

PALOP E FMI -
PROGRAMAS DE AJUSTAMENTO
MACROECONÓMICO

PALOP E FMI - PROGRAMAS DE AJUSTAMENTO MACROECONÓMICO

Enquadramento

Os países africanos lusófonos são reconhecidamente diferentes uns dos outros, a diversos níveis, mas apresentam também um conjunto significativo de traços similares, que reflectem afinidades de vária ordem. Em finais de 2009, os PALOP passaram a partilhar uma característica adicional (nunca antes verificada em simultâneo): todos eles estão a aplicar programas de ajustamento macroeconómico apoiados pelo FMI, ao abrigo de facilidades financeiras ou de outros mecanismos disponibilizados pela instituição aos países que a integram.

Alargando um pouco a perspectiva, é ainda possível constatar que, depois da introdução (em Novembro de 2009) do Acordo actualmente vigente entre Angola e o Fundo, resta apenas um Estado membro da CPLP que nunca adoptou qualquer programa deste tipo: Timor-Leste (independente há menos de uma década). Os cinco PALOP inserem-se, aliás, num conjunto bastante mais vasto de países – em 18 de Agosto de 2011, 60 dos 187 membros do Fundo mantinham programas apoiados por este último, no quadro de algum dos diferentes mecanismos existentes para o efeito.

Os programas de ajustamento no contexto das funções do FMI

Apesar da significativa evolução evidenciada pela instituição ao longo do tempo, é geralmente aceite que continua a manter, como funções predominantes, as mesmas duas atribuições principais que estiveram subjacentes à respectiva criação, em 1944: ajudar a prevenir crises económico-financeiras e ajudar a ultrapassá-las, quando ocorram.

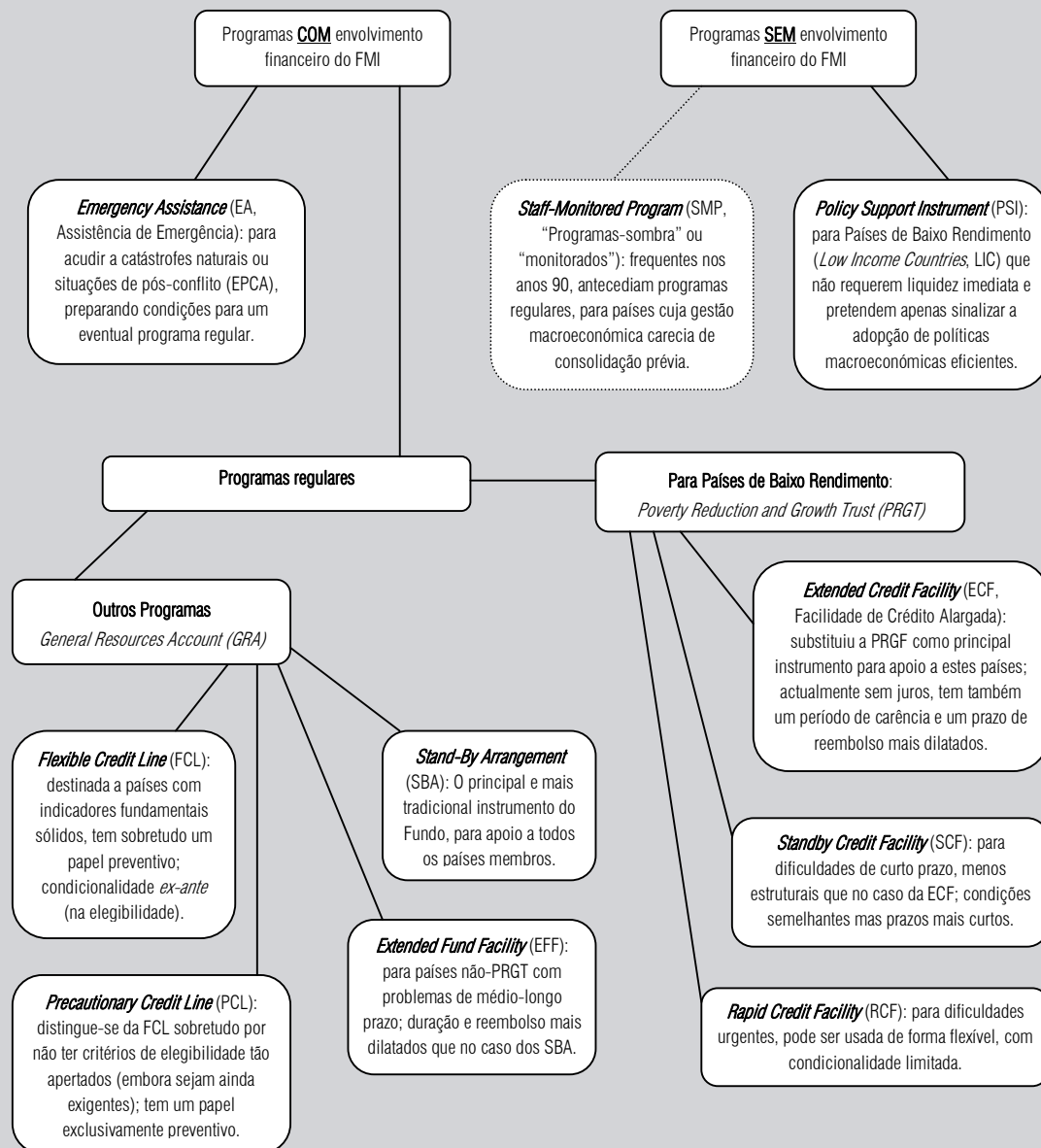
No contexto da primeira, destaca-se a actividade dita de *surveillance*, entendida como um cruzamento entre supervisão e vigilância do sistema monetário internacional, assim como das políticas económicas e financeiras dos países membros. Tal actividade assume diferentes dimensões, desde as chamadas Consultas ao abrigo do Artigo IV (relatórios, em regra anuais, sobre a situação macroeconómica de cada um dos países membros) até aos relatórios sobre as Perspectivas da Economia Mundial (*World Economic Outlook*, publicação de referência), passando por diversas outras iniciativas – como, por exemplo, os Relatórios sobre a Estabilidade Financeira Global (*Global Financial Stability Reports*), o Programa de Avaliação do Sector Financeiro (*Financial Sector Assessment Program*, FSAP), a *surveillance* multilateral ou o apoio técnico ao G20.

Já no âmbito da função de apoio à ultrapassagem de crises, assumem especial relevo os programas de ajustamento macroeconómico, solicitados por países membros que enfrentam dificuldades de natureza económico-financeira – e essencialmente orientados para a correcção dos desequilíbrios que estiveram na origem das mesmas (daí a ideia de “ajustamento”). A Figura 1 apresenta uma tipologia dos referidos programas, seguindo um critério que enfatiza duas distinções principais: em função do envolvimento financeiro do Fundo e em função do nível de rendimento dos países apoiados.

O actual leque de programas – e, em particular, o leque de facilidades financeiras associadas à maior parte deles – reflecte a evolução do Fundo ao longo do tempo, em resposta à necessidade de fazer face a diferentes tipos de situações críticas, atravessadas por países membros com características também muito variadas. Daí resultou uma diversificação progressiva dos instrumentos disponibilizados pela instituição, com o surgimento e a consolidação de uma gama alargada de programas/facilidades, concebidos para ir ao encontro de especificidades cada vez mais relevantes (como o nível de rendimento) – por forma a que pudessem assim ser mais eficientes.

De entre as diversas características particulares assumidas por estes programas, sublinhe-se apenas que eles assentam na ideia crucial de “condicionalidade” – genericamente, a associação entre desembolsos faseados (quanto está em causa financiamento prestado pelo Fundo, como sucede na maior parte dos casos¹) e a observância de metas (quantitativas e estruturais) que foram estipuladas para determinados momentos e se espera atingir através da aplicação das medidas preconizadas nos programas².

Figura 1. Tipologia dos Programas de Ajustamento apoiados pelo FMI



¹ O estabelecimento de programas com apoio do FMI funciona também, frequentemente, como um elemento mobilizador de financiamentos adicionais disponibilizados por outras fontes (ou do alívio de dívida externa), graças à credibilidade acrescida que conferem à política macroeconómica do país em causa (é o chamado “efeito de catalise” de tais programas).

² Importa, porém, ter presentes duas ressalvas. Por um lado, conforme está sublinhado na Figura 1, nem todos os programas apoiados pelo Fundo têm associado o envolvimento financeiro da instituição (podendo suceder que o país beneficiário não tenha necessidade imediata de liquidez). Por outro lado, nem todos os programas estão focados na ultrapassagem de dificuldades económico-financeiras (a segunda função básica do FMI), podendo também ser estabelecidos para sinalizar a qualidade das políticas macroeconómicas adoptadas (e tornar, assim, menos provável a ocorrência de crises). Neste segundo caso – que representa uma fatia relativamente pequena do total de programas (entre PSI, FCL e PCL, cf. Figura 1, correspondiam a 10 dos 60 programas em vigor) – considera-se que estes últimos se inserem sobretudo na primeira função básica do Fundo (ou seja, a preventiva), podendo ainda suceder que a condicionalidade assuma características *ex ante* ao invés de *ex post*.

Os programas de ajustamento estabelecidos entre os PALOP e o FMI

Conforme está bem evidente no Quadro 1, os cinco PALOP constituem um grupo bastante diversificado no que diz respeito a diversos vectores relevantes. É, de facto, possível distingui-los quanto à dimensão, quer populacional quer territorial (destacando-se Angola e Moçambique); quanto ao nível de rendimento *per capita* (sobressaindo Angola e Cabo Verde, com São Tomé e Príncipe numa zona intermédia); quanto ao facto de terem atravessado conflitos armados (Cabo Verde e São Tomé e Príncipe no sub-grupo que escapou ao flagelo); e ainda, entre outros aspectos possíveis, quanto ao historial de estabilidade económico-financeira, a longo prazo (Cabo Verde e Moçambique com desempenhos mais bem sucedidos).

Quadro 1

PALOP Principais indicadores económicos, 2010 ^(a)						
	Área (Km ²)	População (milhares)	PIB pm ^(b) (EUR milhões)	Inflação ^(c) (t.v.h. anual)	Saldo orçam. ^(d) (% PIB)	Saldo externo ^(e) (% PIB)
Angola	1246700	19100	62335	14.5	8.9	8.6
Cabo Verde	4033	492	1235	5.2	3.3	-8.9
Guiné-Bissau	36125	1600	626	6.1	-0.2	-6.8
Moçambique	799380	23400	8308	11.3	-3.7	-6.6
São Tomé e Príncipe	997	165	149	17.4	-4.2	-30.9
<i>para memória:</i>						
Brasil	8514876	190756	1576291	6.9	-2.9	-2.2
Portugal	92389	10627	172546	3.2	-9.1	-8.8
Timor-Leste	14600	1066	2240	13.5	224.6	242.5

Fontes: Bancos Centrais, Ministérios das Finanças e INE lusófonos; Eurostat; FMI.

Notas: (a) Salvo no caso da inflação (datas em nota de rodapé); (b) PNB no caso de Timor-Leste (PIB não-petrolífero: EUR 547 milhões); (c) Maio de 2011 (PALOP e Timor-Leste); Julho de 2011 (Brasil e Portugal); (d) Saldo corrente primário (Cabo Verde e São Tomé e Príncipe); em percentagem do PIB não-petrolífero (Timor-Leste); (e) Balança corrente e de capital (excepto Guiné-Bissau: balança corrente); em percentagem do PIB não-petrolífero (Timor-Leste).

Tais aspectos estão, em alguma medida, reflectidos no historial de relacionamento que cada um dos PALOP apresenta em relação ao Fundo (cf. Quadro 2). A questão do rendimento *per capita*, por exemplo, fica patente no facto de Angola e Cabo Verde – ambos actualmente classificados como países de rendimento médio – terem estabelecido programas do tipo *Stand-By Arrangement* (SBA), enquanto a Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe puderam receber apoio em condições mais favoráveis, no âmbito das facilidades financeiras destinadas aos países de menores rendimentos³.

A ocorrência de conflitos armados determinou, por seu turno, que a Guiné-Bissau tenha recorrido à assistência de emergência pós-conflito concedida pelo Fundo (*Emergency Post-Conflict Assistance, EPCA*)⁴. Este factor terá sido igualmente relevante para que só em 2009 (sete anos após os acordos de paz) Angola tenha celebrado o seu primeiro programa com apoio financeiro do FMI (depois de um efémero *Staff-Monitored Program, SMP*, em 2000/2001) e também, por outro lado, para que os esforços moçambicanos de ajustamento só tenham verdadeiramente começado a dar frutos mais visíveis após o fim da respectiva guerra civil, em 1992.

Já a questão do historial de relativa estabilidade macroeconómica (e, por conseguinte, de sucesso na execução dos esforços de ajustamento) pode ser aferida, por exemplo, pela circunstância de tanto Cabo

³ Embora Cabo Verde também tenha beneficiado de um programa ao abrigo da *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF, a antecessora da actual *Extended Credit Facility*, destinada aos países mais pobres), dada a sua recente evolução para o grupo dos países de rendimento médio – reflectindo o considerável progresso sócio-económico que registou nas duas últimas décadas.

⁴ É, aliás, o país que mais vezes (quatro) recorreu a este tipo de assistência, de entre os 15 países membros do Fundo abrangidos pela mesma desde 1995.

Verde como Moçambique terem evoluído de programas com envolvimento financeiro do Fundo para programas do tipo *Policy Support Instrument* (PSI). Ou seja, ambos deixaram de ter necessidade da liquidez disponibilizada pelo Fundo (essencialmente devido ao êxito na condução dos respectivos processos de ajustamento) mas quiseram, ainda assim, sinalizar junto dos parceiros externos o seu empenho na preservação de políticas macroeconómicas adequadas.

Quadro 2



Datas de adesão ao FMI: Angola (1989/09/19), Brasil (1946/01/14), Cabo Verde (1978/11/20), Guiné-Bissau (1977/03/24), Moçambique (1984/09/24), Portugal (1961/03/29), São Tomé e Príncipe (1977/09/30), Timor-Leste (2002/07/23).

- Programas com envolvimento financeiro do FMI;
- Programas sem envolvimento financeiro do FMI (excluindo *Staff-Monitored Programs*).