

## O FMI e as Restrições a Gastar a Ajuda

por David Goldsbrough, Visiting Fellow, Center for Global Development (CGD) <sup>1</sup>

**Em um recente IPC One pager**, Terry McKinley pergunta porque a África está sendo submetida a restrições no que tange a gastar a ajuda (IPC OP No. 34, 2007). Ele implica as “políticas monetárias restritivas, com focalização na inflação” patrocinadas pelo FMI como o principal agente bloqueador da expansão fiscal. Concordo que o FMI tem sido excessivamente conservador na formulação de estratégia fiscal em muitos programas para países com baixa renda. No entanto, o cerne do problema não são as metas da inflação. A questão principal são os pressupostos implícitos que o FMI coloca – com frequência sem muito apoio em evidências comprobatórias – sobre como a economia real vai responder às mudanças nos déficits fiscais e nas despesas públicas.

Nossa compreensão das ligações entre as políticas macroeconômicas e objetivos finais, como o crescimento e progresso rumo aos ODM é bastante limitado, tanto mais assim do que o FMI, ou os seus críticos, muitas vezes impliquem. Face a esta incerteza, a humildade está em pauta e escolhas sobre a utilização de ajuda suplementar deverão, na máxima medida do possível, ser deixadas aos processos políticos nacionais para decidir. Por exemplo, após o alívio da dívida, a gama de caminhos fiscais (para déficits, gastos etc.) que são viáveis, no sentido de não arriscarem a aflição de dívida renovada ou de instabilidade macroeconômica – está maior do que muitos programas do FMI sugeririam.

Um relatório recente do Escritório de Avaliação Independente (IEO) do FMI, “The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa”, tem desencadeado controvérsia acerca da abordagem do FMI. O relatório sugere que os programas do FMI destinam apenas 27 centavos de cada dólar de ajuda adicional para serem canalizados para gasto público mais elevado. Mas os resultados variam muito de país para país. O estudo, que se utilizou de regressões para analisar a relação entre os aumentos esperados na ajuda e nos usos programados daquela ajuda, permite duas importantes percepções: i) os resultados explicam apenas uma pequena parte da variação entre programas e ii) fazem indicar que os Programas do FMI dependem criticamente das condições iniciais de um país. (Ambos os resultados sugerem que o FMI não está buscando uma abordagem de “tamanho único”).

Se reservas externas são baixas (menos de 2 ½ meses de importações), virtualmente todas as ajudas suplementares estão programadas para ser poupadas em reservas mais elevadas. Se as reservas são mais elevadas, mas as condições macro internas falham num elevado teste de estabilidade – que o IEO representou pela inflação de 5 por cento ou mais baixa – o vasto volume de ajuda extra (85 centavos por dólar) é canalizado para a redução da dívida interna. Só quando as reservas estão elevadas e condições macro domésticas são altamente “estáveis”, é que a maioria da ajuda adicional é programada para despesa fiscal mais elevada.

Estes resultados sugerem uma posição política muito conservadora. O FMI está correto em ter em conta o nível das reservas nacionais e as condições macro quando considere como a ajuda suplementar deva ser utilizada, mas o grau em que estes fatores influenciem a alocação da ajuda parece excessivo. Usar parte de quaisquer aumentos iniciais na ajuda para reconstruir reservas é adequado, mas a parte alocada às reservas deve depender de quanto tempo a ajuda mais elevada esteja prevista para durar. Os programas do FMI parecem assumir que todos os aumentos de ajuda serão temporários.

Infelizmente, os resultados do IEO têm sido interpretados como implicando que o nível de inflação colocado como meta nos programas do FMI seja a questão principal. O IEO utilizava taxa de inflação inicial, em vez de uma medida da dívida pública interna, como o único indicador de estabilidade macro interna, porque a base de dados interna usada pelo FMI sobre o desempenho em seus programas não têm bons dados sobre dívida

interna. Esta falta é sem dúvida chocante, dada a ênfase colocada pelo FMI na redução desses níveis da dívida e torna difícil dizer o que realmente está dirigindo a concepção fiscal. Contudo, ambos os últimos trabalhos do CGD e avaliações anteriores do IEO sugerem que a concepção de programas fiscais do FMI é fortemente influenciada por vários pressupostos implícitos sobre a forma como a economia vai reagir à expansão ou endurecimento fiscal. Na prática, as evidências empíricas específicas de cada país são com frequência bastante limitadas:

- Os programas assumem frequentemente que os déficits fiscais mais baixos, principalmente com o financiamento interno, levarão a um maior investimento privado (através de taxas de juro mais baixas, etc.) Na prática, a resposta do setor privado depende de muitas outras políticas e outros fatores específicos de cada país. Os programas do FMI, sistematicamente, superestimaram o tamanho e a velocidade dessas reações.
- Os efeitos da despesa pública mais elevada a mais longo prazo do lado da oferta são, com algumas louváveis recentes exceções, amplamente ignorados em muitos quadros macroeconômicos. O principal enfoque do FMI é no mais curto prazo; aos programas faltam muitas vezes planos de despesas de médio prazo cujos efeitos de longo prazo possam ser analisados. No entanto, avaliando a trajetória fiscal adequada de médio prazo exige alguns juízos sobre o provável impacto do aumento dos gastos públicos.
- Muitos programas combinam uma abordagem conservadora às projeções iniciais de ajuda (para evitar que os programas fiquem subfinanciados) com condicionalidade que apela para que a ajuda com um valor acima do esperado seja poupada e deficiências temporárias de ajudas sejam compensadas por cortes nas despesas. Tal abordagem assimétrica reflete pressupostos implícitos acerca da duração dos aumentos nas ajudas, mas também tende a ignorar os custos de interrupções temporárias de gastos, que podem ser elevadas (por exemplo, no setor da saúde). Só recentemente os programas começaram a dar maior ênfase ao nivelamento das despesas.

A resolução destes três aspectos da concepção dos programas do FMI é, em minha opinião, muito mais importante do que a preocupação com as metas de inflação excessivamente baixas. Isto não quer dizer que a abordagem da inflação e da política monetária pelo FMI tenha sido correta. Ela poderia muito bem ter dado muita ênfase para conseguir inflação mais baixa África. Mas a reversão de recentes ganhos sobre a inflação não vai produzir crescimento mais elevado, podendo, da forma como são formulados os programas fiscais do FMI, desviar a atenção de outros, mais fundamentais problemas.

*Referência:*

1. David Goldsbrough preside um Grupo de Trabalho no CGD sobre Programas do FMI e Gastos com Saúde e de gastos.

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:  
[www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org)