,23	7,59
43. Alemanha	6,09	7,02
57. EUA	17,38	16,95
69. França	5,02	4,37
81. Brasil	1,42	1,01
108. Rússia	2,78	1,54
151. Arábia Saudita	3,27	1,07