

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
GABINETE DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE

**Uma Avaliação sobre
o FMI e a Ajuda à África Subariana**

12 de Março de 2007

O presente relatório foi elaborado por uma equipa liderada por Joanne Salop e composta por Martin Kaufman, Markus Berndt, Steve Kayizzi-Mugerwa, Scott Standley e Tim de Vaan. Também estão incluídos os contributos de David Bevan, Kwesi Botchwey, David Peretz, Thomas Reichmann, Luis Alvaro Sanchez Baracaldo e Misa Takebe. O relatório foi aprovado por Thomas Bernes, Director do Gabinete de Avaliação Independente (IEO) do FMI.

A versão original foi publicada em inglês, disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/ieo>.

Índice	Página
Abreviaturas e Siglas	v
Sumário Executivo.....	vii
I. Introdução.....	1
II. Políticas Nacionais e Programas	3
A. Flexibilidade no Uso da Ajuda.....	6
B. Análise da Ajuda	12
C. Agenda dos Pontos Principais.....	17
III. Gestão das Relações do FMI na AS.....	25
A. Autoridades	26
B. Doadores.....	30
C. Parceiros Multilaterais.....	32
D. Sociedade Civil	35
IV. Determinantes Institucionais do Comportamento do FMI	37
A. Conselho de Administração	37
B. Direcção-Geral	39
C. Corpo Operacional	42
V. Conclusões e Recomendações da Avaliação	45
A. Conclusões	47
B. Recomendações.....	48
Caixas	
1. Tendências da Ajuda, Políticas e Resultados na AS.....	5
2. Gasto e Absorção da Ajuda Adicional.....	6
3. Conceitos Diferentes Usados nos Cenários de Ajuda.....	15
4. Pontos Principais do PRGF.....	18
5. Local de Trabalho	25
6. Substanciar o Diálogo com as Autoridades no Âmbito do PRGF	27
7. Envolvimento do Fundo com os Doadores: <i>diversas funções possíveis</i>	39
8. Perspectiva dos Representantes Residentes sobre a Coordenação com os Doadores....	46
Gráficos	
1. Reacções Programadas da Balança Corrente a Aumentos da Ajuda	7
2. Reacções Programadas do Orçamento a Aumentos da Ajuda	8
3. Metas de Inflação dos PRGF e dos ESAF na AS	9
4. Inquérito de Opinião sobre a Análise da Capacidade de Absorção do PRGF	11
5. Fluxos de Ajuda Programados e Efectivos: Subestimação dos Influxos de Médio Prazo nos PRGF	14

6. Despesa Pública com Educação, Saúde e DRP	19
7. Inquérito de Opinião sobre a Interação Técnicos do FMI/Autoridades: <i>Articulada</i>	30
8. Inquérito de Opinião sobre a Interação Técnicos do FMI/Doadores: <i>Desarticulada</i> ..	32
9. Inquérito de Opinião sobre a Flexibilidade no Uso da Ajuda Vinculada	33
10. Inquérito de Opinião sobre a Interação Técnicos do FMI/Técnicos do Banco Mundial: <i>Desapontamento</i>	34
11. Inquérito de Opinião sobre a Interação Técnicos do FMI/Sociedade Civil Local: <i>Muito Desarticulada</i>	36
12. Com Quem os Técnicos do FMI Despendem o Seu Tempo?	36
13. Inquérito de Opinião sobre a Relevância do PERP para o PRGF e Vice-Versa.....	42
14. Inquérito de Opinião sobre a Relevância dos PRGF para os Objectivos Macroeconómicos, de Crescimento, de Redução da Pobreza e Outros ODM.....	43
15. Inquérito de Opinião aos Chefes de Missão sobre os Défices Fiscais, Inflação e Dívida Interna	44
16. Inquérito de Opinião sobre a Proactividade do Fundo na Discussão com os Doadores sobre os Hiatos da Ajuda	44
 Anexos	
A. Perspectiva do Conselho sobre Questões Relevantes	50
B. Análise Quantitativa	58
C. Análises Internas: Metodologia e Principais Conclusões	69
D. Estudos de Casos dos Países: Alterações no Programa dos Principais Beneficiários da Ajuda.....	82
E. Inquérito da Avaliação	89
 Referências.....	 95

Abreviaturas e Siglas

AFR	Departamento de África do FMI
AFRITAC	Centro Regional de Assistência Técnica em África
AFRODAD	Fórum Africano e Rede da Dívida e Desenvolvimento
AOD	Assistência Oficial para o Desenvolvimento
AS	África Subsariana
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
CD	Critério de Desempenho
CGD	Centro para o Desenvolvimento Global
CMFI	Comité Monetário e Financeiro Internacional
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional (Reino Unido)
DRP	Despesas para Redução da Pobreza
EMP	Estratégia de Médio Prazo
EPA	Avaliação Ex-Post
ERP	Estratégia de Redução da Pobreza
ESAF	Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural
EXR	Departamento de Relações Externas do FMI
FAD	Departamento de Finanças Públicas do FMI
FMI	Fundo Monetário Internacional
HIPC	Países Pobres Muito Endividados
IEO	Gabinete de Avaliação Independente do FMI
IFI	Instituição Financeira Internacional
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MDRI	Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral
MONA	Monitorização dos Acordos do FMI (base de dados)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivo de Desenvolvimento do Milénio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PDR	Departamento de Elaboração e Exame de Políticas do FMI
PEFA	Gestão das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira
PERP	Plano Estratégico de Redução da Pobreza
PFP	Documento-Quadro de Política Económico e Financeira
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRGF	Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento
PSIA	Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza
RCA	República Centro-Africana
RDC	República Democrática do Congo
RIL	Reservas Internacionais Líquidas
SWAp	Abordagem Sectorial Ampla
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre o HIV/SIDA
UNECA	Comissão Económica das Nações Unidas para África
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO EXECUTIVO

I. INTRODUÇÃO

i. **O presente relatório expõe as principais conclusões e recomendações de uma avaliação independente sobre o papel e desempenho do FMI na definição e uso da ajuda destinada aos países de baixo rendimento da África Subariana (AS).**

A avaliação concentrou-se no período de 1999 a 2005, uma época caracterizada pelo melhor comportamento macroeconómico da maioria dos países subsarianos, que registaram níveis de maior crescimento e menor inflação. Paralelamente, a ajuda à AS recuperou de quedas anteriores, o alívio da dívida ganhou novo ímpeto e os doadores começaram a favorecer o apoio conjunto ao orçamento. Em finais de 1999, foi introduzido o Plano Estratégico de Redução da Pobreza (PERP) e o FMI converteu o seu Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural (ESAF) no Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF).

ii. **À medida que estas mudanças se desenrolaram, começaram a surgir novas variantes das críticas tradicionais à actuação do FMI na AS, com três delas a constituir um ponto de partida para a avaliação.** A primeira crítica é que os programas apoiados pelo FMI bloquearam o uso da ajuda disponível à AS por meio de programas macroeconómicos excessivamente conservadores. A segunda crítica considera que tais programas foram pouco ambiciosos na projecção, análise e identificação das oportunidades para o uso dos influxos de ajuda à AS, o que por sua vez pode ter contribuído para a redução da prestação efectiva de ajuda pelos doadores. A terceira crítica é que os programas apoiados pelo FMI pouco fizeram para resolver os problemas relacionados com a pobreza e distribuição do rendimento, apesar de toda a retórica institucional em contrário.

iii. **O modelo utilizado pela equipa de avaliação para analisar o desempenho do corpo técnico assenta nas políticas aprovadas pelo Conselho de Administração.** Também foram consideradas as directrizes operacionais para o corpo técnico elaboradas pela Direcção-Geral a partir das decisões do Conselho. Os comunicados emitidos pelo FMI, através dos discursos da Direcção-Geral e altos funcionários, as notas de imprensa e os artigos e correspondência em publicações periódicas foram igualmente pertinentes. Todos estes meios de comunicação constituem veículos fundamentais para articular as posições do Fundo e informar o público externo sobre o trabalho do FMI, para além de que criam expectativas em função das quais o desempenho do FMI é julgado externamente.

iv. **Um tema recorrente da avaliação é a desarticulação das percepções externas entre a retórica do Fundo sobre ajuda e redução da pobreza e o seu trabalho efectivo nos países.** Em alguns casos, a parceria do Fundo com o Banco Mundial em apoio da Estratégia de Redução da Pobreza (ERP), da Monitorização Global e outras iniciativas — e comunicados relacionados — tem distorcido as percepções sobre as responsabilidades do Fundo nos domínios da ajuda e redução da pobreza nos países. Para distinguir a actuação do Fundo face ao Banco Mundial e outros parceiros — e autoridades nacionais — a equipa de avaliação restringiu-se às evidências colhidas dos

programas apoiados pelo PRGF, para o qual o Fundo é o actor principal e do qual participaram 29 países da AS durante o período de avaliação 1999–2005.

II. CONCLUSÕES

v. **O tópico da desarticulação das percepções está implicitamente relacionado com a questão mais abrangente da tentativa — em última análise sem sucesso — de mudança institucional.** Quando o PRGF foi criado, aspirava-se a que significasse mais do que uma mera alteração de nome. Definiu-se uma nova forma de trabalhar, assente no processo ERP, com programas baseados em medidas específicas formuladas pelos países e orientadas para a redução da pobreza e crescimento, bem como uma visão ambiciosa do papel do Fundo na análise e mobilização da ajuda, trabalhando em estreita colaboração com o Banco Mundial. Todavia, perante um consenso frágil no Conselho e uma cultura profissional fortemente concentrada na estabilidade macroeconómica — e, principalmente, as mudanças dos quadros superiores da Direcção-Geral com a consequente falta de liderança institucional focalizada e acompanhamento — o Fundo regressou à sua postura tradicional.

vi. **A boa notícia é que o comportamento da maioria dos países da AS melhorou durante o período, o que resultou, em parte, da assessoria e acções do Fundo, nomeadamente através da Iniciativa HIPC e da MDRI e, em grande medida, da actuação das autoridades nacionais. Paralelamente, assistiu-se também ao melhor desempenho dos doadores.** Nestes casos, a formulação do programa macroeconómico apoiado pelo PRGF foi relaxada e passou a permitir maior flexibilidade no uso da ajuda. A combinação do melhor desempenho dos países e dos doadores com a associada adaptabilidade na formulação do programa PRGF melhorou de forma substancial as perspectivas da AS em termos de crescimento e da redução da pobreza.

vii. As conclusões concretas da avaliação são as seguintes:

- **As políticas macroeconómicas apoiadas pelo PRGF assumiram na generalidade uma postura flexível no uso da ajuda adicional para os países cujas políticas recentes resultaram em elevados níveis de reservas e inflação baixa; para os outros países, programou-se canalizar a ajuda adicional para o aumento de reservas ou para a amortização da dívida interna.** Constatou-se que as reservas equivalentes a 2-3 meses de importações constituíam o limiar para determinar qual o destino do aumento da ajuda: expansão do défice da balança corrente ou aumento das reservas. O limiar de inflação estimado para determinar se o país deve gastar ou poupar a ajuda adicional situa-se no intervalo de 5 a 7 por cento. Essas conclusões são consistentes com a política aprovada pelo Conselho sobre a flexibilidade no uso da ajuda, as orientações e comentários da Direcção-Geral para o corpo técnico e as posições deste. Por outro lado, também ajudam a perceber a imagem que os observadores externos têm do FMI quando consideram que este “bloqueia” o uso da ajuda: para os países com inflação superior ao limiar, os PRGF tendem a programar a poupança de pelo menos uma parte da ajuda adicional.

- **Os PRGF não estabeleceram metas de ajuda ambiciosas como também não identificaram oportunidades de ajuda adicional — que ocorrem quando a capacidade de absorção supera os influxos projectados de ajuda.** De uma forma indirecta, estes programas catalisaram a ajuda através da ênfase dada à análise macroeconómica e ao apoio dos esforços dos países para melhorarem o panorama macroeconómico e a governação fiscal subjacentes. As previsões a médio prazo da ajuda incluídas nos PRGF têm dado sinais de adaptação ao aumento persistente da ajuda à AS — depois de terem sido demasiadamente conservadoras no início. Porém, o corpo técnico do FMI pouco fez para analisar cenários de políticas e ajuda alternativos e partilhar as suas conclusões com as autoridades e os doadores. Não foi pró-activo na mobilização dos recursos da ajuda, um tópico em que o Conselho continua dividido e em que as políticas do Fundo — e respectivas directivas operacionais para o corpo técnico — não são claras.
- **Dos principais aspectos que distinguem o PRGF do ESAF, a governação fiscal tem sido abordada muito mais sistematicamente do que outros elementos, como a utilização de análises do impacto social ou as provisões orçamentais em benefício dos pobres e do crescimento.** A forte incidência do PRGF sobre a *governação fiscal* reflecte o apoio claro, consistente e continuado do Conselho; a posição central que este tópico ocupa em relação aos objectivos macroeconómicos essenciais do Fundo através das suas relações com a execução orçamental e a colaboração efectiva entre o Fundo e o Banco Mundial, assente na capacidade profissional de ambas as instituições. O apoio do Conselho de Administração à Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza (PSIA), apesar de forte, foi mais contido; a análise social é um elemento menos central para o mandato fulcral do Fundo e a adaptação da PSIA às necessidades do PRGF foi inicialmente bastante limitada pelas expectativas irrealistas acerca da colaboração entre o Fundo e o Banco sobre a matéria, com os esforços mais recentes a concentrarem-se em análises efectuadas internamente. A fraca colaboração entre as duas instituições também foi um factor explicativo da incapacidade do Fundo prestar mais atenção à questão das infra-estruturas e sua interligação com o crescimento e a competitividade, bem como suas possíveis implicações macroeconómicas para o gasto e absorção programados da ajuda adicional.
- **Os comunicados do FMI sobre a ajuda e a redução da pobreza contribuíram para a percepção externa de que o Fundo se havia comprometido a fazer mais em termos de mobilização de recursos e análise da redução da pobreza.** A desarticulação resultante reforçou o cinismo e a desconfiança sobre a actuação do Fundo na AS e noutros países de baixo rendimento. Esta situação foi especialmente notória nos primeiros anos do período de avaliação, quando os comunicados da Direcção-Geral punham a tónica na interligação recíproca entre o crescimento e a redução da pobreza. Mas, ainda hoje continua a ser uma fonte de preocupações, no contexto dos comunicados externos sobre o apoio do FMI a cenários alternativos, estratégias para prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e mobilização da ajuda, comunicados estes que exageram as acções do Fundo no contexto dos PRGF.

- **O Fundo desperdiçou oportunidades de comunicar com um público mais amplo na África Subsariana**, uma vez que tem uma rede de representantes residentes na AS. Nos últimos anos, com as mudanças que têm ocorrido no campo da ajuda, a maior descentralização dos doadores e a sua utilização acrescida dos instrumentos de apoio ao orçamento, têm aumentado as pressões para que os representantes residentes dediquem mais do seu tempo aos parceiros locais. No entanto, a capacidade de envolvimento total do Fundo com os parceiros locais viu-se limitada pelos recursos e competências do corpo técnico, neste contexto de constante mutação. Não obstante, os representantes residentes continuam a ser uma importante fonte de informação, em grande medida desaproveitada, sobre o que sucede no terreno entre os doadores e a sociedade civil; as suas observações não contribuem sistematicamente para as posições da instituição.

III. RECOMENDAÇÕES

viii. **Pensando no futuro, a avaliação destaca três recomendações para melhorar a coerência — efectiva e percebida — das políticas e práticas adoptadas pela instituição no tocante à ajuda à AS.** Estas recomendações podem revelar-se igualmente importantes para várias iniciativas incluídas na Estratégia de Médio Prazo (EMP).

- **O Conselho de Administração deve reiterar e/ou clarificar as políticas do Fundo em relação aos níveis mínimos de desempenho subjacentes ao gasto e absorção da ajuda adicional, mobilização da ajuda, cenários alternativos, PSIA e quadros orçamentais em prol dos pobres e do crescimento.** Com base nestas reafirmações e/ou esclarecimentos, a Direcção-Geral deve dar uma orientação precisa ao corpo técnico sobre o que lhe é exigido, encorajado, permitido e/ou proibido — inclusivamente no seu trabalho com o Banco Mundial e outros parceiros — e deve assegurar uma implementação e resultados efectivos. O Departamento de Relações Externas deve assegurar a consistência dos comunicados institucionais emitidos com as políticas operacionais aprovadas pelo Conselho e as operações apoiadas pelo Fundo.
- **A Direcção-Geral deve definir mecanismos transparentes para acompanhar e avaliar a implementação das directrizes de políticas clarificadas.** As Avaliações Ex-Post (EPA) do Fundo devem abranger de forma explícita as actuações do corpo técnico e os seus contributos para a implementação das políticas existentes e clarificadas. Contudo, em face das preocupações externas gerais sobre o processo de responsabilização do corpo técnico do FMI na AS, é necessário fazer balanços da situação mais periódicos e transparentes dos programas dos países, possivelmente no contexto das revisões do PRGF pelo Conselho ou em futuras revisões da EMP.
- **A Direcção-Geral deve definir claramente quais são as suas expectativas — e as disponibilidades de recursos — para as interacções dos representantes residentes e chefes de missões do Fundo com os grupos locais de doadores e a sociedade civil.** Deve acompanhar as principais tendências do ambiente operacional da instituição nos países, inclusivamente no que toca à ajuda, avaliando periodicamente as implicações das políticas e estratégias do Fundo para os diferentes países.

I. INTRODUÇÃO

- 1. Este relatório apresenta as principais conclusões e recomendações de uma avaliação independente sobre o papel e desempenho do FMI na definição do envelope de recursos externos nos países de baixo rendimento da África Subsariana (AS).** A avaliação concentrou-se na ajuda — a principal fonte de financiamento externo para a maioria destes países — e, em particular, na forma como o FMI tem interagido com os países beneficiários e doadores na configuração da prestação e uso da ajuda a favor da redução da pobreza e outros objectivos de desenvolvimento. A avaliação focou-se nos programas apoiados pelo Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF), que constitui o instrumento primordial da actuação operacional do Fundo na AS.
- 2. A avaliação concentra-se no período de 1999 a 2005, uma época de mudanças assinaláveis no contexto externo às actividades do FMI na AS.** Este foi um período caracterizado pela melhoria do desempenho macroeconómico em muitos países subsarianos, com taxas de crescimento mais elevadas a par de taxas decrescentes de inflação, mas praticamente sem alteração da parcela da população que vive em pobreza. Foi nesta altura que a comunidade internacional adoptou os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), apoiados no Consenso de Monterrey sobre a necessidade de melhorar as políticas dos países em vias de desenvolvimento e promover maiores e melhores oportunidades de ajuda e comércio nos países desenvolvidos. Foi uma época em que a ajuda à AS recuperou do declínio no início dos anos 90 e em que os doadores começaram a favorecer o apoio conjunto ao orçamento em muitos países da região. Todos estes acontecimentos tiveram implicações para o trabalho do Fundo.
- 3. No FMI, o período de avaliação começa com a introdução do PRGF — no último ano da era Camdessus — e termina com o lançamento da Estratégia de Médio Prazo (EMP).** Com a aproximação do novo milénio, as pressões cresceram sobre os accionistas do Fundo para agirem nos domínios do perdão da dívida e da redução da pobreza. Os tópicos principais nas Reuniões Anuais de Setembro de 1999 foram a Iniciativa HIPC Reforçada, o processo da Estratégia de Redução da Pobreza (ERP) e a conversão do Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural (ESAF) no Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF). Sob a nova abordagem, que foi operacionalizada pelo(s) Conselho(s) de Administração antes do fim de 1999, as funções do Fundo e do Banco entrelaçaram-se através do Plano Estratégico de Redução da Pobreza (PERP) e da Iniciativa HIPC. Nos anos que se seguiram, assistiu-se a um amplo processo de experimentação, com ênfase crescente no engajamento nacional através do processo ERP.
- 4. À medida que estas mudanças se concretizaram, começaram a surgir variantes das críticas tradicionais à actuação do FMI na AS, com três delas a constituir um ponto de partida para a avaliação.** A primeira é que os programas apoiados pelo FMI bloquearam o uso da ajuda disponível à AS por meio de programas macroeconómicos excessivamente conservadores. A segunda considera que tais programas foram pouco ambiciosos na projecção, análise e identificação das oportunidades para o uso dos fluxos de ajuda destinados à AS, o que por sua vez pode ter moderado a prestação efectiva de ajuda pelos doadores. Por último, criticam-se os

programas apoiados pelo FMI pois pouco fizeram para resolver os problemas da redução da pobreza e distribuição do rendimento, apesar de toda a retórica institucional em contrário.

5. **O modelo utilizado pela equipa de avaliação para analisar o desempenho do corpo técnico assenta nas políticas aprovadas pelo Conselho de Administração.** Tais políticas sintetizam o que os Administradores do FMI haviam decidido como sendo o papel do Fundo nestas áreas e, por conseguinte, o mandato de conduta do corpo técnico.¹ Também foram consideradas as directrizes operacionais para o corpo técnico elaboradas pela Direcção-Geral a partir das decisões do Conselho. Os comunicados emitidos pelo FMI, através dos discursos da Direcção-Geral e altos funcionários, as notas de imprensa do Departamento de Relações Externas (EXR) do FMI e os artigos e correspondência em publicações periódicas foram igualmente pertinentes. Todos estes meios de comunicação são veículos fundamentais para articular as posições do Fundo e informar o público externo sobre os compromissos assumidos pelo FMI.

6. **Um tema recorrente da avaliação é a desarticulação das percepções externas entre os compromissos assumidos pelo Fundo nos domínios da ajuda e redução da pobreza e o seu trabalho efectivo nos países.** Em alguns casos, a parceria do Fundo com o Banco Mundial em apoio da ERP, da Monitorização Global e outras iniciativas — e comunicados relacionados — tem distorcido as percepções sobre as responsabilidades do Fundo nos domínios da ajuda e redução da pobreza nos países. Para distinguir a actuação do Fundo face ao Banco Mundial e aos outros parceiros — e autoridades nacionais — a equipa de avaliação centrou-se estritamente nas evidências colhidas dos programas apoiados pelo PRGF, que é o instrumento utilizado pelo Fundo para apoiar os países na implementação da abordagem PERP e do qual participaram 29 países da AS durante o período de avaliação 1999–2005.

7. **É neste contexto que o relatório apresenta as principais conclusões da avaliação, concentrando-se no paralelo entre o que o Fundo efectivamente fez em termos da ajuda e redução da pobreza na AS versus o que se havia comprometido a fazer.** O relatório está estruturado da seguinte forma. O Capítulo II analisa as evidências empíricas e documentais sobre o tratamento dado pelos PRGF na AS à: i) flexibilidade no uso da ajuda por via da formulação das políticas macroeconómicas; ii) projecção e análise da ajuda e iii) agenda do PRGF em prol dos pobres e do crescimento. O Capítulo III analisa as interacções do corpo técnico do Fundo com as autoridades nacionais — o principal cliente do Fundo —, com os doadores bilaterais e multilaterais e com a sociedade civil sobre a ajuda e temas relacionados. O Capítulo IV debruça-se sobre os determinantes do comportamento do Fundo — as políticas aprovadas pelo Conselho de Administração, a liderança exercida pela Direcção-Geral e as suas directrizes e comunicados e as opiniões do corpo técnico. O Capítulo V expõe as constatações e recomendações da avaliação. O Anexo A sumaria as conclusões mais pertinentes do Conselho de Administração. O Anexo B descreve a análise quantitativa da avaliação. O Anexo C descreve o perfil dos 29 países da amostra da avaliação e discute as

¹ Para contextualizar a discussão, o Anexo A inclui citações das observações finais e resumos do Presidente relativas às discussões do Conselho pertinentes, para além de uma tabela explicativa da evolução cronológica da linha do pensamento do Conselho. Ver Anexo A, Tabela A1.

conclusões das análises internas. O Anexo D examina os resultados dos estudos de casos e o Anexo E resume a metodologia e os resultados da avaliação.

II. POLÍTICAS NACIONAIS E PROGRAMAS

8. **Este capítulo dá a conhecer as conclusões da avaliação sobre os temas relacionados com a ajuda na formulação dos programas apoiados pelo PRGF.**

Aborda: i) as relações entre ajuda, balança corrente e ajustamento fiscal nos PRGF; ii) a análise da ajuda nos PRGF e iii) a agenda do PRGF em prol dos pobres e do crescimento.² Neste capítulo, dá-se ênfase à formulação do programa — tanto para o período inicial do programa PRGF como para períodos subsequentes na sequência de revisões — pois é na fase de formulação que são mais visíveis as contribuições e as informações fornecidas pelo corpo técnico do Fundo.

9. **A Caixa 1 apresenta uma visão geral da evolução dos acontecimentos na AS no tocante à ajuda, indicadores macroeconómicos, crescimento e redução da pobreza.** O gráfico (i) sintetiza as tendências recentes na ajuda. Como está ilustrado, a Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) concedida aos 29 países da AS estudados diminuiu durante o período do ESAF, atingindo o seu nível mais baixo em 1999 e recuperando durante o período do PRGF. Esta evolução reflecte a mudança no panorama da ajuda à AS desde a adopção dos ODM e o melhoramento do desempenho da maioria dos países da AS, um factor a considerar nos planos de ajuda dos doadores. O gráfico (i) também mostra as tendências de evolução dos donativos para o alívio da dívida, que dispararam a partir de 2002.

10. **Três factores merecem menção na mudança do perfil da ajuda.** Em primeiro lugar, a redução da ajuda no período do ESAF fez-se sentir em quase todos os países da AS, enquanto que o aumento da ajuda no período do PRGF afectou principalmente dois grupos de países — os países em situações de pós-conflito e os países com bom desempenho. Segundo, a volatilidade da ajuda externa permaneceu elevada durante todo o período considerado.³ (Ver gráfico (ii).) Em terceiro lugar, a ajuda no gráfico (i) inclui donativos e empréstimos em condições concessionais com um elemento de donativo de, pelo menos, 35 por cento. Segundo as directrizes do Fundo, todos os PRGF limitam de forma rígida — e, em muitos casos, impedem completamente — a contracção ou garantia da dívida externa sem carácter de concessionalidade pelo governo, colocando limites específicos sobre o grau mínimo de concessionalidade.⁴

11. **A melhoria observada nas políticas e resultados macroeconómicos nos 29 países da AS com programas apoiados pelo PRGF também pode ser vista na Caixa 1.** Os gráficos (iii) e (iv) mostram que tanto o défice fiscal como a inflação

² Ver IMF (2000a).

³ O aumento no fim do período no gráfico da volatilidade da Caixa 1 reflecte a intensificação da ajuda à AS referida no parágrafo 9.

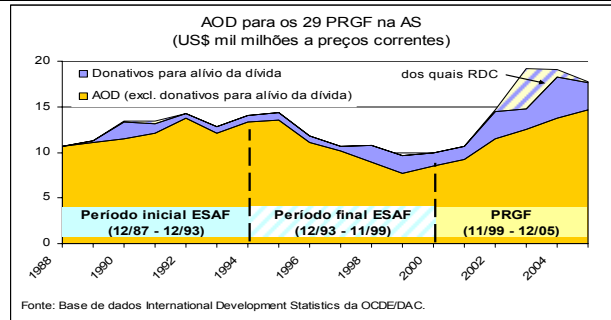
⁴ Ver IMF (2006g). Estas restrições sobre a dívida contraída provêm das preocupações com os problemas da sustentabilidade da dívida e dos “free-riders” no contexto das iniciativas de alívio da dívida. Até recentemente, estas limitações geralmente não eram vinculativas, já que as próprias condições de mercado limitavam o interesse dos credores. Porém, após as iniciativas HIPC e MDRI, a situação alterou-se, surgindo graves problemas relacionados com o controlo da acumulação de nova dívida.

diminuíram acentuadamente desde meados dos anos 90. O crescimento do rendimento per capita, apesar de baixo, tem-se tornado positivo de uma forma mais consistente e o rendimento per capita começou a recuperar do seu patamar mínimo de meados da década de 90. No futuro, ainda persistem imensos desafios, especialmente em termos da redução da pobreza, uma área em que ainda não se assistiu a um declínio significativo da proporção da população que vive com menos de US\$ 1 por dia.

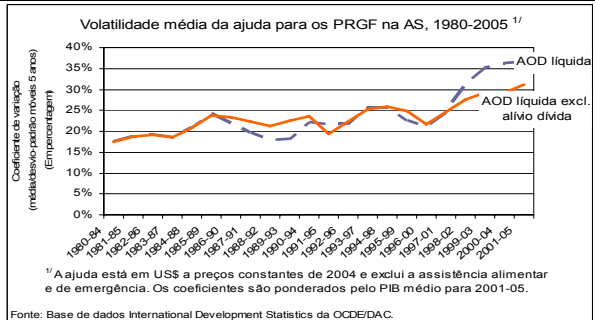
Caixa 1. Tendências da Ajuda, Políticas e Resultados na AS

I. Ajuda

(i) Fluxos

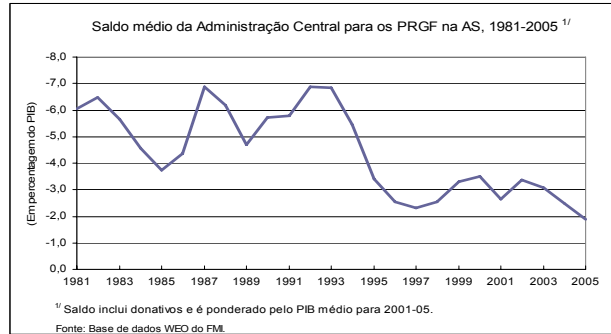


(ii) Volatilidade

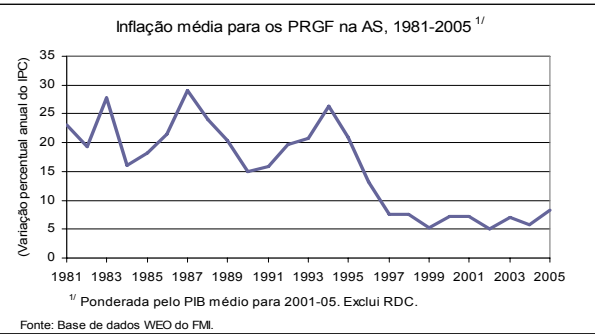


II. Desempenho Macroeconómico

(iii) Défice Fiscal

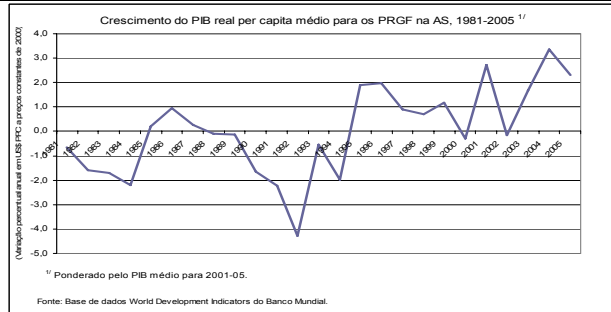


(iv) Inflação

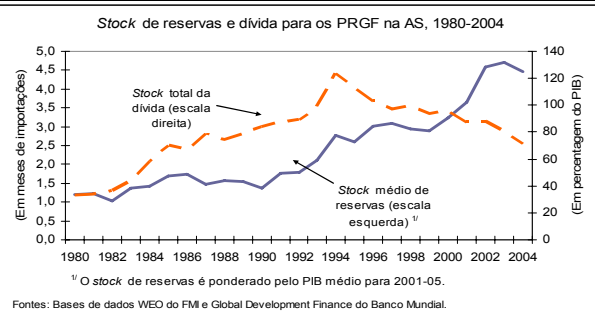


III. Resultados Económicos

(v) Crescimento do Rendimento Per Capita

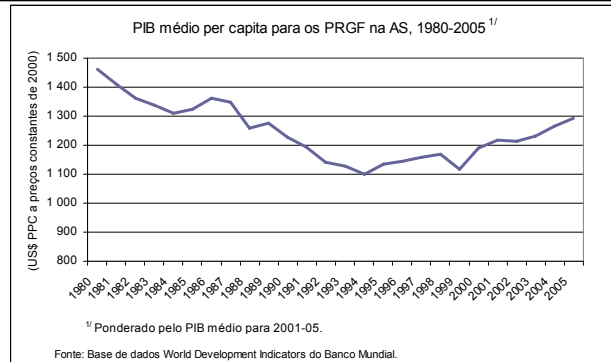


(vi) Reservas e Dívida

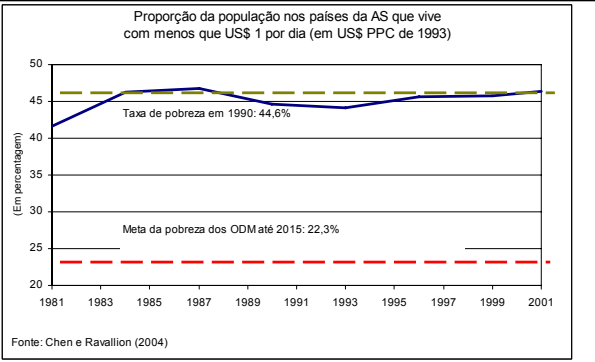


IV. Resultados a nível de Pobreza

(vii) Rendimento Per Capita



(viii) Pobreza



A. Flexibilidade no Uso da Ajuda

12. Esta secção expõe as conclusões da avaliação sobre a formulação dos programas apoiados pelo PRGF, como base para responder às preocupações dos críticos de que o FMI “bloqueia” ou impede o uso integral dos recursos disponibilizados pelos doadores. Para este fim, a avaliação analisou como as variações previstas da ajuda se reflectiram nas variações dos níveis *programados* dos défices fiscal e da balança corrente.⁵ Na terminologia do FMI utilizada no contexto do “gasto e absorção” de 2005 (ver Caixa 2), esta secção do relatório questiona: i) que parcela da ajuda adicional estava programada para ser absorvida (em importações líquidas mais elevadas) e ii) que parcela da ajuda adicional estava programada para ser gasta (em despesas públicas líquidas mais elevadas)? Também examina iii) a forma como os PRGF analisaram a capacidade de absorção da ajuda e iv) os “factores de correcção” do PRGF para averiguar se e quanto da ajuda inesperada podia ser gasta e absorvida.

Caixa 2. Gasto e Absorção da Ajuda Adicional

A análise empírica desta secção emprega a terminologia “gasto e absorção” descrita no estudo “*The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows—Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications*”,¹ um documento de referência para a revisão do PRGF de 2005 pelo Conselho de Administração. Concentrado em cinco países com aumentos da ajuda no período 1998-2003 — Etiópia, Gana, Moçambique, Tanzânia e Uganda —, o estudo comparou a parcela da ajuda que foi “absorvida” (medida por variações no défice da balança corrente) com a parcela da ajuda que foi “gasta” (medida por variações do défice fiscal). Centrou-se nos *resultados* do programa, nomeadamente no desempenho das autoridades em termos da implementação do programa, o que não é foco desta avaliação. Esta avaliação centra-se na formulação do programa como o principal veículo de influência do Fundo.

¹ Ver IMF (2005h) e Anexo B deste relatório.

(i) Ajustamento da Balança Corrente

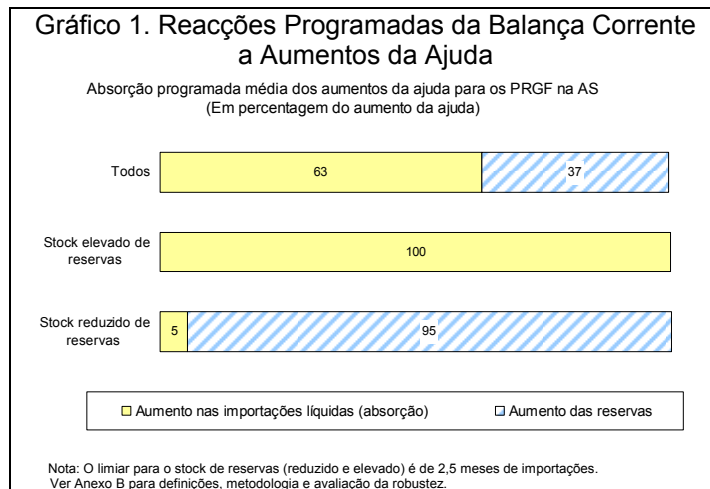
13. A análise empírica da avaliação constata que as condições dos países, mensuradas pelo nível de reservas internacionais (variável *proxy*), constituem o principal factor para determinar se e em que grau os PRGF permitem a absorção da ajuda adicional. Constata igualmente que, em média, os PRGF na AS não exigem um ajustamento da balança corrente no primeiro ano do programa, o que constitui um desvio face aos ESAF na AS, os quais tipicamente requereram um ajustamento substancial da balança corrente no primeiro ano do programa. As evidências indicam que as expectativas de maiores influxos de ajuda no primeiro ano do programa, bem como níveis mais elevados de reservas são as razões que justificam a mudança de postura dos programas. Aparte estes dois determinantes da formulação do programa, não há

⁵ Mais especificamente, analisou a correlação entre as variações dos influxos líquidos de ajuda e as variações do défice da balança corrente líquida antes de donativos e juros (*absorção da ajuda*) e as variações do défice fiscal primário líquido antes de donativos (*gasto da ajuda*) para os anos do programa em que o Fundo antecipou *aumentos da ajuda* face o ano precedente. A análise lançou mão da base de dados interna do FMI—Monitorização dos Acordos do FMI (MONA)—que contém variáveis macroeconómicas para cerca de 600 pedidos e revisões dos ESAF/PRGF, cobrindo o período de 1993 a 2005. Mais detalhes são apresentados no Anexo B.

evidências de uma mudança independente ao longo do tempo na formulação do programa com respeito ao grau de absorção programado do aumento da ajuda.

14. Em média, para os países ao longo do tempo, os PRGF na AS programaram uma absorção imediata de cerca de 60 por cento dos aumentos previstos de ajuda.

Como ilustra o Gráfico 1, para os PRGF na AS, os aumentos previstos de ajuda estão correlacionados, em média, com uma expansão da balança corrente⁶ de 63 por cento do aumento previsto. Os restantes 37 por cento estão programados para aumentar o nível de reservas internacionais.⁷ Esta relação é significativamente afectada pelo nível inicial de reservas medido em meses de importações.



15. A taxa média de absorção programada da ajuda adicional tem como base as diferenças entre os países em termos de reservas internacionais líquidas. Como mostra o Gráfico 1, para os países com um nível de reservas inferior ao limiar de 2,5 meses de importações, a absorção da ajuda adicional é quase nula — pois nesses países está programado o aumento da posição de reservas. Este resultado é consistente com as evidências colhidas das análises internas da avaliação, que identificaram os aumentos programados das reservas internacionais — nos casos em que as posições iniciais de reservas eram baixas — como uma forma de gerir as vulnerabilidades face a choques externos associados às variações dos termos de troca ou à volatilidade da ajuda. (Ver Anexo C.) Para os países com níveis de reservas superiores ao limiar, a absorção programada representa, em média, 100 por cento da ajuda adicional.⁸ A análise de estudos de casos revela que as preocupações sobre a sustentabilidade da dívida podem ser um factor adicional para reduzir o nível programado de absorção — e aumentar a acumulação programada de reservas — em resposta a um aumento da ajuda.⁹ (Ver Anexo D.)

⁶ Excluindo as transferências oficiais e os pagamentos de juros.

⁷ Presumindo que não há fluxos de saída líquidos de capitais privados. Não é exigido que o aumento de reservas seja acumulado no banco central; pode ser alternativamente detido pelo sector privado.

⁸ Para reduções da ajuda, a relação empírica estimada entre os níveis programados de absorção e os *stocks* de reservas é estável— níveis mais elevados de reservas estão associados com o maior uso das reservas para cobrir a insuficiência da ajuda, o que contrasta com a relação estimada para os aumentos da ajuda, para os quais se emprega o limiar de 2,5 meses de reservas. (Ver Anexo B.)

⁹ Evidentemente, a sustentabilidade da dívida também é um factor a influenciar a avaliação da capacidade de absorção da ajuda de um país com respeito a donativos *versus* empréstimos concessionais.

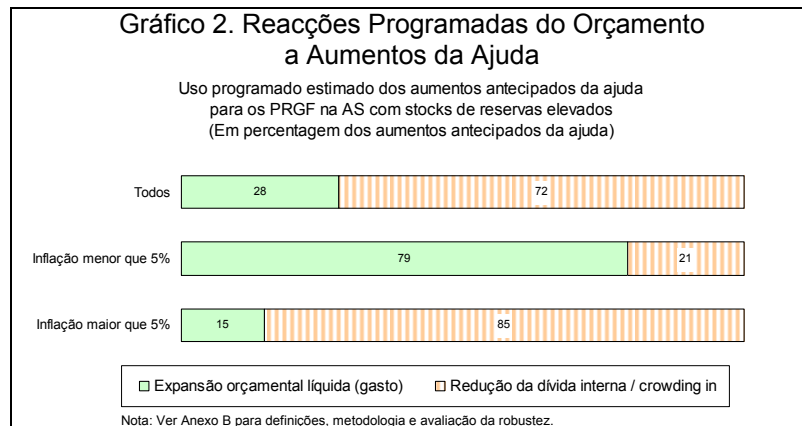
(ii) Ajustamento Fiscal

16. **A análise empírica demonstra que as condições macroeconómicas dos países, medidas pela taxa de inflação (variável *proxy*), constituem o principal factor para determinar se e em que grau os PRGF permitem o gasto da ajuda adicional.**¹⁰

Também revela que o declínio sustentado das taxas de inflação na AS — em conjunto com a recuperação (e para níveis superiores) dos influxos dos doadores — reduziu a correcção orçamental média no primeiro ano dos novos programas em cerca de um ponto percentual do PIB relativamente ao período ESAF. As constatações das entrevistas do corpo técnico e as análises internas são consistentes com estes resultados.

17. **Em média — isto é, para todos os países que beneficiaram de ajuda acrescida no período PRGF — os PRGF na AS programaram um gasto imediato de cerca de 30 por cento dos**

aumentos previstos da ajuda. O Gráfico 2 mostra quanto da ajuda programada para ser totalmente absorvida nos países da AS com níveis suficientes de reservas se traduz numa expansão orçamental (despesa). Em média, os aumentos previstos da ajuda para os PRGF na AS estão



correlacionados com um aumento do défice fiscal¹¹ ascendendo a 28 por cento do aumento previsto. Os restantes 72 por cento estão programados como poupança pública, a maior parte das vezes por via da amortização da dívida pública interna.

18. **Em média, as evidências mostram que preocupações com a inflação são um determinante fundamental das diferenças entre os países quanto ao gasto programado da ajuda adicional.**¹² Como ilustra o Gráfico 2, as diferenças entre os níveis programados de gasto dos aumentos previstos da ajuda estão altamente correlacionadas com os níveis iniciais de inflação. Segundo a estimação, para os países com taxas de inflação inferiores a 5 por cento,¹³ acaba-se por gastar em média 79 por cento dos aumentos previstos da ajuda, enquanto que os países com inflação mais elevada

¹⁰ A falta de dados da MONA sobre a dívida pública interna impossibilitou a análise estatística do seu efeito para a formulação do programa, à semelhança do que se fez para a inflação. No entanto, as análises internas identificaram a dívida interna como um determinante essencial do programa. (Ver parágrafo 20).

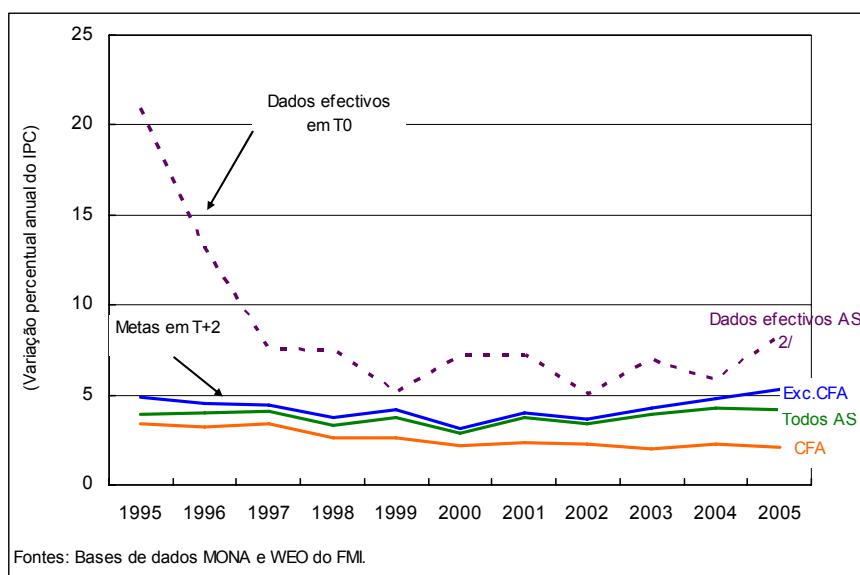
¹¹ Excluindo donativos e pagamentos de juros.

¹² A análise estatística sugere que o ajustamento fiscal programado para *reduções* da ajuda é determinado não pela taxa de inflação inicial mas pelo nível inicial de reservas. Por outras palavras, mesmo quando a inflação é menor ou igual a 5 por cento, os programas do FMI não permitem o recurso ao financiamento interno para compensar as reduções da ajuda externa. Quando existem reservas suficientes, estas podem ser utilizadas. Caso contrário, os programas requerem, em média, a mobilização de mais receitas internas e/ou cortes nas despesas para compensar a redução da ajuda.

¹³ Controlando para outras condições iniciais, como o financiamento interno e o crescimento, são obtidos resultados similares para limiares mais elevados até 7 por cento. Ver Anexo B.

só despendem, em média, 15 por cento desses aumentos.¹⁴ Consistente com este resultado e como se verifica no Gráfico 3, a análise comparativa de vários países mostra que, em média, os PRGF na AS fixaram metas de inflação menores que 5 por cento — com valores ainda mais baixos presumidos nos programas para os países da Comunidade Financeira Africana (CFA). Recentemente, em 2004 e 2005, apesar da taxa de inflação média rondar os 5 por cento, começaram a surgir maiores variações (para cima e para baixo) das metas de inflação do PRGF, com um número significativo de programas a fixar metas de inflação acima dos 7 por cento para os países não pertencentes à CFA.

Gráfico 3. Metas de Inflação dos PRGF e dos ESAF na AS^{1/}



^{1/} Os dados do Gráfico 3 incluem as metas de inflação do ESAF e PRGF para dois períodos à frente (T+2) para os países da AS actualmente com programas.

^{2/} Os dados efectivos referem-se às condições iniciais quando as metas foram definidas (T0) ponderados pelo PIB médio para o período 2001-05.

19. Os críticos argumentam que estas metas de inflação são desnecessariamente baixas e prejudiciais aos objectivos de crescimento e redução da pobreza dos países.

Com base na própria análise do Fundo, alegam que as metas podiam ser aumentadas sem comprometer os objectivos de estabilidade e crescimento, proporcionando dessa forma uma fonte adicional de espaço orçamental para programas prioritários.¹⁵ Os resultados do inquérito apresentados neste relatório sugerem que os chefes de missão do Fundo para os países da AS estão igualmente divididos quanto à questão do Fundo dever (ou não) tolerar taxas de inflação mais elevadas para os países com bom desempenho, mas não

¹⁴ Os testes estatísticos sugerem que o valor de 80 por cento (associado a taxas de inflação menores que 5 por cento) não é significativamente diferente de 100 por cento; enquanto que o valor de 15 por cento (associado a taxas de inflação maiores que 5 por cento) não é significativamente diferente de zero.

¹⁵ Ver, por exemplo, ActionAid International (2005).

apoiam o relaxamento das metas de inflação para os países com fraco desempenho.¹⁶ Em entrevistas, o corpo técnico afirmou que as autoridades — especialmente dos países em que os esforços de estabilização foram bem sucedidos — tendem a resistir ao relaxamento das metas. Porém, também reconhecem que a literatura empírica sobre a relação entre inflação e crescimento é inconclusiva; mas, ponderando os benefícios e os custos da inflação, defendem uma meta de inflação no intervalo entre 5 a 10 por cento uma vez que, na sua opinião, “a margem de manobra para criar mais espaço orçamental através de um imposto de inflação mais elevado é provavelmente limitada, se é que existe de todo.”¹⁷ Este argumento é consistente com a política do Conselho de Administração sobre a inflação de um dígito.¹⁸

20. As análises internas da avaliação apoiam a constatação de que o controlo da inflação e a gestão da dívida interna têm sido determinantes essenciais dos níveis programados de gastos. Os documentos dos programas citam frequentemente o controlo da inflação como um factor explicativo da formulação dos programas, sobretudo na definição das metas monetárias e orçamentais. E as entrevistas com o corpo técnico confirmam que a inflação continua a ser um elemento-chave na formulação dos programas. As análises internas mostram que as considerações sobre a dívida interna ocupam um lugar de destaque nos PRGF — com a maior parte dos programas limitando o financiamento interno do sector público devido a preocupações com a inflação, a sustentabilidade da dívida e o efeito de *crowding-out* (exclusão) do sector privado. (Ver Anexo C.) Dos estudos de casos incluídos na avaliação, Moçambique foi um exemplo claro em que as preocupações sobre o efeito de *crowding-out* levaram à fixação de limites ao endividamento interno, ao passo que, no Gana, o nível e a sustentabilidade da dívida interna foram as principais razões justificativas das restrições do programa sobre o financiamento interno.

(iii) Capacidade de Absorção da Ajuda

21. As análises internas também mostram que a análise do PRGF considera três aspectos sobre a capacidade de absorção da ajuda — riscos de competitividade, sustentabilidade fiscal/da dívida e governação fiscal — mas não dá praticamente qualquer atenção aos sectores, como educação, saúde e infra-estruturas. A análise macroeconómica da capacidade de absorção concentrou-se tipicamente na “Doença Holandesa” e nos riscos de competitividade, problemas estes que geralmente não são considerados preocupantes para os níveis de influxos de ajuda em questão.¹⁹ A análise da sustentabilidade da dívida também foi habitualmente incluída — dada a preponderância de países HIPC na amostra da avaliação — utilizando para o efeito o enquadramento padrão do Fundo para analisar as dinâmicas da dívida nos países de baixo rendimento.²⁰ Em matéria de governação fiscal, os PRGF incluíram a condicionalidade estrutural sobre a gestão das finanças públicas e responsabilização, com o apoio frequente da assistência

¹⁶ Ver o painel intermédio do Gráfico 15. Dos 22 chefes de missão que responderam ao inquérito, apenas um afirmou que concordava/concordava fortemente que devia ser tolerado um nível de inflação mais elevado para *todos* os países, independentemente do seu desempenho.

¹⁷ Ver IMF (2005g).

¹⁸ Ver IMF (2005k).

¹⁹ Ver também IMF (2005g).

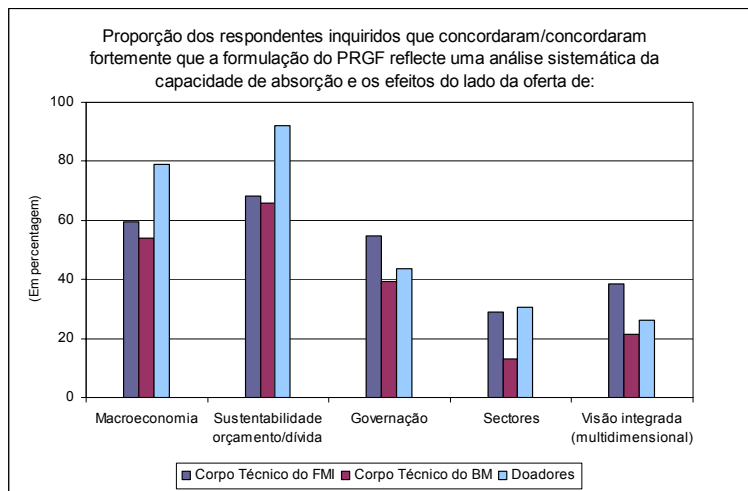
²⁰ Ver IMF (2005a) e IMF (2006i).

técnica.²¹ Todavia, a atenção concedida pelo PRGF às restrições da capacidade de absorção da ajuda na educação, saúde e infra-estruturas, áreas em que o Banco Mundial é o actor principal, foi rara, como também foi escassa a integração das dimensões individuais numa avaliação geral que tome em linha de conta as sinergias e *tradeoffs* entre essas dimensões.

22. Estas observações são, na generalidade, consistentes com as respostas obtidas às questões do inquérito da avaliação sobre a capacidade de absorção.

(Ver Gráfico 4.) Verifica-se que os resultados são bastante mais baixos na cobertura das abordagens sectorial e integrada do que para as áreas fulcrais do Fundo (macroeconomia, governação fiscal e sustentabilidade da dívida). Esta tendência está em conformidade com a divisão de trabalho acordada entre o Fundo e o Banco e com a vantagem comparativa do Fundo em relação ao Banco Mundial e outros parceiros. Porém, também indicia uma perda de oportunidade para se considerarem as sinergias e *tradeoffs* entre as áreas lideradas pelo Banco e aquelas em que o Fundo é o actor principal — como, por exemplo, a liderança assumida pelo Banco Mundial no domínio das infra-estruturas (e os seus efeitos óbvios sobre o lado da oferta) e a primazia dada pelo Fundo aos aspectos da estabilidade e sustentabilidade macroeconómica (incluindo a competitividade da taxa de câmbio). As evidências do inquérito da avaliação sugerem que, ao avaliar a viabilidade e consistência do programa subjacente e do seu financiamento — e ao determinar os níveis correspondentes de gasto e absorção da ajuda programados — o corpo técnico do FMI considera sobretudo os aspectos macroeconómicos da capacidade de absorção. Não há evidência para suportar a asserção de que foram considerados os possíveis *tradeoffs* com as restrições e oportunidades sectoriais.

Gráfico 4. Inquérito de Opinião sobre a Análise da Capacidade de Absorção do PRGF



(iv) Factores de Correção

23. Quase todos os PRGF na AS incluem factores de correcção automáticos para lidar com as insuficiências imprevistas da ajuda e os aumentos súbitos inesperados da ajuda.²² Esses factores de correcção definem uma resposta pré-programada para as metas sobre as reservas internacionais (afectando a balança corrente) e sobre o

²¹ Ver discussão sobre governação fiscal na Secção C (iv) deste capítulo.

²² Ver Anexo B para uma comparação com os factores de correcção noutros países (fora da AS).

financiamento interno do orçamento. Tipicamente, cobrem períodos de seis meses; para além desse período, a formulação do programa é reavaliada na próxima revisão.²³

24. A prática mais comum para lidar com as flutuações do apoio ao orçamento nos PRGF para a AS é por meio do financiamento interno limitado das insuficiências da ajuda e da poupança total dos aumentos súbitos da ajuda.

Na prática, para as *insuficiências* da ajuda, quase todos PRGF na AS contrabalançam as preocupações sobre a estabilidade macroeconómica com cortes nas despesas prioritárias, e permitem o financiamento interno limitado. Para os *aumentos súbitos* da ajuda, a maior parte dos PRGF na AS exige a poupança integral da ajuda, até à próxima revisão do programa — citando quase sempre a necessidade de se reduzir a dívida interna.²⁴ Esta abordagem está de acordo com as políticas adoptadas pelo Fundo e respectivas directrizes para o corpo técnico, que preconizam um ajustamento total ou parcial (para o financiamento das insuficiências) dependendo de vários factores incluindo, entre outros, o nível de reservas internacionais e a taxa de inflação. Para os aumentos súbitos da ajuda, a política do Fundo recomenda a poupança total da ajuda “sempre que desejável”.²⁵

25. Nos últimos anos, à medida que foi relaxando a orientação geral das políticas dos países com bom desempenho, os factores de correcção também foram abrandados, admitindo-se o maior gasto dos aumentos súbitos da ajuda e/ou o maior financiamento das insuficiências da ajuda. Como está discutido a fundo no Anexo D, em Burquina Faso, Gana, Moçambique e Tanzânia, por exemplo, permitiu-se que os aumentos súbitos da ajuda fossem total ou parcialmente gastos; autorizou-se o financiamento total das insuficiências da ajuda na Tanzânia e o financiamento parcial em Moçambique e na Ruanda.²⁶

26. Mas o uso destes mecanismos de correcção continua a gerar controvérsia entre os críticos do FMI na sociedade civil. O Fundo não conseguiu explicar que os factores de correcção se aplicam num curto prazo de tempo. Por exemplo, para Moçambique, os factores de correcção foram interpretados pelos críticos como uma forma do FMI *bloquear* o uso da ajuda ao invés de uma forma de gerir as implicações macroeconómicas de curto prazo advindas de fluxos de ajuda inconstantes. Posteriormente, alterou-se a fórmula dos factores de correcção para permitir o gasto total dos aumentos súbitos da ajuda ligados a despesas prioritárias para redução da pobreza.²⁷

B. Análise da Ajuda

27. Como ponto de partida para responder às críticas de que o FMI foi pouco ambicioso na projecção, análise e identificação das oportunidades para o uso da ajuda nos países da AS, esta secção examina três questões: i) a base utilizada para a previsão da ajuda no PRGF; ii) a forma como possíveis alternativas foram consideradas e iii) a transparência na previsão da ajuda.

²³ Ver IMF (2006g).

²⁴ Ver Anexo B.

²⁵ Ver IMF (2006g).

²⁶ Ver Anexo D.

²⁷ Ver Perone (2006) e Hanlon (2006).

(i) Previsão dos Influxos de Ajuda

28. **Há muito tempo que a problemática das previsões da ajuda no PRGF tem estado no centro das críticas externas ao FMI, devido à sua relação com a planificação macroeconómica e das despesas a médio prazo e os planos de ajuda dos doadores.**²⁸ A análise empírica realizada para a avaliação sugere que as projecções da ajuda do PRGF na AS em geral foram ligeiramente optimistas para o ano do programa e significativamente pessimistas para os anos mais afastados.

29. **A análise comparativa dos países revela que as previsões da ajuda do PRGF são precisas um ano à frente do período do programa.** A haver desvio, as previsões tendem para o lado optimista. Esta constatação não é nova, mas a análise conduzida pela avaliação vem confirmá-la.²⁹ O que é de facto uma *novidade* é verificar-se uma subestimação significativa para os anos mais afastados dos períodos dos programas do PRGF na AS.

30. **As previsões da ajuda do PRGF costumam seguir uma tendência descendente no médio prazo, o que reflecte a experiência acumulada com os fluxos efectivos da ajuda.**³⁰ No entanto, nos últimos anos, o padrão dos fluxos efectivos da ajuda destinados aos países da AS tem-se alterado. Como mostra o painel direito do Gráfico 5, ao invés de declinar, os resultados da ajuda têm permanecido relativamente constantes no médio prazo — o que está de acordo com as tendências actuais ilustradas na Caixa 1. Esta mudança do panorama da ajuda veio criar hiatos entre o nível da ajuda efectivamente concedido num determinado período e o nível programado pelos PRGF há vários anos atrás, tornando mais complexo o planeamento da despesa a médio prazo.³¹

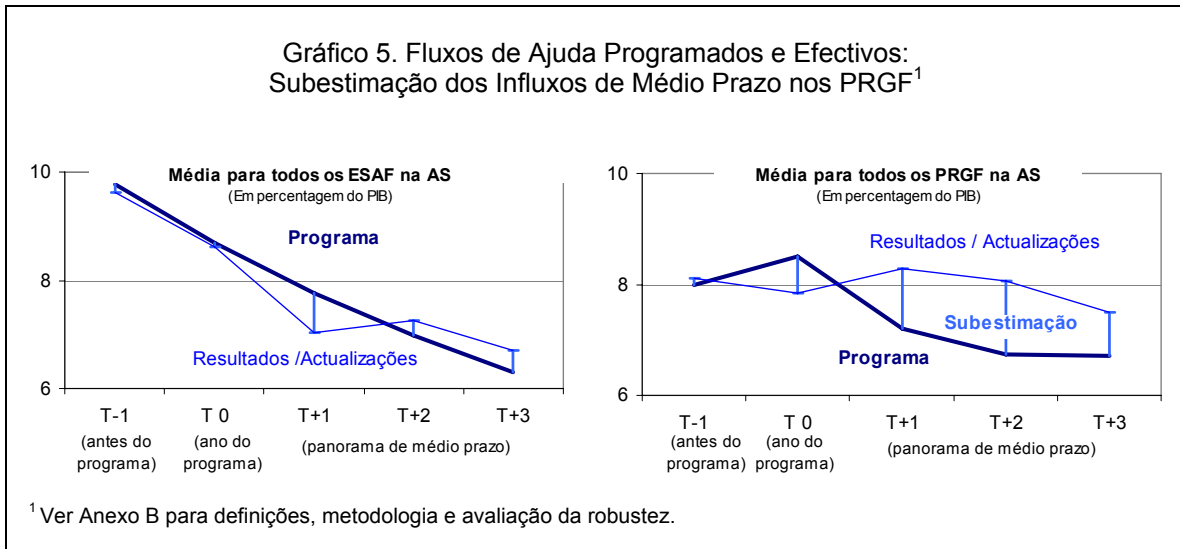
31. **Análises adicionais indicam que as projecções da ajuda a médio prazo do PRGF têm começado a ajustar-se às novas dinâmicas da ajuda.** (Ver Anexo B.) Esta tendência parece derivar das diferentes expectativas relativamente à redução gradual dos níveis de ajuda. A volatilidade da ajuda em torno do seu nível médio (reduzido ou não) não diminuiu. (Ver gráfico (ii) da Caixa 1.)

²⁸ Ver, por exemplo, Oxfam (2003).

²⁹ Ver OCDE/DAC (2005).

³⁰ O que é um facto para os países da AS como para qualquer outro, com ou sem o alívio da dívida. Ver Anexo B.

³¹ A subestimação a médio prazo tem um efeito menos prejudicial que uma subestimação para o primeiro ano do programa, mas ainda assim acarreta o risco de distorcer as decisões de investimento, poupança e emprego, que necessitam ser formuladas numa perspectiva de médio prazo.



32. **As evidências dos estudos de casos da avaliação confirmam este resultado.** (Ver Anexo D.) Os PRGF para cinco dos principais países receptores da ajuda — Burquina Faso, Gana, Moçambique, Ruanda e Tanzânia — evidenciam uma mudança recente em 2005-06 relativamente à previsão da ajuda. Esta mudança é caracterizada por uma menor redução da ajuda projectada a médio prazo que nos anos anteriores ao período do PRGF.³² E, em três casos (Burquina Faso, Gana e Tanzânia), assume-se que a ajuda permanece constante ou até aumenta no médio prazo. Estas mudanças do programa ocorreram no contexto das melhores condições macroeconómicas dos países e melhores perspectivas para a ajuda.

(ii) Estimação das Necessidades de Ajuda

33. **O maior debate sobre a análise dos fluxos de ajuda do FMI reside no conceito apropriado a ser utilizado para as necessidades de ajuda do programa.** De forma a fornecer uma base de terminologia comum para a discussão que se segue, a Caixa 3 apresenta quatro conceitos distintos usados por diferentes membros da comunidade financeira internacional e de desenvolvimento.

34. **A revisão dos documentos pela equipa de avaliação confirma que os PRGF na amostra da avaliação incorporaram as previsões da ajuda no cenário mais provável.** A estimação das necessidades de financiamento externo pelo programa relativamente às disponibilidades e défices de financiamento tem sido, desde há muito tempo, uma característica dos programas do Fundo, e as “garantias satisfatórias” de que qualquer défice de financiamento seja coberto constitui um pré-requisito essencial para consideração pelo Conselho de um pedido de uso dos recursos do Fundo. Nos PRGF da amostra da avaliação, houve poucos casos de financiamento inicial inadequado. Em quase todas as situações, a previsão da ajuda disponível, conforme acima discutido, superou o nível mínimo requerido pelo programa.

³² Medida pela variação nas projecções da ajuda para T+1 e a previsão em T0, o ano imediato do programa.

Caixa 3. Conceitos Diferentes Usados nos Cenários de Ajuda

Os membros da comunidade de desenvolvimento empregam quatro noções distintas para as necessidades da ajuda, nomeadamente:

- i) os requisitos *mínimos* para um programa macroeconómico viável, à luz de outras fontes de financiamento e considerando os ajustamentos macroeconómicos e outros ajustamentos de políticas relevantes;
- ii) a previsão da ajuda no *cenário mais provável* com base nas indicações fornecidas pelos doadores e na experiência passada — basicamente, a previsão da ajuda antes de serem tomadas quaisquer medidas extraordinárias para mobilizar financiamento adicional;
- iii) o montante *máximo* de ajuda consistente com a capacidade de absorção do país, a partir do qual os estrangimentos de capacidade destroem substancialmente os benefícios líquidos de aumentos da ajuda adicionais, e
- iv) os requisitos *normativos* de financiamento para o alcance/prosseguimento dos ODM e/ou outros objectivos de desenvolvimento.

Os programas do Fundo incorporam o primeiro e segundo conceitos. Se a ajuda efectiva (e outros recursos externos) for menor que a ajuda mínima considerada como necessária para um programa viável, existe um “défice de financiamento”. Tal hiato precisa de ser colmatado antes que o Conselho de Administração considere qualquer acordo do PRGF.

Muitos dos membros da comunidade de desenvolvimento focam o terceiro e quarto conceitos, que envolvem os défices de financiamento. Jeffrey Sachs, por exemplo, argumenta que o Fundo também devia utilizar estes conceitos como um veículo para captar a atenção dos seus accionistas e doadores para as vastas necessidades dos países da AS para atingir os ODM.¹ (Nos casos em que o nível da ajuda considerado necessário para alcançar os ODM excede o nível máximo passível de ser absorvido, a prioridade é implementar medidas de reformas políticas e institucionais para melhorar a capacidade do país.)

¹ Ver Sachs (2005, 2006).

35. Os PRGF da amostra da avaliação não examinaram níveis de ajuda potencialmente mais elevados que a previsão da ajuda na base do programa.

Conforme explicado no Anexo A, durante as discussões do Conselho de 2004 e 2005 sobre a implementação do PERP os Administradores ponderaram sobre a forma como “cenários alternativos” poderiam ajudar a fazer a ponte de ligação entre o realismo e a ambição nas ERP nacionais e proporcionar uma base possível para o aumento gradual da ajuda nos países. Os Administradores “concordaram que o corpo técnico do Fundo deve auxiliar os países que solicitaram assistência na elaboração de tais cenários.” Subsequentemente, o corpo técnico do FMI realizou várias simulações que abarcaram uma série de objectivos e de níveis de complexidade na formulação de cenários alternativos. Foi elaborado um cenário de avaliação dos custos dos ODM para a Etiópia a pedido das autoridades, enquanto para outros países usou-se uma metodologia mais simples.³³ Mas mesmo estas simulações foram realizadas sem qualquer conexão com os

³³ Ver IMF (2006f); ver também Mattina (2006). Para além da Etiópia, foram preparados cenários alternativos para Gana (IMF, 2006n), Mali (IMF, 2005p), RCA (IMF, 2005n), Ruanda (IMF, 2004f) e Zâmbia (IMF, 2005q). Ver Gupta et al. (2006) para uma análise dos desafios macroeconómicos associados com o aumento progressivo da ajuda.

programas PRGF, que continuam como processos baseados num único cenário, assentes na previsão da ajuda no cenário mais provável.

(iii) Transparência na Previsão da Ajuda

36. **Os documentos do PRGF pouco dizem sobre o modelo de derivação da previsão da ajuda e os pressupostos que lhe são subjacentes.** Este é o caso tanto para os documentos do Conselho que são eventualmente publicados como para os documentos de trabalho internos a que a equipa de avaliação teve acesso. Os documentos do PRGF mencionam o grau de apoio dos doadores, salientando a importância do bom desempenho do país para sustentar os fluxos dos doadores e a previsibilidade da ajuda, a necessidade de se concretizarem melhorias na coordenação dos doadores e — para a parte inicial do período do PRGF — a necessidade de se reduzir a dependência da ajuda. Mas é rara uma análise profunda de como a previsão é efectivamente elaborada, assim como dos pressupostos essenciais — tais como os factores de desconto utilizados na conversão das promessas dos doadores nos pressupostos do programa e a forma como as previsões actuais se relacionam com os compromissos actuais e o desempenho histórico dos doadores. Alguns documentos dos programas apontam erros nas previsões passadas, mas normalmente não relacionam tais observações com a previsão actual.³⁴

37. **Durante as entrevistas da avaliação, o corpo técnico declarou que geralmente tomava em linha de conta a previsão das autoridades para o ano do programa, uma observação que foi validada nas discussões com os doadores.** Segundo o corpo técnico, os ministros das finanças da maioria dos países da AS beneficiários de elevados volumes de ajuda estão a acompanhar de perto estes fluxos, tirando proveito das melhorias nas práticas dos doadores nos últimos anos. Não obstante, quando se revelou necessário — por exemplo, em situações de pós-conflito em que a capacidade do sector público foi mais restringida — o corpo técnico do Fundo desempenhou um papel mais activo ao colaborar com as autoridades para agregar os planos dos doadores no contexto do quadro macroeconómico do programa. Os técnicos entrevistados afirmaram que, em muitos casos, as autoridades assumiram uma postura muito conservadora sobre os fluxos de ajuda futuros. Relativamente às previsões de médio prazo, em muitas ocasiões o corpo técnico teve que calcular um ponto intermédio entre a previsão das autoridades, à qual se acresceu um prémio, e as indicações fornecidas pelos doadores.

38. **A ausência de transparência na previsão da ajuda significa que os destinatários dessa informação não podem compreender (ou pôr em causa) a base em que assentaram os pressupostos essenciais do programa.** Similarmente, não se podem usar os documentos do Fundo para comparar as actuações dos doadores face às suas promessas—embora haja excepções em que as projecções da ajuda trimestrais e a ajuda efectiva estão incluídas nos documentos do PRGF.³⁵ Em relação a este ponto, alguns técnicos do Fundo questionaram se cabe ao FMI fornecer tal informação a parceiros e observadores externos. No entanto, a base das previsões da ajuda do Fundo e os detalhes sobre os compromissos e desembolsos dos doadores são domínios de

³⁴ Ver Anexo C.

³⁵ Ver, por exemplo, o programa recente da Tanzânia em IMF (2006d).

interesse público crescente, tal como reconheceu o Director-Geral e outros,³⁶ pelo que uma maior transparência nesta área pode revelar-se um investimento útil e eficaz em termos de custos.³⁷

C. Agenda dos Pontos Principais

39. Os “Pontos Principais dos Programas Apoiados pelo PRGF” foram emitidos pela Direcção-Geral em 2000, sob a forma de directrizes para o corpo técnico, e permanecem pontos fulcrais no manual do PRGF para o corpo técnico.³⁸

(Ver Caixa 4.) Foram discutidos pelos Administradores num seminário informal realizado em 2000 e revalidados como uma síntese útil e documento de orientação na revisão do PRGF pelo Conselho em 2002.³⁹ Foram considerados numa avaliação do Gabinete de Avaliação Independente (IEO) do FMI de 2004 sobre o papel do Fundo no PERP e no PRGF.⁴⁰ Com base nestes esforços, esta avaliação concentrou-se nos aspectos dos pontos principais que são particularmente relevantes para o papel do Fundo na ajuda aos países da AS.⁴¹

(i) Orçamentos em Prol dos Pobres e do Crescimento

40. A agenda dos pontos principais há muito que tem incluído orçamentos a favor dos pobres e do crescimento. Inicialmente, a expectativa era que os PRGF apoiariam “um redireccionamento da despesa do sector público para os sectores sociais, infra-estruturas básicas ou outras actividades que comprovadamente favorecessem os pobres.” Posteriormente, com a atenção do Conselho cada vez mais debruçada sobre as fontes de crescimento nos programas apoiados pelo PRGF — como referido na Caixa 4 —, a importância relativa das infra-estruturas na equação orçamental pró-pobres e pró-crescimento aumentou implicitamente.

³⁶ Ver, por exemplo, a declaração do Director-Geral ao Comité de Desenvolvimento em IMF (2006l).

³⁷ Até porque os documentos de suporte do PRGF para os 29 países da avaliação já se encontram disponíveis no *website* do Fundo em www.imf.org.

³⁸ Ver IMF (2000a).

³⁹ Ver IMF (2002b).

⁴⁰ Ver IEO (2004).

⁴¹ Como referido na Caixa 4, esta avaliação não considera a selectividade da condicionalidade estrutural, uma vez que esta é objecto de uma avaliação do IEO, actualmente em curso.

Caixa 4. Pontos Principais do PRGF

O manual para o corpo técnico sobre os acordos do PRGF, actualizado em 24 de Maio de 2006, define as principais características que os programas apoiados pelo PRGF partilham entre si.¹ Conforme está resumido no manual, estas incluem:

- ✓ “Os orçamentos devem ser elaborados em benefício dos pobres e do crescimento.”
- ✓ “Deve ser assegurada uma flexibilidade adequada nas metas orçamentais pela apresentação nos PERP de projecções macroeconómicas normativas para sinalizar as necessidades de financiamento e, quando justificado, pela solicitação de compromissos de ajuda mais elevados que possam ser integrados no programa.”
- ✓ “O impacto social dos principais ajustamentos macroeconómicos e reformas estruturais deve ser avaliado e levado em conta na formulação do programa.”
- ✓ “É dada uma forte ênfase às medidas que favorecem a melhor gestão dos recursos públicos e a responsabilização pela promoção do debate público dos objectivos e políticas fiscais, desenvolvimento de sistemas de monitorização transparentes e consideração de uma condicionalidade selectiva sobre as medidas de governação fiscal.”
- ✓ “A condicionalidade estrutural deve ser selectiva.”

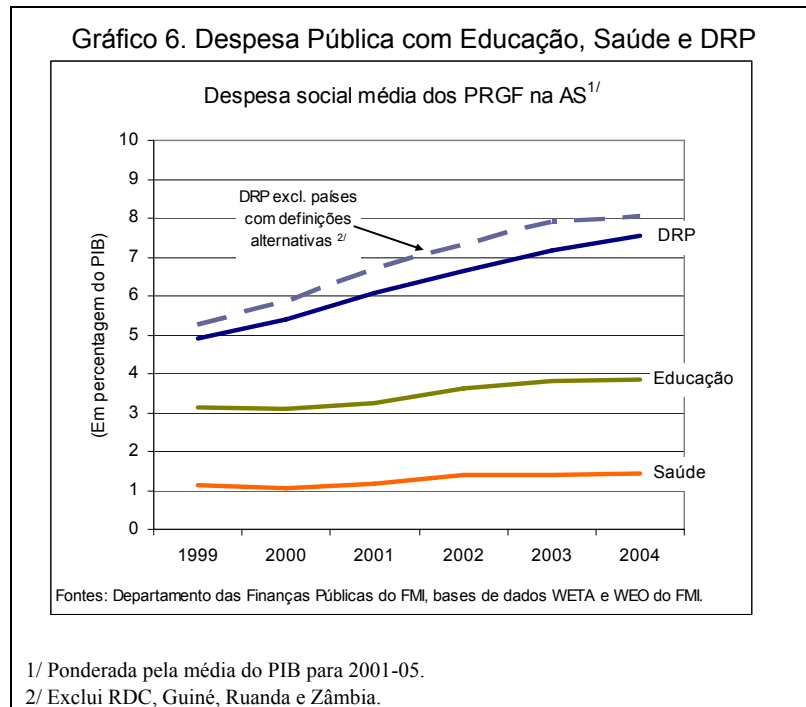
A presente avaliação considera todos os pontos principais com excepção do último, pois este é objecto de uma avaliação do IEO actualmente em curso sobre a condicionalidade estrutural que engloba os PRGF e outros instrumentos do FMI.²

O manual salienta que os pontos principais foram incluídos num documento discutido com os Administradores em 2000, e que o seu progresso foi avaliado noutro documento discutido no começo de 2002, quando os Administradores “chegaram a uma avaliação geral favorável mas anteviram a necessidade de um enfoque acrescido dos PRGF nas fontes de crescimento e nas reformas estruturais para promover o desenvolvimento do sector privado, reforçar o investimento directo estrangeiro, melhorar a competitividade externa e aumentar a produtividade do trabalho nos países onde estes objectivos são críticos para o sucesso do programa apoiado pelo Fundo.”

¹ Ver IMF (2000a, 2006g).

² Ver IEO (2005a).

41. **As despesas públicas com a educação e a saúde acompanharam, de uma forma geral, o ritmo de evolução da despesa pública global em relação ao PIB, ao passo que a despesa associada aos programas de redução da pobreza (DRP) no âmbito da Iniciativa HIPC aumentou mais rapidamente.**⁴² (Ver Gráfico 6.) Apesar de ser uma área sectorial claramente liderada pelo Banco, os técnicos do Fundo tiveram um papel activo na promoção desses aumentos, ainda que por via indirecta. São eles que examinam os números da DRP como parte integrante do seu trabalho com as autoridades sobre as previsões e resultados orçamentais, o que leva as autoridades dos países da AS a considerarem



que os técnicos do Fundo desempenham uma função fundamental. A maior parte dos documentos do PRGF inclui um quadro sobre as DRP, o qual é posteriormente reflectido nos relatórios anuais do Banco/Fundo sobre a implementação da Iniciativa HIPC.⁴³ Além disso, muitos PRGF na AS têm incluído condicionalidade sobre tais despesas, expressa em termos de limites mínimos.⁴⁴ Mais recentemente, os factores de correcção dos programas para o gasto de variações imprevistas dos fluxos de ajuda foram ligados às DRP em algumas análises internas de países da avaliação,⁴⁵ o que contrasta com a abordagem mais comum para os factores de correcção, que tipicamente requer a poupança desses influxos até à próxima revisão do programa.⁴⁶

⁴² As DRP são definidas em termos específicos para o país como parte do processo ERP; por conseguinte, as definições comuns não se aplicam a todos os países. Ademais, a alteração das definições de “cabazes” de DRP para alguns países reduziu o valor da medida como padrão. Para corrigir esta distorção, a linha a tracejado no Gráfico 6 mostra a relação excluindo esses países com definições distintas.

⁴³ Ver, por exemplo, IMF (2006i).

⁴⁴ Em conjunto com a definição de critérios de desempenho para o Chade, Guiné, Ruanda e Uganda e de indicadores de referência e/ou metas indicativas para o Benim, Gana, Malavi, Mauritânia e Serra Leoa.

⁴⁵ Tanto para o uso dos aumentos súbitos da ajuda (Burquina Faso, Etiópia, Moçambique, RCA e RDC) como para o financiamento das insuficiências da ajuda (RDC, Moçambique, Senegal e Uganda).

⁴⁶ Evidentemente, o acréscimo de despesa social não se traduz automaticamente no alcance de melhores resultados. Por exemplo, no seu estudo sobre os PRGF para quatro países da AS, o Fórum Africano e Rede da Dívida e Desenvolvimento (AFRODAD) concluiu que os efeitos sobre os serviços e o bem-estar humano foram meramente mistos. Apesar da despesa no sector social mais elevada na Etiópia e Tanzânia, as melhorias a nível da redução da pobreza e da prestação de serviços sociais foram modestas. O AFRODAD também criticou o Fundo pelos seus controlos orçamentais rígidos em Malavi e na Zâmbia, os quais impediram a formação e o recrutamento de professores. Ver AFRODAD (2005, 2006a-d).

42. **Muitos críticos entendem que o Fundo prejudica os sectores sociais, especialmente por via da condicionalidade imposta pelo PRGF sobre a massa salarial do sector público.** Consideram que essa condicionalidade tem efeitos adversos a nível dos salários e dos recursos humanos dos sectores da saúde e da educação (que são ocasionalmente financiados pelos doadores) e que por sua vez influencia a qualidade do serviço prestado.⁴⁷ Após um diálogo e debate intensos entre o corpo técnico do Fundo e os seus críticos, está a surgir o consenso geral que, salvo algumas excepções,⁴⁸ os limites máximos sobre a massa salarial do PRGF para a AS foram tipicamente concebidos com um carácter neutro em relação aos sectores — basicamente, concentrados nos aspectos macroeconómicos — mas não neutro em relação aos pobres.⁴⁹ De uma forma geral, a sua inclusão nos programas justifica-se pelas preocupações com a estabilidade macroeconómica e com as restrições da capacidade administrativa para conter a massa salarial dentro do orçamento. (Ver Anexo C.) Não são, todavia, as melhores soluções e, em algumas ocasiões, tiveram consequências indesejáveis nítidas. Os efeitos adversos possíveis vão desde a limitada capacidade para absorver e gastar imediatamente os fluxos imprevistos da ajuda para a contratação de professores e enfermeiros até à proliferação de benefícios adicionais e outras formas de remuneração não transparentes criadas para contornar os limites máximos. Em qualquer dos casos, a reacção geral do Fundo à publicidade negativa e à controvérsia que se gerou sobre os limites máximos da massa salarial ocorreu por meio de alterações dos programas na revisão seguinte, como foi o exemplo de Moçambique em 2006 e da Zâmbia em 2004. De uma forma mais pró-activa — o que constituiu uma inovação importante — os factores de correcção do PRGF para Malavi em 2005 permitiram gastos mais elevados da DRP e a não aplicabilidade do limite máximo da massa salarial na eventualidade de desembolsos superiores aos programados provenientes de doadores múltiplos no âmbito da Abordagem Sectorial Ampla (SWAp) à SIDA.⁵⁰

43. **Sem sombra de dúvidas, a despesa pública para as infra-estruturas teve resultados menos satisfatórios que a educação e a saúde durante o período da avaliação.**⁵¹ Apesar das deficiências dos dados, a opinião cada vez mais generalizada é de que o “pêndulo” da despesa pública na AS oscilou longe demais no sentido da despesa *em prol dos pobres* para os programas de redes de segurança social em detrimento da despesa *em prol do crescimento* para as infra-estruturas. Isto é especialmente verdade, dada a importância das infra-estruturas para o desenvolvimento do sector privado, crescimento da produtividade, promoção da competitividade externa e criação de emprego — e, em consequência, para uma redução duradoura da pobreza.⁵² Como se mencionou anteriormente, o Fundo pouco fez para incorporar questões sobre a composição da despesa — nomeadamente a sua afectação aos sectores sociais e às infra-estruturas — ao considerar a capacidade de absorção da ajuda dos países, pesem as implicações sobre a reacção do lado da oferta no médio prazo e os efeitos mais imediatos sobre a reacção óptima da despesa e absorção à ajuda adicional.

⁴⁷ Ver Ooms e Schreker (2005) e Physicians for Human Rights (2004).

⁴⁸ Ver, por exemplo, IMF (2005f, 2005p).

⁴⁹ Ver, por exemplo, Fedelino et al. (2006) e Wood (2006).

⁵⁰ Ver IMF (2005e).

⁵¹ Ver Development Committee (2005) e Estache (2006).

⁵² Ver Bevan (2005) e Foster e Killick (2006).

44. **Os funcionários do sector público na maior parte dos países visitados pela equipa de avaliação mostraram-se insatisfeitos com o que caracterizaram por uma ênfase excessiva do Fundo na despesa em prol dos pobres, que consideraram prejudicial em face da necessária despesa em infra-estruturas, favorecedora do crescimento.** Evidentemente, o Banco Mundial é a entidade que lidera no campo das infra-estruturas, assim como nas áreas da saúde e da educação. Mesmo assim, tudo indica que o corpo técnico do Fundo podia ter sido mais pró-activo no diálogo (com as autoridades e o Banco) ao investigar os constrangimentos das infra-estruturas ao crescimento, especialmente considerando quão relevantes são para as questões da competitividade e da taxa de câmbio relacionadas com a ajuda, questões estas que estão no cerne do mandato do Fundo. De facto, durante uma revisão do PRGF pelo Conselho em 2005, os “Administradores também encorajaram os países que enfrentam ameaças sérias à sua competitividade em resultado dos maiores níveis de gastos associados com a ajuda a considerarem utilizar essa ajuda para aumentar a produtividade e/ou eliminar as restrições da oferta interna.”⁵³

(ii) Necessidades de Financiamento nos Orçamentos em Prol dos Pobres e do Crescimento

45. **De todos os pontos principais do PRGF, a actuação do corpo técnico foi especialmente meritória no aumento do espaço orçamental, pois abriu o caminho para a expansão dos programas de despesas acima discutidos.** Em média, para os 29 países da AS com programas do PRGF, as despesas públicas cresceram cerca de 2,5 por cento do PIB ao longo do período.⁵⁴ Em termos agregados, o financiamento proveio dos aumentos da ajuda e das receitas internas e de um declínio no serviço da dívida externa, parcialmente compensado pela amortização da dívida interna e outras transacções.⁵⁵

46. **Através do PRGF, o Fundo desempenhou um papel importante no aumento do espaço orçamental, especialmente pelo seu apoio a medidas ambiciosas para mobilizar os recursos internos.** Como descreve o Anexo C, a maior parte dos PRGF exige melhorias na mobilização dos recursos internos, com o seu objectivo a evoluir da redução da dependência da ajuda, nos programas iniciais, para o aumento do espaço orçamental destinado a despesas prioritárias, mais recentemente. Além disso, como mostra o Anexo B, as metas de mobilização das receitas têm aumentado nos PRGF face aos ESAF, e foram mais frequentemente cumpridas ou ultrapassadas.

47. **No entanto, o corpo técnico do Fundo foi menos ambicioso externamente — ao sinalizar as necessidades de ajuda adicional para financiar as maiores despesas em prol dos pobres e do crescimento, como estipulado nos Pontos Principais e no manual do PRGF.**⁵⁶ Como analisado previamente neste relatório — e considerando as ressalvas de políticas aí discutidas — o corpo técnico na generalidade *não* foi pró-activo

⁵³ Ver IMF (2005k).

⁵⁴ Em comparação com um aumento de 1 ponto percentual durante os seis anos precedentes (na era dos ESAF).

⁵⁵ Ver Anexo B.

⁵⁶ Ou na lista de controlo dos relatórios do corpo técnico que o acompanha. Ver IMF (2006h).

na análise de cenários de ajuda alternativos ou dos requisitos de ajuda normativos para cumprir os objectivos de crescimento e desenvolvimento nacionais. Também não foi pró-activo na discussão com os doadores das oportunidades de ajuda adicionais quando a capacidade de absorção do país ultrapassava os fluxos projectados de ajuda.⁵⁷ Aplicam-se claramente ressalvas similares à consideração de possíveis compromissos de ajuda mais elevados para os programas em prol dos pobres e do crescimento nas áreas da educação, saúde e infra-estruturas. Surgem, porém, outras complicações, nomeadamente: i) o Banco Mundial é a entidade que lidera a actuação nestas áreas sectoriais e ii) a colaboração entre o Fundo e o Banco não está a funcionar particularmente bem nestas áreas, devido aos problemas relacionados com os recursos e as modalidades de prestação da ajuda (ver parágrafo 69, adiante, sobre a colaboração Banco/Fundo).

(iii) Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza (PSIA)

48. **Desde o lançamento do PRGF, o propósito da análise do impacto social era informar sobre a consideração dos efeitos distributivos da formulação do programa e identificar medidas compensatórias para contrabalançar os impactos adversos.**⁵⁸ De uma maneira geral, não era solicitado ao corpo técnico do Fundo que realizasse ele próprio a análise PSIA, esperando-se antes que incorporasse a análise de outros parceiros, especialmente do corpo técnico do Banco Mundial, na formulação do programa.⁵⁹ Como o Anexo A resume, as discussões do Conselho salientaram repetidamente a importância da PSIA para a formulação do programa PRGF e solicitaram um tratamento sistemático dos efeitos e medidas compensatórias nos documentos do PRGF.⁶⁰ Também evidenciaram que o Banco Mundial era quem tomava a liderança na PSIA, dada a sua função de agência líder na redução da pobreza.⁶¹

49. **As PSIA elaboradas pelos técnicos do Banco Mundial, pelo DFID e por outras instituições não contribuíram de forma sistemática para a formulação do programa PRGF.** Nas entrevistas, os técnicos do FMI afirmaram que a maior parte das PSIA realizadas por outras agências não eram normalmente elaboradas em tempo útil e careciam de relevância e/ou qualidade para servir de base à formulação do PRGF. Esta foi a razão pela qual o Grupo PSIA do Fundo, criado fundamentalmente para auxiliar o corpo técnico a integrar as PSIA efectuadas por outros organismos no seio dos programas apoiados pelo PRGF, tornou-se ele mesmo produtor de PSIA. Os técnicos do Banco Mundial que produzem as análises PSIA indicaram que geralmente não têm incentivos e recursos para satisfazer as necessidades específicas dos programas apoiados pelo Fundo. Todavia, houve excepções em que a colaboração foi bem sucedida, tal como foi o caso do PRGF para a Etiópia, em que o corpo técnico do Fundo se baseou numa análise PSIA do Banco Mundial sobre a avaliação dos preços do petróleo.

50. **As constatações das PSIA efectuadas pelo corpo técnico do FMI fazem normalmente parte dos documentos do PRGF, embora haja poucas evidências sobre**

⁵⁷ Ver parágrafos 21 e 22 acima e Gráfico 4.

⁵⁸ Ver Inchauste (2002); Robb (2003) e Kpodar (2006).

⁵⁹ Ver IMF (2000a).

⁶⁰ Ver IMF (2003b e 2004d).

⁶¹ Ver IMF (2004e).

o seu efeito concreto na formulação dos programas. Os resultados de nove PSIA realizadas para a AS foram apresentados nos documentos dos programas — normalmente em caixas isoladas — com os resultados a serem efectivamente integrados nas avaliações do corpo técnico em menos casos (Burquina Faso e Jibuti).⁶² Em alguns casos, os documentos do programa não indicaram medidas compensatórias específicas ligadas às PSIA porque as recomendações não foram adoptadas (Malavi e Uganda). Os programas para Gana e Mali assinalaram que o espaço orçamental criado pela redução do subsídio seria usado pelas autoridades para aumentar as despesas prioritárias. De futuro, é preciso uma gestão atenta das PSIA para impedir que estas se convertam num requisito burocrático com pouco impacto na formulação e nos resultados dos programas.

51. Entretanto, a PSIA é claramente uma área de debate continuado sobre o que o Fundo se havia comprometido a fazer *versus* o que é exequível fazer tanto do ponto de vista analítico como considerando os recursos e dados disponíveis.

Os críticos da sociedade civil desejavam que fosse dada mais atenção à análise do impacto social dos aspectos “macroeconómicos”, tais como a redução da inflação ou o défice fiscal.⁶³ O corpo técnico do Fundo argumenta que uma análise distributiva de agregados de tal ordem de grandeza não é particularmente viável ou eficaz em termos de custos, considerando que as PSIA são mais adequadas para analisar questões mais restritas como uma redução dos subsídios energéticos ou um aumento das taxas de imposto sobre o valor acrescentado (IVA), para as quais podem ser construídas alternativas “contrafactuais” claras.⁶⁴ A posição do corpo técnico do FMI sobre a cobertura das PSIA é consistente com o exposto no documento original do Fundo sobre os Pontos Principais apresentado aos Administradores em 2000, e colocado posteriormente no *website* do FMI. Este documento indica claramente que “para ser viável, este tipo de análise deve ser restringida a ajustamentos macroeconómicos substanciais (por exemplo, aumento elevado dos impostos, reforma dos subsídios ou realinhamento da taxa de câmbio) ou reformas estruturais significativas (por exemplo, redução dos quadros de funcionários públicos ou liberalização dos preços).”⁶⁵ Também é consistente com a opinião dos utilizadores da PSIA do DFID e do Banco Mundial, os quais realçam a importância da clareza e especificidade das questões para o êxito e a economicidade da análise.⁶⁶

(iv) Governação Fiscal

52. De todos os itens da agenda dos Pontos Principais, o corpo técnico do Fundo actuou mais agressivamente para conseguir melhorias na área da responsabilização e transparência para a gestão dos recursos públicos. Esta ênfase é concordante com o carácter prioritário que o Conselho imprimiu a esta área, tendo destacado incessantemente a importância de tal trabalho para o crescimento, a redução da pobreza e a eficácia da ajuda — tanto no contexto da Iniciativa HIPC como do PRGF. Desde o

⁶² Das nove PSIA realizadas pelo FAD, seis concentraram-se na remoção/redução dos subsídios (electricidade, petróleo, agricultura, fertilizantes) e as outras na desvalorização, choques externos e fiscalidade.

⁶³ Ver, por exemplo, Griesgraber (2006) e Hayes (2005).

⁶⁴ Ver Gillingham (2005).

⁶⁵ Ver IMF (2000a).

⁶⁶ Ver Bird et al. (2005) e Coudel, Dani e Paternostro (2006).

princípio que os Administradores consideram a governação fiscal como uma área em que a condicionalidade pode ser aumentada, embora reconhecendo que é de responsabilidade partilhada com o Banco Mundial. As opiniões subseqüentes — no contexto das discussões do Conselho sobre as revisões do PERP e PRGF, dos relatórios de implementação da Iniciativa HIPC e dos programas individuais no âmbito do PRGF e/ou revisões de programas — serviram para acentuar ainda mais o foco dos esforços do corpo técnico. A monitorização e a informação prestada pelos técnicos do Fundo e do Banco apontam para progressos na governação fiscal mas ainda persistem desafios substanciais.⁶⁷

53. O corpo técnico do Fundo fez um esforço considerável para apoiar o fortalecimento dos sistemas de gestão das finanças públicas e de responsabilização nos países subsarianos. Os seus esforços intensos nos anos recentes reflectem a convergência das i) preocupações tradicionais sobre a estabilidade macroeconómica e os processos e sistemas subjacentes para garantir a execução e o relato orçamental; ii) preocupações dos accionistas acerca da governação e a necessidade de assegurar a distribuição apropriada das poupanças do serviço da dívida resultantes da Iniciativa HIPC e, mais recentemente, da MDRI; iii) o interesse dos doadores no melhoramento dos sistemas fiduciários dos países como contrapartida de eles mesmos passarem a usar os instrumentos de apoio ao orçamento e iv) uma colaboração efectiva entre o Fundo e o Banco sobre estas questões, com as equipas dos países a serem apoiadas por especialistas técnicos em ambas as instituições.

54. A transparência orçamental e a responsabilização têm-se tornado áreas de enfoque significativo do PRGF, com discussões amplas sobre controlo orçamental e transparência nos documentos dos programas e a condicionalidade estrutural enquadrada numa série de formas — desde acções prévias e critérios de desempenho até metas indicativas e indicadores de referência. O fortalecimento das capacidades do ministério das finanças para a monitorização do planeamento e execução orçamental dos ministérios de execução tem sido prática comum,⁶⁸ incluindo a monitorização do emprego e das remunerações do sector público.⁶⁹ Estritamente relacionado com estes programas, o Fundo tem prestado ampla assistência sobre questões de execução orçamental — para a monitorização e o controlo das despesas — e sobre os sistemas de informação para o acompanhamento das despesas.⁷⁰ As questões da transparência e responsabilização orçamentais são de responsabilidade partilhada com o Banco Mundial e os documentos dos programas amiúde explicam a dimensão da colaboração e a divisão do trabalho (incluindo a prestação de assistência técnica) entre as instituições, sendo que o Fundo normalmente se debruça sobre as questões de execução orçamental — particularmente os controlos da despesa e a declaração das contas orçamentais.

⁶⁷ Ver, por exemplo IMF (2005c).

⁶⁸ Por exemplo para os Camarões, Moçambique, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Uganda e Zâmbia.

⁶⁹ Como para Moçambique, Tanzânia e Zâmbia. Ver Anexo C.

⁷⁰ Como, por exemplo, para Burquina Faso, Gana, Moçambique, RDC, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Uganda e Zâmbia. O trabalho do Fundo de assistência técnica em matéria de governação fiscal foi analisado como parte da avaliação do IEO sobre a assistência técnica do FMI. Ver IEO (2005b).

III. GESTÃO DAS RELAÇÕES DO FMI NA AS

55. **Este capítulo apresenta as principais constatações acerca o relacionamento do Fundo com as autoridades, doadores, parceiros multilaterais e grupos locais da sociedade civil.** Baseia-se nas entrevistas frente-a-frente e no inquérito da avaliação.⁷¹ Uma questão essencial é a mudança do contexto operacional da ajuda à AS, com os doadores a descentralizarem cada vez mais os recursos e a tomada de decisões para as representações locais, o que tem implicações sobre a forma como o Fundo é visto, dada a sua presença mais limitada no terreno. (Ver Caixa 5.) As evidências apresentadas neste capítulo indicam que existem diferenças de opinião consideráveis entre como o corpo técnico do Fundo se vê a si mesmo e como os seus parceiros e partes interessadas o vêem, especialmente no campo da ajuda. Por conseguinte, levantam-se questões relativas à maneira pela qual o Fundo adquire e processa as avaliações sobre o seu próprio desempenho — em face do seu valor intrínseco para efeitos de auto-avaliação, aprendizagem, responsabilização e acompanhamento da mudança de condições no terreno, como contributos para a formulação de estratégias e planificação da actuação.⁷²

Caixa 5. Local de Trabalho

A gestão das relações do Fundo — seja com as autoridades, doadores, parceiros multilaterais ou a sociedade civil — ocorre fundamentalmente no terreno, sob a supervisão de um chefe de missão baseado na sede do Fundo e, na sua ausência, um representante residente com recursos altamente limitados. O sistema actualmente montado está cada vez mais em desarmonia com o utilizado pelos parceiros bilaterais e multilaterais do Fundo (incluindo o Banco Mundial), os quais descentralizaram grande parte do corpo operacional — e o poder de decisão — para as representações locais. Deste facto decorrem três observações, baseadas nas entrevistas da equipa de avaliação:

- As autoridades entrevistadas pela equipa de avaliação em geral não identificaram problemas com o sistema existente. Recebem atenção prioritária — e alguns receiam que uma maior presença do Fundo possa ser mal entendida. Todavia, demonstram interesse numa maior capacidade substantiva das missões residentes, o que sugere, em alguns casos, uma possível combinação de competências técnicas.
- Entre doadores, o desequilíbrio é mais premente nos países em que o apoio ao orçamento geral se tornou num instrumento principal de ajuda. Especialmente nesses países — embora noutros casos também —, é maior o interesse dos doadores pelas questões macroeconómicas, o que fez aumentar a “procura” de tempo do corpo técnico do FMI no terreno, sem que se tenha verificado um aumento considerável da “oferta”, criando pressões para os doadores e para os técnicos do FMI e tensões nas relações entre ambos. Estas tensões deturpam as percepções dos parceiros sobre o papel e a eficácia do Fundo.
- Entre os grupos da sociedade civil, a questão levantada é o desperdício de oportunidades para troca de informações e para corrigir possíveis erros de comunicação de ambos os lados.

⁷¹ Os principais veículos de informação incluem: i) as reuniões com os ministros das finanças, governadores e pessoal dos bancos centrais da AS durante as Reuniões da Primavera de 2006 realizadas em Washington; ii) as entrevistas efectuadas em Acra, Dar es Salaam, Kigali, Lusaca, Maputo e Ugadugu; em Adis Abeba e Túnis e nas capitais dos países doadores e iii) as respostas ao inquérito da avaliação das autoridades, doadores, representantes locais da sociedade civil e os corpos técnicos do BAD, Banco Mundial, FMI e PNUD. Ver Anexo E para detalhes sobre o inquérito.

⁷² Ver IMF (2004g).

A. Autoridades

56. **A equipa de avaliação reuniu e inquiriu os representantes dos ministérios das finanças e dos bancos centrais e os seus colegas sectoriais nos ministérios da saúde, educação e infra-estruturas e agências relacionadas.** Três novos tópicos merecem destaque: i) a importância atribuída às relações pelas autoridades; ii) as queixas dos ministérios das finanças sobre a orientação em prol dos pobres do Fundo e a ausência de queixas paralelas dos ministérios da saúde e educação e iii) o interesse demonstrado por alguns inquiridos em receberem maior *conteúdo* substantivo do Fundo o que, por seu turno, levanta questões sobre a análise inerente ao diálogo operacional no PRGF. (Ver Caixa 6.)

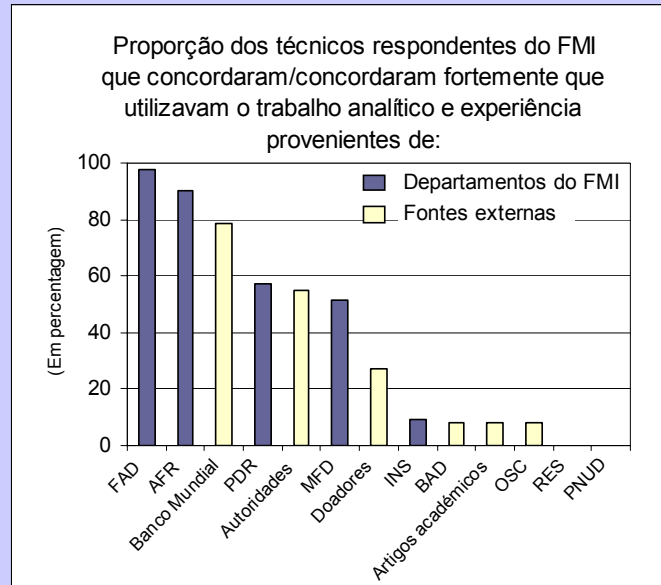
Caixa 6. Substanciar o Diálogo com as Autoridades no Âmbito do PRGF

Durante as entrevistas realizadas pela equipa de avaliação, algumas autoridades nacionais solicitaram uma maior ênfase no conteúdo material no diálogo com o Fundo. As autoridades mostraram-se especialmente interessadas nas lições aprendidas por outros países (dentro e fora da AS); na análise e explicações das propostas para a massa salarial, taxa de impostos e outras metas dos programas e nas relações existentes entre as políticas macroeconómicas e a ajuda, crescimento e redução da pobreza.

O que vem suscitar a questão de quais as fontes de informação usadas pelo corpo técnico na formulação e preparação do PRGF — e se tais fontes abrangem o leque total de análises e pesquisas disponíveis. Esta questão foi colocada ao corpo técnico do Fundo no inquérito da avaliação, estando as suas respostas apresentadas no gráfico à direita.

Como se mostra, a grande maioria do corpo operacional respondente ao inquérito da avaliação afirmou que utilizava as análises realizada pelos Departamentos de Finanças Públicas (FAD) e da África (AFR) do FMI e pelo Banco Mundial. Uma grande maioria afirmou que também fazia uso das análises do Departamento de Elaboração e Exame de Políticas

(PDR) do FMI, das autoridades e dos Departamentos de Sistemas Monetário e Financeiro (MFD) do FMI.¹ Uma minoria afirmou que se servia de análises de outras fontes, incluindo os doadores, o Instituto do FMI (INS), o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), publicações académicas e a sociedade civil (OSC). Não houve respondentes a indicar a utilização das análises do Departamento de Estudos (RES) do FMI ou do PNUD.



Estes resultados, por sua vez, levantam novas questões para futuro acompanhamento.

Em primeiro lugar, qual a relevância do trabalho analítico levado a cabo pelo Departamento de Estudos para os desafios macroeconómicos que os países da AS enfrentam? Segundo, até que ponto o corpo técnico do Fundo está aberto às análises e ideias que vão além das suas preocupações operacionais imediatas, independentemente de serem geradas por fontes internas ou externas ao Fundo? Finalmente, como o Fundo garante que as suas recomendações são fundamentadas em pesquisas e análises actualizadas?

¹ O MFD foi recentemente fundido com o Departamento de Mercados Internacionais de Capitais para formar o Departamento de Mercados Monetários e de Capitais.

57. **As informações colhidas pela equipa de avaliação nas reuniões frente-a-frente com os representantes dos ministérios das finanças e dos bancos centrais apontam para um grau crescente de abertura, adaptabilidade e tolerância no que toca à flexibilidade no uso dos fluxos de ajuda pelas missões e programas do Fundo.** Mas também houve queixas. Alguns inquiridos criticaram as missões do Fundo por escutarem muito pouco, exigirem demasiado e imporem as suas visões, apesar de toda a retórica institucional sobre o engajamento nacional efectivo. Alguns lembraram os dias passados de debates acesos e discussões difíceis durante os períodos de estabilização dos seus países. Outros queixaram-se do fraco conhecimento dos membros da missão da língua do país, quando relevante, e da rotatividade do corpo técnico. Um inquirido afirmou que as mudanças dos chefes de missão eram especialmente prejudiciais, desencadeando por vezes revisões maciças do programa. Aliás, vários inquiridos também consideraram que a rotatividade dos técnicos abaixo do chefe de missão se revelava um problema; acabava por enfraquecer as capacidades que se buscava reforçar ao desperdiçar o escasso tempo oficial na “requalificação” do novo corpo técnico com demasiada frequência.⁷³ No lado positivo, as autoridades enalteceram o trabalho do Centro Regional de Assistência Técnica em África (AFRITAC), cujo estilo de formação individualizada foi bastante apreciado, e pelos cursos de formação do Instituto do FMI sobre programação financeira.

58. **A equipa de avaliação também se reuniu com os representantes dos ministérios da educação, saúde e infra-estruturas dos seis países visitados.** A resposta mais directa e assinalável às perguntas sobre a possível influência do FMI sobre os seus envelopes de recursos sectoriais e de acesso à ajuda foi a tónica colocada no engajamento nacional efectivo. Vários entrevistados dos ministérios sectoriais levantaram até objecções às questões, assinalando que o orçamento era de seu país e que eles e os seus colegas tomavam todas as decisões. Na generalidade, o FMI foi pouco acusado por eventuais insuficiências de recursos que os sectores possam ter sentido; os inquiridos afirmaram que a culpa, a existir, devia ser atribuída ao seu próprio governo. Alguns inquiridos aplaudiram a influência positiva do FMI no desenvolvimento de planos mais realistas. Evidentemente, os ministérios da educação e saúde foram os maiores beneficiários do financiamento proveniente das poupanças relacionadas com a Iniciativa HIPC, pelo que as suas respostas podem ter sido enviesadas a favor do FMI. Os representantes dos ministérios das infra-estruturas teceram na generalidade duas considerações: i) a necessidade de alargar os critérios para as despesas prioritárias para incluir os projectos em infra-estruturas básicas, um pedido que foi algumas vezes especificamente apoiado pelos seus colegas dos ministérios da saúde, com base na convicção de que os investimentos nas estradas e na água eram necessários para alcançar os ODM na área da saúde e ii) a sua vontade de verem relaxadas as restrições impostas pelo Fundo sobre o financiamento estrangeiro para financiar os investimentos em infra-estruturas de elevada rentabilidade.⁷⁴ No Gana, por exemplo, a restrição imposta ao financiamento não concessional é uma questão crucial para as autoridades, que desejam contrair financiamentos comerciais para expandir os seus investimentos em infra estruturas. Surgiram questões similares — mas a uma menor escala e num horizonte

⁷³ A análise empírica efectuada pela equipa de avaliação sugere que todos os países com programas têm taxas similares de rotatividade das missões.

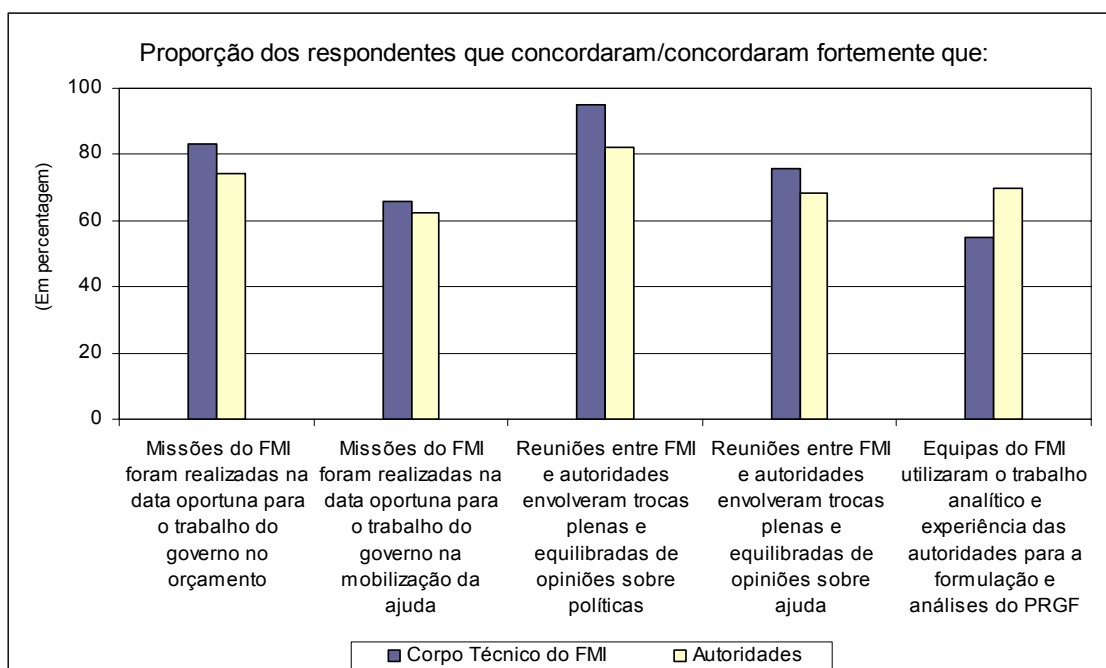
⁷⁴ Ver Development Committee (2006a) e IMFC (2006a).

temporal mais distante — no Ruanda e na Zâmbia. Nestes três casos, os limites do PRGF sobre o financiamento comercial para as infra-estruturas foram objecto recorrente de queixas pelas autoridades durante as entrevistas frente-a-frente com a equipa de avaliação.

59. As respostas das autoridades ao inquérito da avaliação foram mais positivas na maioria das questões que as dos outros grupos inquiridos, excluindo o corpo técnico do Fundo. Este é um resultado notável e significativo, embora possa reflectir, até certo ponto, um enviesamento de selecção dos respondentes ao inquérito e/ou alguma relutância em criticar o corpo técnico do Fundo por receio de consequências adversas, apesar das garantias dadas em termos de confidencialidade. Como está patente no Gráfico 7, as autoridades e o corpo técnico do Fundo estão geralmente de acordo sobre o desempenho do Fundo em actividades básicas, como a definição da data oportuna das missões, abertura do diálogo e uso das análises e experiência das autoridades — estatisticamente, as suas respostas não foram significativamente diferentes umas das outras. No entanto, houve duas excepções em áreas extremamente importantes — primeiro, na flexibilidade do uso da ajuda, sobre a qual as autoridades foram consideravelmente menos positivas que o corpo técnico do Fundo em todas as questões, principalmente nas infra-estruturas;⁷⁵ segundo, e ainda mais importante, a diferença de pontos de vista sobre o uso de cenários de ajuda adicional na formulação do PRGF: apenas 47 por cento das autoridades concordaram que estes eram utilizados, em comparação com 88 por cento dos respondentes do Fundo. De resto, as autoridades e o corpo técnico do Fundo tenderam a responder similarmente em termos gerais — e de uma forma bastante distinta face aos outros grupos — a outras questões de fundo, como se descreve noutras secções deste relatório. Quase 90 por cento dos respondentes do grupo das autoridades provieram dos ministérios das finanças e dos bancos centrais, representando 25 dos 29 países subsarianos sob observação. Os restantes 10 por cento vieram dos ministérios sectoriais, cujas taxas de resposta ao inquérito foram muito menores.⁷⁶

⁷⁵ Ver Gráfico 9 abaixo.

⁷⁶ Dado o nível baixo de respostas deste grupo, não é possível diferenciar de uma forma estatisticamente significativa as suas respostas das dos representantes dos bancos centrais e ministérios das finanças. Feita esta ressalva, as suas respostas tenderam a conformar na generalidade com as dos seus colegas dos ministérios das finanças e dos bancos centrais—ainda que um pouco mais positivas sobre o trabalho do FMI no tocante aos ODM e menos positivas sobre o trabalho do FMI no campo da ajuda.

Gráfico 7. Inquérito de Opinião sobre a Interacção Técnicos do FMI/Autoridades: *Articulada*

B. Doadores

60. **As evidências empíricas consideradas pela equipa de avaliação produziram três constatações acerca da relação entre o FMI e os doadores na AS.** A primeira é a consideração elevada que os doadores continuam a dar à análise macroeconómica do Fundo,⁷⁷ o que é verdade tanto para os doadores com programas tradicionais de ajuda baseados em projectos como para os doadores com carteiras mais amplas de operações de apoio ao orçamento sectorial e geral. A segunda constatação, abaixo mais detalhada, é o baixo conceito atribuído pelos doadores à proactividade do corpo técnico do Fundo no seu envolvimento com os doadores quer por meio de reuniões individuais quer de encontros formais e informais — em grande medida porque não consideram que estes sucedem com tanta frequência como desejariam. Intimamente relacionado com este aspecto é a pressão que envolve o relacionamento no terreno dos doadores com o Fundo num período do apoio directo ao orçamento pelos doadores, à qual se somam os problemas ligados com o local de trabalho apresentados na Caixa 5.

61. **Muitas das discussões frente-a-frente da equipa de avaliação com os representantes dos doadores centraram-se na importância crescente do apoio ao orçamento geral pelos doadores — e na dependência da análise macroeconómica do Fundo — e as implicações resultantes para o relacionamento dos doadores com o FMI.** Foram identificados dois pontos de pressão sobre o tempo requerido dos representantes residentes e chefes de missão. Em primeiro lugar, o aumento do apoio ao

⁷⁷ Ver também o inquérito em IMF (2005m).

orçamento e dos doadores que o prestam numa série de países intensificou o interesse dos doadores num diálogo contínuo com o FMI sobre aspectos macroeconómicos no contexto de grupos e equipas de trabalho sobre os quadros de despesa de médio prazo, por exemplo. Segundo, há alturas críticas no calendário orçamental e dos doadores em que a análise macroeconómica do FMI é fulcral. Estes dois pontos de pressão por vezes geram tensões bastante negativas para ambos os lados: os doadores têm-se irritado com a incapacidade/relutância do corpo técnico do Fundo se relacionar com eles e compatibilizar os seus calendários, e o corpo técnico do Fundo fica contrariado pelas constantes exigências de atenção e dedicação de tempo por parte dos doadores. Vários doadores que concedem apoio ao orçamento queixaram-se da incapacidade do FMI se comprometer com decisões no mesmo prazo que eles, o que por sua vez complica o ciclo de planificação da ajuda e do orçamento.

62. Nem todos os doadores solicitaram um maior envolvimento do/com o Fundo.

Nas reuniões realizadas nas sedes dos doadores, vários entrevistados salientaram que — com excepção da avaliação macroeconómica e aprovação final — não esperavam que o Fundo desempenhasse outro papel nem que fosse considerado para a definição do envelope de ajuda geral para os casos concretos dos países. Esta observação reflecte-se nas respostas dos doadores à questão sobre se desejam ver o Fundo dedicar mais atenção aos cenários de ajuda adicional. Todos os grupos respondentes deram uma resposta positiva no intervalo de 85 a 100 por cento, excepto os doadores, que se situaram na faixa dos 60 por cento.⁷⁸

63. Os doadores inquiridos têm uma opinião mista do trabalho do FMI

relacionado com a ajuda à AS. Responderam menos favoravelmente que as autoridades em termos gerais, mas foram mais positivos que a sociedade civil. Sobre a proactividade do Fundo na área da ajuda — campo em que os doadores são obviamente protagonistas — as suas respostas foram menos favoráveis do que noutras áreas (como na formulação do PRGF) e bastante menos positivas que as do corpo técnico do Fundo, como ilustra o Gráfico 8. Os doadores mostraram-se insatisfeitos com a escolha do momento oportuno para as missões do FMI — com apenas cerca de 10 por cento dos respondentes a considerar que as missões foram realizadas na altura apropriada para os seus processos e decisões da ajuda, e 30 por cento discordando desta visão.⁷⁹ Mostraram-se igualmente negativos quanto à maior importância atribuída pelo Fundo aos cenários adicionais de ajuda e políticas.

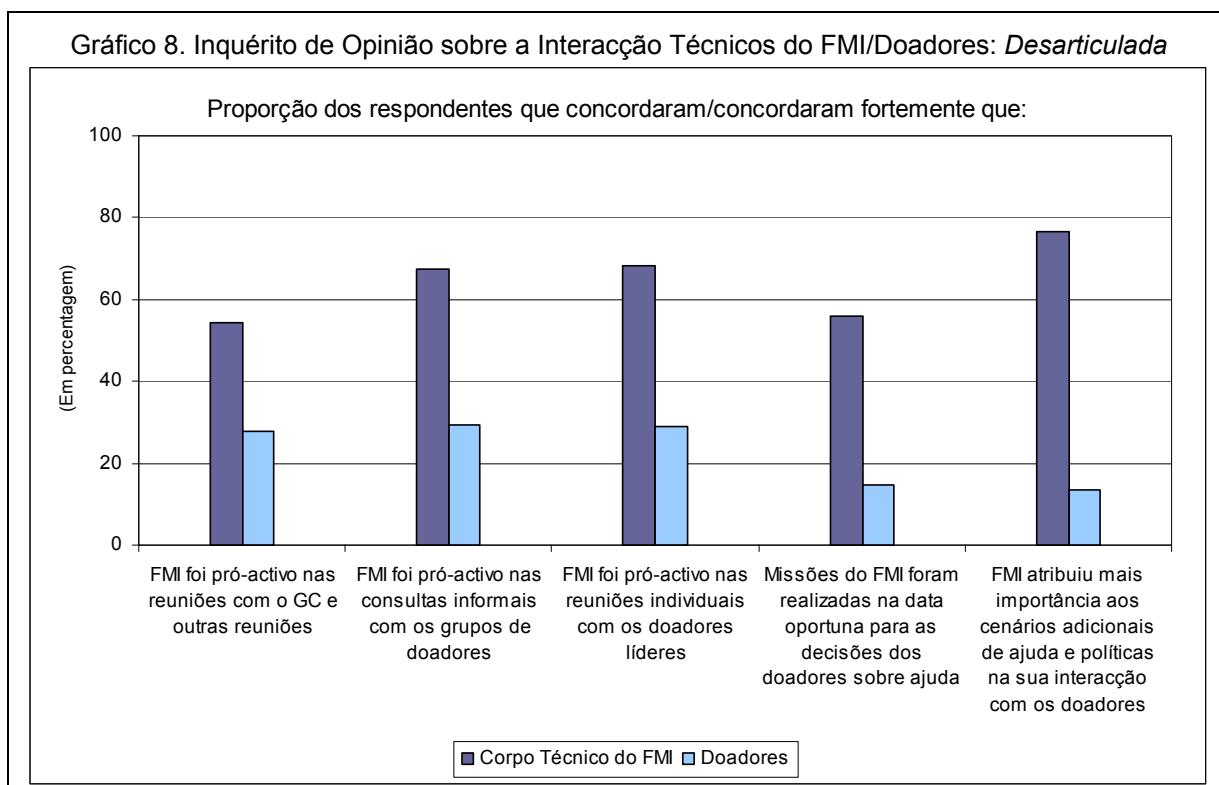
64. As respostas dos doadores sobre a qualidade do seu diálogo com o Fundo foram um pouco mais positivas.

Uma grande minoria (cerca de 40 por cento) dos respondentes considerou que as discussões constituíram trocas de impressões plenas e equilibradas de ambos os lados. Além disso, a maioria dos doadores respondentes reconheceu as mudanças ocorridas no Fundo nos últimos cinco anos no sentido de se dar maior ênfase à redução da pobreza e gestão das finanças públicas — dois domínios que gostariam que recebesse maior destaque nos próximos cinco anos. Relativamente a outras áreas — como o crescimento, desenvolvimento do sector privado e infra-estruturas — foi menor o número de respondentes a considerar que tenham recebido atenção acrescida nos

⁷⁸ Ver Anexo E, Quadro E2, linha 13.

⁷⁹ As outras respostas foram “neutro” ou “não sei”.

último cinco anos, e a maioria gostaria de ver o Fundo a dedicar-lhes mais atenção nos próximos cinco anos.



C. Parceiros Multilaterais

65. A equipa de avaliação também solicitou as opiniões dos técnicos do Banco Mundial, do BAD e do PNUD — tanto através de entrevistas frente-a-frente no contexto de visitas aos países como através do inquérito da avaliação.

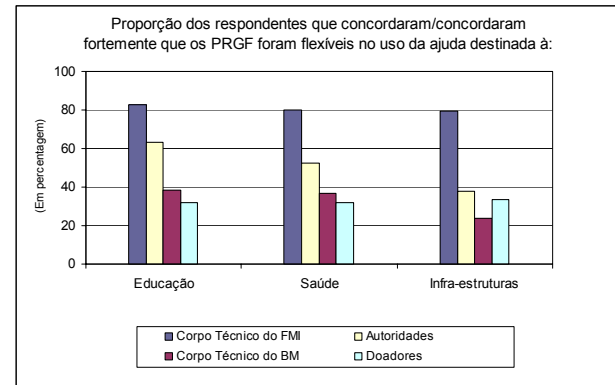
(i) Banco Mundial

66. **A complexidade do relacionamento entre os técnicos do FMI e do Banco nos países da AS reflectiu-se nos resultados do inquérito da avaliação.** Em alguns contextos, a relação entre estas duas instituições é de cooperação entre parceiros, como por exemplo o trabalho de ambos os organismos no apoio aos esforços dos países na formulação e implementação das Estratégias de Redução da Pobreza (ERP). Noutras interações, o Banco Mundial trabalha em mais estreita colaboração com os doadores que com o FMI. Por exemplo, no contexto da participação do Banco Mundial nos grupos de doadores que prestam apoio ao orçamento através do seu Crédito de Apoio à Redução da Pobreza, o Banco comporta-se mais como um doador, partilhando das preocupações destes sobre a oportunidade temporal das missões do FMI e sobre o efeito das políticas macroeconómicas na absorção e gasto da ajuda. Em consequência, para algumas questões do estudo, as respostas dos técnicos do Banco aproximam-se das opiniões dos técnicos do FMI, enquanto que, para outras, estão mais próximas das dos doadores.

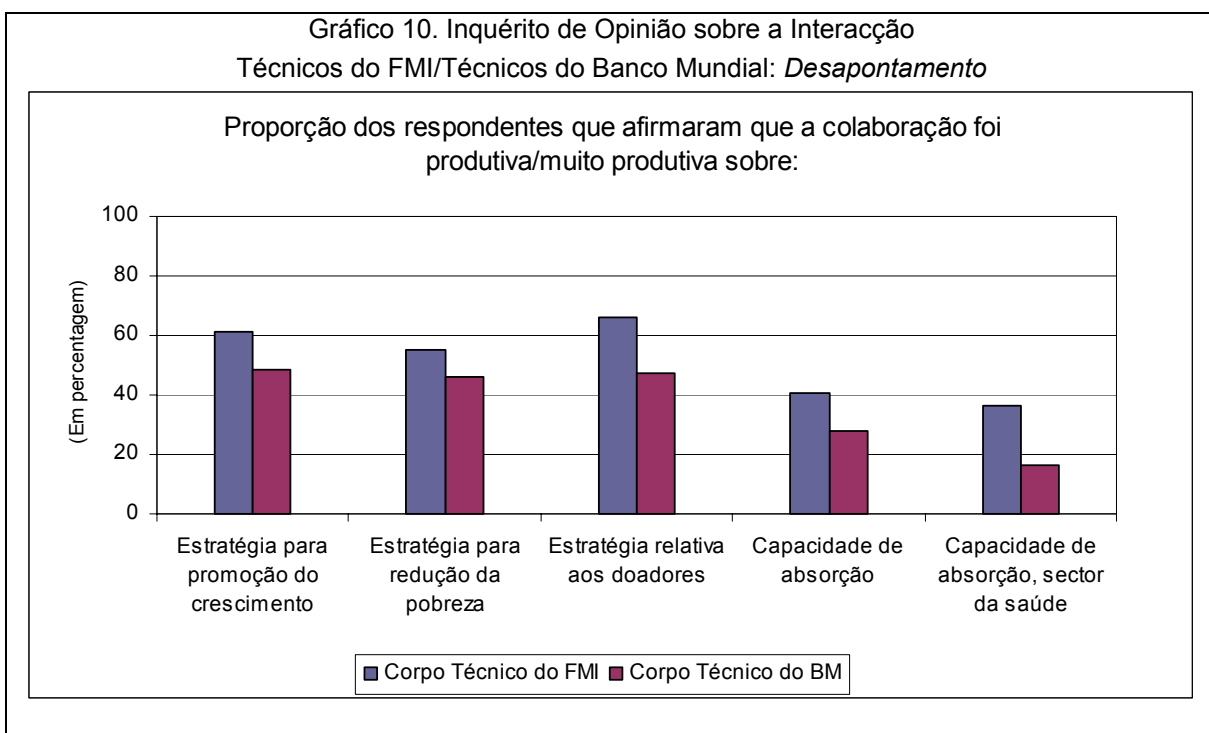
67. **Um exemplo em que a opinião dos técnicos do Banco assemelha-se mais à dos doadores que à dos técnicos do Fundo relaciona-se com a flexibilidade dos PRGF no uso da ajuda vinculada aos sectores, como a educação, saúde e infra-estruturas.**

O Gráfico 9 apresenta os resultados, comprovando a grande desarticulação entre a forma de pensar dos técnicos do Fundo relativamente à dos técnicos do Banco e dos doadores — e das autoridades, especialmente na área das infra-estruturas. Esta desconexão reflecte possivelmente os diferentes significados atribuídos à palavra “flexibilizar” pelos técnicos do Fundo e outros respondentes ao inquérito. O conceito utilizado pelos técnicos do Fundo adequa-se com as suas políticas nesta área, o que pode significar, como se viu no Gráfico 2, uma taxa de gasto da ajuda adicional muito baixa para os países com taxas de inflação superiores ao limiar crítico de 5 a 7 por cento. Em contrapartida, para os doadores e os técnicos do Banco Mundial, “flexibilizar” pode significar simplesmente que se permite gastar a ajuda adicional. Apesar disto, a distância entre as respostas é preocupante, especialmente entre as opiniões dos técnicos do Fundo e do Banco, pois relaciona-se com a percepção que estes têm sobre a interacção entre os produtos operacionais centrais das duas instituições — o PRGF para o Fundo e o apoio financeiro para sectores-chave (educação, saúde e infra-estruturas) no caso do Banco Mundial.

Gráfico 9. Inquérito de Opinião sobre a Flexibilidade no Uso da Ajuda Vinculada



68. **Sobre o tema crítico da parceria, as respostas dos técnicos do Fundo e do Banco inquiridos no tocante à qualidade da colaboração entre as duas instituições foram decepcionantes.** O Gráfico 10 mostra que cerca de metade dos técnicos entrevistados são positivos quanto à colaboração das instituições em questões estratégicas para o crescimento e a redução da pobreza. A boa notícia é que os técnicos do Fundo e do Banco têm opiniões similares em relação a estas questões, e as diferenças visíveis entre as suas respostas não são estatisticamente significativas. Contudo, a má notícia é que a visão (compartilhada) sobre a colaboração entre os dois organismos não é mais positiva. Idealmente, a colaboração efectiva na AS devia ser vista como uma prioridade máxima para ambas as instituições, o que se reflectiria completamente nos pontos de vista dos técnicos sobre como essa colaboração efectivamente se processa no campo.



69. **Os resultados do inquérito foram ainda mais fracos com relação às respostas dos técnicos do Fundo e do Banco sobre a análise da capacidade de absorção dos níveis de ajuda actuais e adicionais — tanto a nível global como para sectores específicos como a saúde, por exemplo.** Nas perguntas subsequentes sobre as razões para os problemas identificados, grande parte dos técnicos do Banco respondeu que os técnicos do Fundo não haviam solicitado o seu contributo, ao que a maioria dos técnicos do Fundo contrapôs que os programas de trabalho específicos para cada país não definiam claramente os produtos finais, prazos e recursos que conformassem com a divisão de trabalho acordada entre as instituições. De uma forma ou outra, a conclusão é a mesma — a necessidade de se avançar além do *entendimento geral de agências líderes para acordos específicos sobre produtos finais*, com programas de trabalho cujos prazos e custos sejam bem definidos e assentes nas necessidades específicas dos programas nacionais. Esta conclusão é consistente com a discussão prévia sobre a colaboração entre o Fundo e o Banco no tocante à PSIA — no parágrafo 49 — onde se concluiu que a colaboração não é muito produtiva nas áreas em que uma instituição (tipicamente o Banco Mundial) deve fornecer à outra (tipicamente o FMI) contributos e conhecimentos técnicos específicos, sendo vista como um mandato sem o respaldo financeiro necessário. Claramente, nas áreas em que a colaboração é bem sucedida, adopta-se um modelo de gestão diferente, de que é exemplo a governação fiscal, para a qual ambas as instituições actuam como partes interessadas e o desafio é como coordenar ainda melhor as suas acções — evitando a duplicação e contradição e alcançando sinergias.

(ii) Banco Africano de Desenvolvimento

70. **As entrevistas frente-a-frente com o corpo técnico do BAD em Túnis e nas capitais dos países subsarianos revelaram uma maior abertura das missões do**

Fundo e dos seus representantes residentes na AS. Os técnicos do BAD relataram ter testemunhado uma maior (e mais genuína) interação entre os técnicos do Fundo e as autoridades e doadores, incluindo o próprio BAD. Simultaneamente, mostraram-se preocupados com o que caracterizaram como um envolvimento limitado do Fundo com a sociedade civil. Afirmaram que aguardavam com expectativa uma colaboração intensificada sobre governação, políticas sectoriais e estratégias na sequência do maior investimento do BAD no trabalho económico e sectorial. Nas respostas ao inquérito, os técnicos do BAD consideraram positiva a postura pró-activa do FMI nas reuniões formais e informais da ajuda. Encarando o futuro, quase todos os respondentes do BAD destacaram a importância de intensificar o investimento do Fundo na definição de cenários de ajuda e políticas adicionais e a sua participação nos esforços de monitorização de políticas empreendidos conjuntamente pelos doadores ao nível local.

(iii) PNUD

71. **Os representantes residentes do PNUD entrevistados pela equipa de avaliação também comentaram favoravelmente sobre o que interpretaram como sendo mudanças recentes na abordagem do FMI.** Afirmaram que o corpo técnico do FMI de uma forma geral consulta mais as partes interessadas e está mais inclinado a adaptar a orientação das políticas macroeconómicas visando a acomodação das necessárias despesas sociais. Para o futuro, realçaram a importância da estratégia do FMI passar pela maior colaboração para auxiliar os países da AS a alcançar os ODM.⁸⁰ Apesar das respostas do inquérito dos técnicos do PNUD terem sido relativamente favoráveis, os estudos de casos e pesquisas do PNUD criticam as actividades do FMI e o seu impacto. Por exemplo, o estudo de caso do Gana argumenta que a fixação do Fundo na luta contra a inflação desviou a atenção do crescimento económico, criação de emprego e redução da pobreza.⁸¹ Já o estudo de caso da Zâmbia focou-se no que caracterizou como um envolvimento excessivo do Fundo e outras IFI, inclusivamente no uso da ajuda, o qual consideraram ter asfixiado a iniciativa interna e restringido a prestação de serviços públicos e, em consequência, limitado a redução da pobreza e o crescimento.⁸²

D. Sociedade Civil

72. **As respostas ao inquérito da avaliação e as entrevistas efectuadas durante as visitas aos países indicam que o envolvimento do FMI com os membros da sociedade civil sediados nos países é limitado e ineficaz.** Este facto traduz-se por sua vez no desperdício de oportunidades de diálogo sobre assuntos essenciais, incluindo “nas relações entre o quadro macroeconómico e os resultados em termos de crescimento e redução da pobreza no contexto do trabalho dos programas apoiados pelo PRGF,” — tal como o Conselho concordou, o corpo técnico precisa de expor mais activamente a sua visão a um público mais amplo, incluindo a sociedade civil.⁸³

⁸⁰ As respostas ao inquérito dos técnicos do PNUD estiveram próximas das respostas dadas pela sociedade civil, embora o baixo número de respostas à maioria das questões implique que elas não sejam estatisticamente significativas.

⁸¹ Ver Weeks e McKinley (2006).

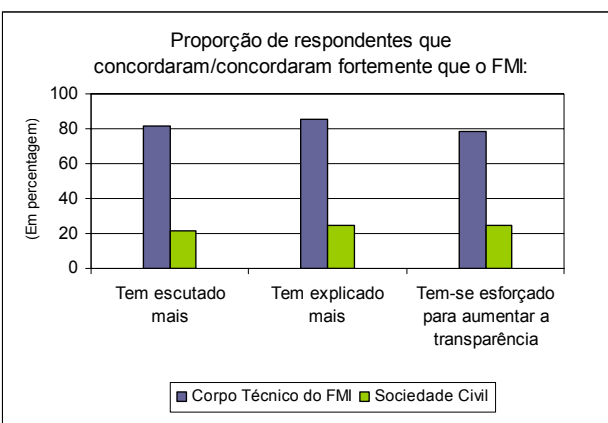
⁸² Ver Epstein e Heintz (2006).

⁸³ Ver IMF (2002b).

73. **A mensagem muito clara transmitida nas respostas do inquérito pela sociedade civil — e nas entrevistas frente-a-frente da equipa de avaliação com os grupos da sociedade civil durante as visitas aos países — foi que, na generalidade, o corpo técnico do Fundo é desconhecido e inacessível à sociedade civil nos países da AS.**

Esta mensagem contrasta com a opinião dos técnicos do Fundo. Como o Gráfico 11 ilustra, cerca de 80 por cento dos técnicos respondentes do Fundo indicam que viram progresso no seu relacionamento com a sociedade civil nos últimos cinco anos, ao passo que apenas 20 por cento dos respondentes da sociedade civil reconheceram esse progresso. Olhando para o futuro, a grande maioria de todos os grupos respondentes — incluindo as autoridades e o corpo técnico do Fundo — considera que os esforços de sensibilização são importantes.

Gráfico 11. Inquérito de Opinião sobre a Interação Técnicos do FMI/Sociedade Civil Local: Muito Desarticulada

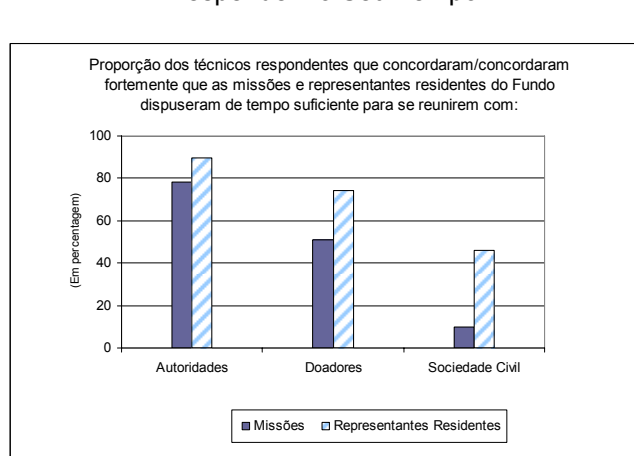


74. **As entrevistas frente-a-frente da equipa de avaliação com os representantes da sociedade civil reforçaram a constatação da interação limitada com os técnicos do FMI.** Evidenciam uma concordância ainda mais ténue quanto ao presumido efeito das políticas apoiadas pelo Fundo sobre o uso da ajuda, a redução da pobreza e o alcance dos ODM.

Em Moçambique, por exemplo, as organizações locais da sociedade civil queixaram-se da formulação dos factores de correcção do programa PRGF, que na sua opinião bloqueiam o uso da ajuda. Também se opuseram aos limites máximos da massa salarial e mostraram-se insatisfeitos com o limitado diálogo com os técnicos do Fundo. Veio-se a saber, posteriormente, que esses elementos do programa haviam sido recentemente modificados, mas os representantes da sociedade civil não estavam a par das mudanças, apesar dos esforços por eles empreendidos para se actualizarem.

As entrevistas com os técnicos residentes da missão revelaram que, apesar das políticas do Fundo incentivarem o envolvimento e comunicação com a sociedade civil, na prática prestou-se pouco apoio efectivo para alcançar esse fim. Não obstante, esta é a área em

Gráfico 12. Com Quem os Técnicos do FMI Dependem o Seu Tempo?



que o diálogo é mais difícil — onde as diferenças de opinião entre a sociedade civil e as políticas do governo tornam o diálogo particularmente delicado. Também há a considerar a falta de tempo e outras restrições de recursos, como sugere o Gráfico 12, que mostra as opiniões dos chefes de missão e dos representantes residentes sobre o tempo que tiveram disponível para se reunirem com as autoridades, os doadores e a sociedade civil. Por outro lado, as entrevistas da avaliação revelaram que, em algumas instâncias, são as autoridades que preferem que o Fundo mantenha uma postura reservada nas suas discussões com a sociedade civil.

IV. DETERMINANTES INSTITUCIONAIS DO COMPORTAMENTO DO FMI

75. Este capítulo analisa os determinantes institucionais das tendências discutidas previamente. Concentra-se nas políticas aprovadas pelo Conselho de Administração, nos comunicados e directrizes da Direcção-Geral e nas implicações em termos de prioridades de actuação pelo pessoal operacional.

A. Conselho de Administração

76. As posições do Conselho de Administração em três domínios — flexibilidade no uso da ajuda, análise e mobilização da ajuda e efeitos a nível da redução da pobreza e crescimento — estão sumariados nos parágrafos seguintes. A discussão baseia-se no Anexo A, que apresenta o conteúdo relevante das observações finais e resumos do Presidente do Conselho de Administração.

77. A política do Fundo em termos da flexibilidade no uso da ajuda no âmbito dos programas apoiados pelo PRGF é clara. Quando o PRGF foi introduzido em 1999, os Administradores do Fundo concordaram que devia ser permitido que a ajuda acrescida afectasse a posição orçamental e externa desde que o contexto macroeconómico fosse estável e não ocorressem pressões inflacionistas.⁸⁴ Em 2003, o Conselho confirmou a política de flexibilidade no uso da ajuda adicional no âmbito dos programas apoiados pelo PRGF, desde que os fluxos de ajuda fossem suficientemente concessionais e não pusessem em risco a estabilidade macroeconómica.⁸⁵ Durante a discussão, os Administradores realçaram os efeitos potencialmente adversos da ajuda sobre a competitividade externa e a sustentabilidade do orçamento e da dívida, factores que deviam ser considerados na decisões de programação, entre elas a flexibilidade no uso da ajuda. Em 2005, os Administradores clarificaram como a formulação dos programas devia ser adaptada a níveis variáveis da ajuda, em função das condições e políticas dos países.⁸⁶ O resumo do presidente interino afirmava: “Os Administradores foram da opinião que, dado o aumento elevado dos influxos de ajuda, se a capacidade de absorção for adequada e forem contidos quaisquer efeitos adversos no sector dos bens transaccionáveis, a estratégia de *gasto e absorção* seria apropriada ... Os Administradores consideraram, todavia, que devia ser empreendida uma política de gastos mais restritiva se a eficácia de um maior nível de despesas for estrangida pela capacidade de absorção, se existir tensão entre a volatilidade da ajuda e a rigidez da despesa ou se

⁸⁴ Ver IMF (1999e).

⁸⁵ Ver IMF (2003b).

⁸⁶ Ver IMF (2005k).

suceder uma erosão inaceitável da competitividade ... Os Administradores consideraram que [os] influxos de ajuda podiam ajudar a solidificar a estabilidade macroeconómica, por meio do financiamento dos défices fiscais e do estímulo (*crowding-in*) do investimento do sector privado através das menores taxas de juro.”

78. **A política do Fundo sobre a mobilização da ajuda no contexto do PRGF não é clara.** A política do Fundo exige que os programas considerados pelo Conselho não contenham défices de financiamento sem cobertura. Neste contexto, e tal como se discute anteriormente, os cenários alternativos não são relevantes para os programas operacionais do PRGF, mas apenas para fases mais avançadas do desenvolvimento dos programas quando as autoridades ponderam as opções possíveis, inclusivamente quanto à maneira de abordar os doadores. Mas a política do Fundo sobre o seu próprio papel — e o do seu corpo técnico — face aos doadores não é clara. A Caixa 7 apresenta cinco funções possíveis a serem cumpridas pelo Fundo — desde catalisador a convocador/coordenador, passando por outros papéis intermédios. Começando pelo princípio, os Administradores concordam sobre a função *catalisadora* do Fundo, que tem as suas raízes numa longa tradição do trabalho do Fundo, e muitos provavelmente concordam com o papel de *parceiro*, embora não seja uma questão de política sobre a qual o Conselho tenha que tomar uma posição. A função de *assessoria* do Fundo também já vem de longe. Onde existe desacordo é relativamente à actuação do Fundo como *mobilizador e coordenador* da ajuda, despoletado pela discussão de 2004 sobre o Papel do Fundo nos Países Membros de Baixo Rendimento. Na conclusão dessa reunião, o Presidente Interino afirmou: “Ao ajudar os países membros a desenvolver quadros macroeconómicos apropriados e ao prestar apoio financeiro através do PRGF, o Fundo desempenha uma função catalisadora importante na mobilização da assistência ao desenvolvimento. Todavia, os Administradores concordaram que o papel do Fundo na mobilização da ajuda a favor dos países de baixo rendimento para prover as suas necessidades de financiamento ligadas com os ODM precisa de ser clarificado. Vários Administradores pensam que o Fundo não devia desempenhar um papel na mobilização da ajuda... de preferência, o seu contributo nesta área reside em emitir pareceres sobre as políticas fundamentados em análises sólidas dos défices de financiamento e das implicações macroeconómicas dos fluxos de ajuda, tanto em valor absoluto como em termos de variações. Alguns Administradores deram preferência a um papel mais amplo do Fundo, inclusivamente na promoção e coordenação dos influxos de ajuda para efeito dos ODM.”⁸⁷

⁸⁷ Ver IMF (2004d).

Caixa 7. Envolvimento do Fundo com os Doadores: *diversas funções possíveis*

- ✓ **Catalisador** — apoio à política macroeconómica (no âmbito do PRGF e/ou outros instrumentos), interpretado pelos doadores como a luz verde para avançarem com os seus desembolsos (assumindo que as outras condições impostas pelos doadores estão cumpridas).
- ✓ **Parceiro** — participação em eventos locais dos doadores — especialmente relacionados com o apoio ao orçamento — e conciliação, dentro do possível, do momento de realização das missões do corpo técnico.
- ✓ **Assessor** — prestação de informações às autoridades e aos doadores, com base nas suas análises de cenários alternativos de políticas e de ajuda.
- ✓ **Mobilizador** — promoção de níveis de ajuda mais elevados para países específicos.
- ✓ **Convocador/Coordenador** — papel de liderança na convocação dos doadores.

79. **A política do Fundo no que respeita ao tratamento das despesas pró-pobres e ao impacto social no contexto dos PRGF é clara. Todavia, face à sua proximidade com o PERP e à partilha de responsabilidades com o Banco Mundial, os contornos precisos das políticas do Fundo nem sempre são facilmente discernidos, dentro ou fora da instituição.** De facto, torna-se complicado distinguir qual é exactamente o papel do *Fundo* nos países de baixo rendimento (como definido nas discussões do PRGF) face ao papel das autoridades nacionais e do Banco Mundial (como definido nas discussões do Conselho de Administração sobre o PERP e a Iniciativa HIPC, baseadas em documentos conjuntos dos técnicos do Fundo e do Banco). Muito naturalmente, estas discussões do Conselho englobaram uma série de assuntos relacionados com as actividades dos países, do Banco e do Fundo. Mas um dos resultados de todas estas discussões de tópicos intimamente relacionados entre si é uma falta de clareza nas percepções sobre as fronteiras de responsabilidades e obrigações das duas instituições. Apesar da terminologia precisa utilizada nos resumos e observações finais, é precisa uma leitura bem mais atenta para esclarecer as responsabilidades específicas acordadas para o Fundo no âmbito do PRGF, em contraposição com o Banco Mundial e/ou as autoridades no âmbito do PERP.

B. Direcção-Geral

80. **A Direcção-Geral, que preside o Conselho de Administração, tem a responsabilidade específica de procurar criar um consenso claro no seio do Conselho de Administração e traduzir esse consenso nos comunicados sobre as posições do Fundo e nas directrizes operacionais para o corpo técnico.** À luz das discussões do Conselho, os parágrafos que se seguem descrevem a evolução da postura institucional do Fundo e dos seus comunicados sobre a ajuda e redução da pobreza nos

países da AS. Também se relata como essa postura evolutiva deu lugar às directrizes e informações prestadas ao corpo técnico operacional no seu trabalho com os PRGF.

(i) Comunicados

81. O PRGF foi introduzido em 1999, no fim da era Camdessus, distinguindo-se do seu antecessor ESAF pela sua tónica explícita na redução da pobreza.

Os documentos que deram lugar ao PRGF reconheceram que o crescimento era essencial para a redução da pobreza, mas também alertaram para o risco da pobreza constituir um entrave para o crescimento. Argumentou-se especificamente que: “Para que as políticas orientadas para o crescimento sejam eficazes e sustentáveis, devem ser implementadas num quadro em que a necessidade premente de reduzir a pobreza seja também um objectivo central. A partir disto... surgiu o compromisso de melhor integrar os programas apoiados pelo Fundo para os países de baixo rendimento com as políticas de combate à pobreza, políticas estas que tenham maior inspiração nacional e que beneficiem de maior financiamento.”⁸⁸

82. Esta abordagem foi ressaltada no documento sobre os Pontos Principais, anteriormente citado, elaborado pela Direcção-Geral e reconfirmado pelo Conselho em 2002 sob a forma de directrizes para o corpo técnico.⁸⁹

Este documento ainda estava em vigor em 2003, quando um alto funcionário do FAD caracterizou a “nova abordagem do Fundo” como: “O crescimento é visto como necessário para a redução da pobreza, mas reconhece-se que a redução da pobreza contribui para o alcance de um crescimento de elevada qualidade.”⁹⁰ No entanto, esta perspectiva de ênfase à relação recíproca entre a redução da pobreza e o crescimento — que a Direcção-Geral tinha salientado em 1999,⁹¹ já havia perdido por essa ocasião muito terreno no seio do Fundo.

83. Hoje em dia — no contexto da EMP — a mensagem da Direcção-Geral é bastante diferente. Nos últimos anos, tem-se assistido a um redireccionamento da mensagem da Direcção-Geral no sentido do crescimento constituir um ingrediente necessário para a redução da pobreza, com o reconhecimento de que os programas críticos nas áreas da saúde e educação são importantes e justificam a protecção e o apoio que lhes são conferidos nos orçamentos do governo e o financiamento pelos doadores.⁹²

84. Os comunicados institucionais continuam a sugerir uma visão mais ampla do papel do Fundo na monitorização e promoção da ajuda e formulação de cenários alternativos dos ODM do que propriamente tenha sido aprovado pelo Conselho.⁹³

Por exemplo, o *website* do FMI indica que: “O FMI contribui para este esforço [para atingir os ODM] oferecendo aos países assessoria, assistência técnica e crédito, e *mobilizando* a ajuda dos doadores.”⁹⁴ Posteriormente, declara que o FMI auxilia os países pobres a alcançar os níveis de crescimento necessários para reduzir a pobreza

⁸⁸ Ver IMF (1999d).

⁸⁹ Ver IMF (2000a).

⁹⁰ Ver Heller (2003).

⁹¹ Ver IMF (1999d).

⁹² Ver de Rato (2006).

⁹³ O itálico neste parágrafo não consta do texto original e foi acrescentado para dar ênfase.

⁹⁴ Ver <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdg.htm>.

“recomendendo ajuda adicional” dos países desenvolvidos e encoraja os países a desenvolver e analisar quadros alternativos para consecução dos ODM — o que contraria as constatações da avaliação no que respeita ao trabalho nos PRGF. Analogamente, uma edição recente da publicação *IMF in Focus* afirma que o FMI incentiva os países a desenvolver e analisar *quadros alternativos* para consecução dos ODM que servirão de base para as suas estratégias de redução da pobreza.” Em resposta a Jeffrey Sachs, o então director do EXR, Thomas C. Dawson, contrapôs: “esse mesmo senso de urgência [que caracterizou a acção de acompanhamento do FMI na sequência do pedido do G-8 de alívio da dívida por parte das IFI] está presente quando as equipas do FMI trabalham com os países e os parceiros de desenvolvimento... ao considerarem as suas *estratégias para atingir os ODM*.”⁹⁵ A avaliação não corroborou de forma sólida estas declarações tanto em termos das políticas do Fundo como em termos das operações do PRGF.

(ii) Directrizes para o Corpo Técnico

85. **Tal como sucede para as políticas do Conselho, as directrizes operacionais destinadas ao corpo técnico são claras sobre as políticas do Fundo que regem os alicerces macroeconómicos da flexibilidade no uso da ajuda; não são claras sobre a análise e a mobilização da ajuda; são claras acerca do tratamento dos impactos sociais e das questões da redução da pobreza mas são menos claras sobre o que constitui um orçamento em prol do crescimento.**

86. **O processo de revisão interna do Fundo consiste numa curta lista de questões centradas em torno das condições prévias para a estabilidade macroeconómica, adaptadas ao caso particular de cada país.** A evidência documental mostra que a atenção concedida à monitorização das despesas prioritárias, análise dos aspectos de distribuição do rendimento e/ou proactividade do Fundo na solicitação de financiamento adicional pelos doadores foi escassa, embora haja casos isolados em que estes assuntos foram levantados nas revisões pelos técnicos do PDR e/ou do FAD. As 20 avaliações *ex-post* realizadas para os países da AS com programas do PRGF também não incluem esses aspectos, concentrando-se antes nas questões macroeconómicas básicas, embora nos últimos meses tenham abrangido questões relacionadas com a ajuda.⁹⁶

87. **Reflectindo a falta de consenso no Conselho, as directrizes operacionais da instituição não são claras na definição da actuação precisa do corpo técnico do FMI em matéria de ajuda.** Conforme a Caixa 4 aponta, os Pontos Principais (incluídos também no manual do PRGF) requerem “projeções macroeconómicas normativas para sinalizar as necessidades de financiamento e, quando justificado, procurar garantir a inclusão de compromissos de fluxos de ajuda mais elevados no programa.”⁹⁷ Não é claro, porém, em que medida isso difere do desenvolvimento de cenários alternativos e da mobilização da ajuda. Assim como também não é claro como o corpo técnico deve proceder à luz da posição mais prudente do Conselho.

⁹⁵ Ver Dawson (2006).

⁹⁶ Ver, por exemplo, a EPA para Uganda em IMF (2005d).

⁹⁷ Ver IMF (2006g).

88. **A lista de controlo dos relatório do corpo técnico sobre o PRGF amplia a confusão.**⁹⁸ Afirma que: “Sobretudo para os países com bom desempenho, os relatórios do corpo técnico sobre o PRGF devem demonstrar que os técnicos buscaram obter compromissos mais elevados de recursos dos doadores e devem considerar apresentar projecções normativas dos donativos e dos empréstimos concessionais com base nos objectivos em termos de pobreza e crescimento. Os relatórios do corpo técnico devem identificar a despesa adicional relativa à pobreza que poderia ser financiada por recursos externos ou fiscais adicionais, caso estes fossem disponibilizados.”

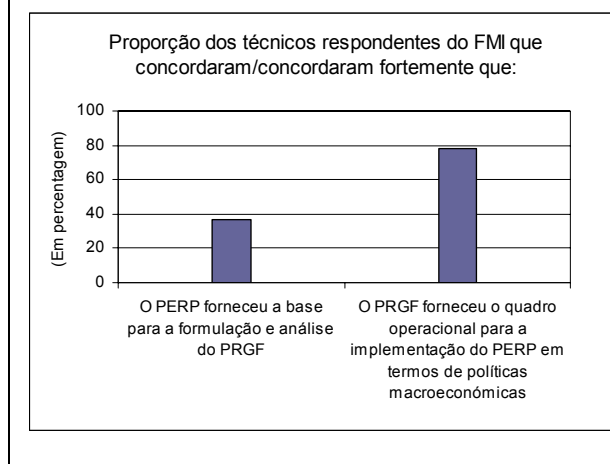
89. **Sobre os impactos sociais, como o Capítulo II relata, o manual e a lista de controlo do PRGF fornecem a base para o trabalho do corpo técnico.** Estas directrizes são claras e consistentes com as discussões do Conselho, segundo as quais os orçamentos apoiados pelos PRGF devem ser pró-pobres e pró-crescimento, embora não sejam particularmente claras sobre o que constitui um orçamento pró-crescimento. Sobre a PSIA, as directrizes são claras: ela deve ser realizada e deve identificar as medidas compensatórias nos casos apropriados.

C. Corpo Operacional

90. **Nas entrevistas com a equipa de avaliação, os chefes de missão dos países da AS afirmaram que, no âmbito do PRGF, o seu foco era a estabilidade**

macroeconómica. Disseram que consideravam outras questões no contexto do PRGF, entre elas a composição das despesas públicas — e a sua possível orientação em prol dos pobres e/ou do crescimento — e o uso da PSIA, mas esta só poderiam ser concretizada, de forma material, se estivessem disponíveis análises atempadas e relevantes fornecidas por outras fontes, nomeadamente o Banco Mundial. Entretanto, menos de 40 por cento dos técnicos inquiridos concordaram que o PERP servia como base do PRGF, com o dobro a considerar que o PRGF fornecia a base macroeconómica para a implementação do PERP. (Ver Gráfico 13.)

Gráfico 13. Inquérito de Opinião sobre a Relevância do PERP para o PRGF e Vice-Versa



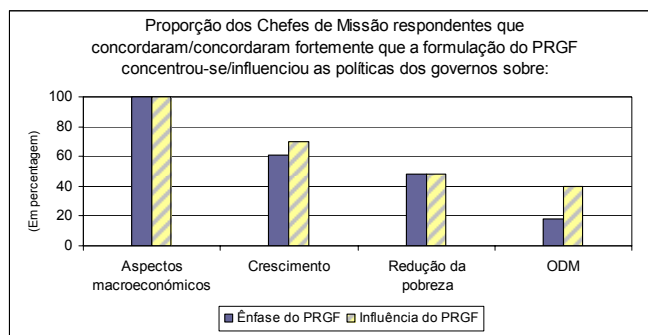
⁹⁸ Ver IMF (2006h).

91. **Todos os chefes de missão que responderam ao inquérito da avaliação concordaram que os PRGF têm-se concentrado nos aspectos macroeconómicos e têm influenciado as políticas macroeconómicas dos governos.** Uma maioria

considerou que os PRGF têm-se centrado e influenciado as políticas do governo em termos de crescimento.

(Ver Gráfico 14.) Uma minoria (45 por cento) concordou que os PRGF focaram a redução da pobreza e afectaram efectivamente as políticas relevantes do governo. Menos que 20 por cento dos respondentes consideraram que os PRGF se concentraram sobre outros ODM, embora o dobro destes tenha concordado que os PRGF influenciaram efectivamente as políticas relevantes.

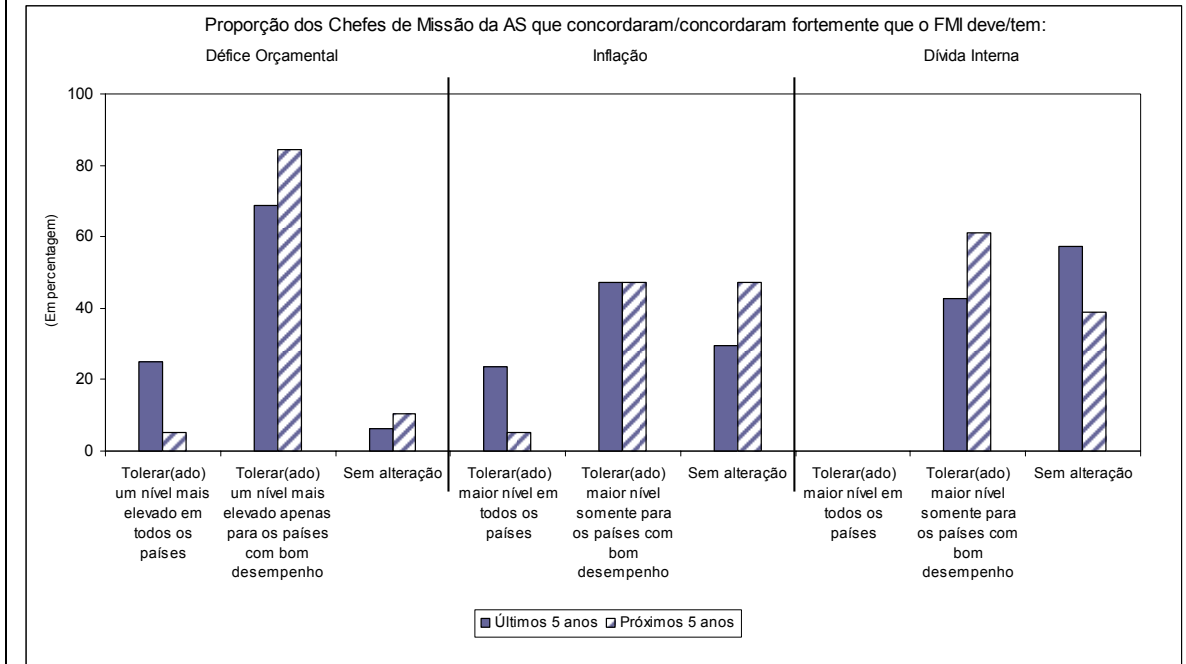
Gráfico 14. Inquérito de Opinião sobre a Relevância do PRGF para Objectivos Macroeconómicos, de Crescimento, de Redução da Pobreza e Outros ODM



92. **O Gráfico 15 mostra a forma como os chefes de missão encaram a postura evolutiva da instituição no tocante ao défice fiscal, inflação e dívida interna.** Mais que 80 por cento dos chefes de missão respondentes apoiam o maior relaxamento do défice fiscal para os países com bom desempenho, com percentagens bem menores a apoiar o relaxamento das metas da inflação e dívida interna mesmo para os países com desempenho positivo.⁹⁹ Para os países com fraco desempenho, os chefes de missão não se mostraram favoráveis ao relaxamento das metas relativas à política orçamental, inflação ou dívida interna. Esta posição é consistente com a política apoiada pelo Conselho sobre a flexibilidade no uso da ajuda, como se discutiu previamente, que condiciona a flexibilidade no uso da ajuda adicional através de um maior gasto e absorção à solidez das políticas nacionais, entre outras considerações.

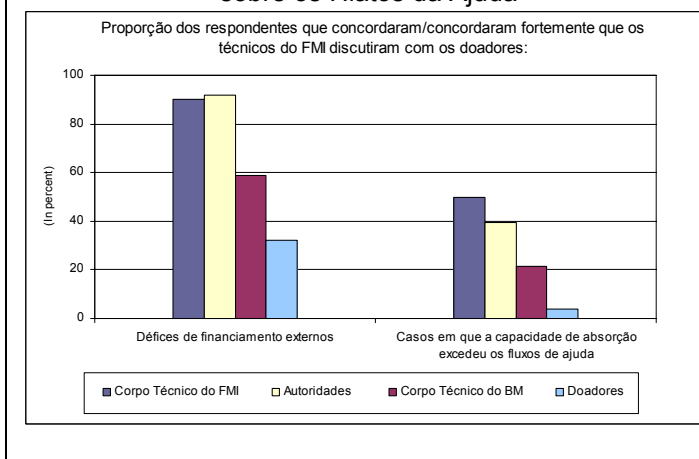
⁹⁹ As respostas dos chefes de missão sobre o défice da balança corrente e a estratégia de “gasto e absorção” foram muito similares às respostas sobre o défice fiscal; as respostas sobre a dívida externa foram muito similares às respostas sobre a dívida interna.

Gráfico 15. Inquérito de Opinião aos Chefes de Missão sobre os Défices Fiscais, Inflação e Dívida Interna



93. **O corpo técnico do FMI mostrou-se bastante mais hesitante em discutir com os doadores as “oportunidades de ajuda” — que surgem quando a capacidade de absorção ultrapassa os influxos projectados — do que os défices de financiamento tradicionais a nível macroeconómico.** Como o Gráfico 16 mostra, mais de 80 por cento dos técnicos do Fundo e das autoridades inquiridas concordam que os técnicos discutiram os défices de financiamento tradicionais com os doadores, enquanto metade desses salientaram casos em que a capacidade de absorção da ajuda excedeu a disponibilidade de ajuda. Entretanto, bastantes menos doadores respondentes compreenderam a mensagem transmitida pelo corpo técnico, com 35 por cento a referir a discussão de défices, e somente 5 por cento a mencionar a

Gráfico 16. Inquérito de Opinião sobre a Proactividade do Fundo na Discussão com os Doadores sobre os Hiatos da Ajuda



discussão de casos em que a capacidade de absorção excedeu as disponibilidades. Uma vez que, como o parágrafo 34 denota, os técnicos não empreenderam a análise necessária que serviria de base a esse diálogo sobre as “oportunidades da ajuda”, o resultado representado no Gráfico 16 não é surpreendente — especialmente tendo em

consideração os sinais de advertência emitidos pelo Conselho contra os esforços dos técnicos dirigidos à mobilização e promoção da ajuda, como discutido previamente.

94. **A Caixa 8 apresenta uma perspectiva comparativa dos esforços de envolvimento do Fundo com os doadores do ponto de vista dos representantes residentes e dos chefes de missão.** Sugere que os representantes residentes têm uma visão menos optimista do que os chefes de missão no que respeita à eficácia do Fundo nas reuniões formais e informais em matéria da ajuda. Além disso, realça a maior apreciação pelos representantes residentes dos esforços conjuntos de monitorização de políticas pelos doadores. Estes resultados levantam a questão da eficácia com que a sede está a utilizar as observações dos representantes residentes, especialmente na identificação e análise da evolução comparativa dos países no contexto da ajuda — o que poderia ter ajudado o Fundo a reagir mais cedo às mudanças discutidas no Capítulo II e a desafios futuros até hoje não identificados.

V. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO

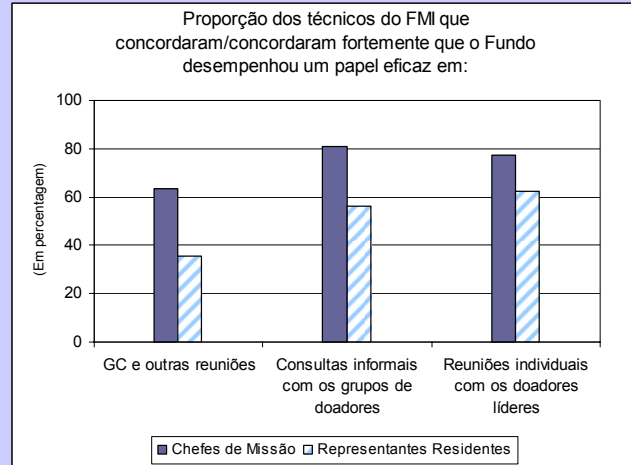
95. Os Capítulos II a IV expuseram vários factos sobre as políticas e práticas adoptadas pelo Fundo na AS, e sobre as percepções acerca das políticas e práticas do Fundo. Este capítulo apresenta a análise da equipa de avaliação sobre o que esses factos implicam e as suas recomendações para enfrentar os desafios identificados no futuro.

Uma lição fundamental da avaliação é a importância crítica de se operacionalizarem as estratégias de mudança institucional com mecanismos e incentivos credíveis — e uma liderança sustentada. Para iniciativas macroeconómicas (e áreas afins), a forte cultura institucional do Fundo e as qualificações do seu corpo técnico requerem pouca gestão do dia-a-dia para além do acordo sobre as metas para as variáveis-chave. Mas esses mesmos pontos fortes que tornam a actividade central da instituição relativamente fácil de gerir, tornam os desvios em relação a ela *difíceis* de gerir — especialmente quando envolvem relacionamentos complexos com parceiros como o Banco Mundial, com uma estrutura operacional e incentivos do corpo técnico bastante diferentes. Requerem um acompanhamento rigoroso — com uma monitorização cuidadosa e atenção dedicada da alta direcção — para assegurar a implementação e responsabilização. Essa atenção era claramente necessária para as componentes da ajuda e redução da pobreza dos pontos principais do PRGF, que esmoreceu depois de mudanças da alta direcção. A energia institucional para a iniciativa dissipou-se, excepto nas comunicações dos funcionários superiores do FAD e do EXR, e — salvo algumas excepções importantes — o Fundo regressou à sua rotina normal.

Caixa 8. Perspectiva dos Representantes Residentes sobre a Coordenação com os Doadores

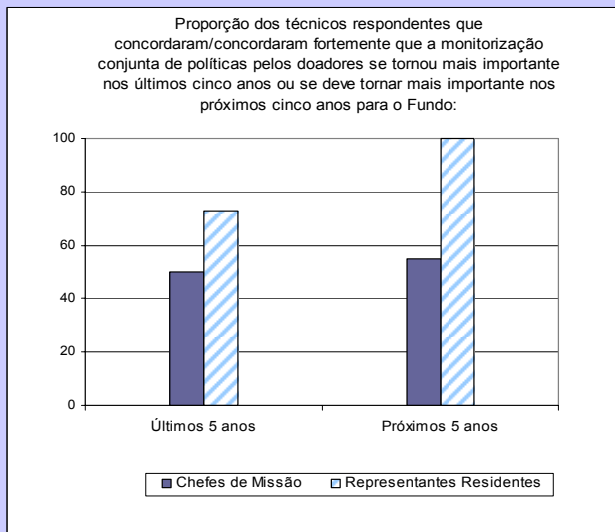
Os representantes residentes nos países da AS são os olhos e os ouvidos — e a voz — do Fundo no terreno. Como tal, as suas respostas às questões colocadas no inquérito foram de especial interesse — particularmente quando diferiram das respostas dos chefes de missão. Esta situação ocorreu numa série de questões relacionadas com a ajuda e os doadores, em que os representantes residentes têm muitas mais oportunidades para interagir com a comunidade local de doadores que os chefes de missão, que estão mais distanciados da cena local de ajuda. O gráfico à direita, por exemplo, indica que os representantes residentes têm uma visão menos otimista que os chefes de missão sobre a eficácia do Fundo nas reuniões formais e informais sobre a ajuda.¹

Inquérito de Opinião sobre a Eficácia dos Esforços do Corpo Técnico na Interação com os Doadores



Os representantes residentes também demonstram maior conhecimento dos esforços conjuntos de monitorização das políticas pelos doadores que os chefes de missão, e uma

Inquérito de Opinião sobre a Importância para o FMI da Monitorização Conjunta das Políticas pelos Doadores



maior apreciação da importância de se avançar com um maior envolvimento do Fundo nestes esforços. Como mostra o gráfico à esquerda, cerca de 75 por cento dos representantes residentes respondentes afirmaram que esses esforços têm-se tornado mais cruciais para o Fundo nos últimos cinco anos e 100 por cento consideram que é necessário dedicar-lhes mais atenção nos próximos cinco anos. Os valores correspondentes para os chefes de missão são significativamente mais baixos — e invariáveis — 50 por cento encarando o sucedido nos últimos cinco anos e 50 por cento visando o que sucederá nos próximos cinco anos.

¹ O gráfico também mostra uma visão menos positiva sobre a eficácia do Fundo nas reuniões individuais com os doadores líderes. No entanto, a diferença entre as respostas dos representantes residentes e dos chefes de missão não é estatisticamente significativa.

96. **A boa notícia é que o comportamento da maioria dos países da AS melhorou durante o período — graças, em parte, à assessoria e acções do Fundo, nomeadamente através da Iniciativa HIPC e da MDRI e, em grande medida, devido à actuação das autoridades nacionais — e foi igualmente acompanhado pelo melhor desempenho dos doadores.** Nestes casos, a formulação do programa macroeconómico apoiado pelo PRGF foi relaxada e tornou-se mais flexível no uso da ajuda. A combinação do melhor desempenho do país e dos doadores com a associada adaptação da formulação do programa PRGF melhorou de forma substancial as perspectivas da AS em termos de crescimento e da redução da pobreza.

A. Conclusões

97. As conclusões concretas da avaliação são as seguintes:

- **As políticas macroeconómicas apoiadas pelo PRGF assumiram na generalidade uma postura flexível no uso da ajuda adicional para os países cujas políticas recentes resultaram em elevados níveis de reservas e inflação baixa; para os outros países, programou-se canalizar a ajuda adicional para o aumento de reservas ou para a amortização da dívida interna.** Constatou-se que as reservas equivalentes a 2-3 meses de importações constituíam o limiar para determinar qual o destino do aumento da ajuda: expansão do défice da balança corrente ou aumento das reservas. O limiar de inflação estimado para determinar se o país deve gastar ou poupar a ajuda adicional situa-se no intervalo de 5 a 7 por cento. Estas constatações são consistentes com a política aprovada pelo Conselho sobre a flexibilidade no uso da ajuda, as orientações e comentários da Direcção-Geral para o corpo técnico e as posições deste. Por outro lado, também ajudam a perceber a imagem que os observadores externos têm do FMI quando consideram que este “bloqueia” o uso da ajuda: para os países com inflação superior ao limiar, os PRGF tendem a programar a poupança de pelo menos uma parte da ajuda adicional.
- **Os PRGF não estabeleceram metas de ajuda ambiciosas como também não identificaram oportunidades de ajuda adicional — que ocorrem quando a capacidade de absorção supera os influxos projectados de ajuda.** De uma forma indirecta, estes programas catalisaram a ajuda através da ênfase dada à análise macroeconómica e ao apoio dos esforços dos países para melhorarem o panorama macroeconómico e a governação fiscal subjacentes. As previsões a médio prazo da ajuda incluídas nos PRGF têm evidenciado sinais de adaptação ao aumento persistente da ajuda à AS — depois de terem sido demasiadamente conservadoras no início. Porém, o corpo técnico do FMI pouco fez para analisar cenários de políticas e ajuda alternativas e partilhar as suas conclusões com as autoridades e os doadores. Não foi pró-activo na mobilização dos recursos da ajuda, um tópico em que o Conselho continua dividido e em que as políticas do Fundo — e respectivas directivas operacionais para o corpo técnico — não são claras.
- **Dos principais aspectos que distinguem o PRGF do ESAF, a governação fiscal tem sido abordada muito mais sistematicamente do que outros elementos, tais como a utilização de análises do impacto social ou as provisões orçamentais em prol dos pobres e do crescimento.** A forte ênfase do PRGF na *governação fiscal*

reflecte o apoio claro, consistente e continuado do Conselho; a posição central que este tópico ocupa em relação aos objectivos macroeconómicos essenciais do Fundo através das suas relações com a execução orçamental; bem como a colaboração efectiva entre o Fundo e o Banco Mundial, assente na capacidade profissional de ambas as instituições. O apoio do Conselho de Administração à Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza (PSIA), apesar de forte, foi mais contido; a análise social é um elemento menos central para o mandato fulcral do Fundo e a adaptação da PSIA às necessidades do PRGF foi inicialmente bastante limitada pelas expectativas irrealistas acerca da colaboração entre o Fundo e o Banco sobre a matéria, com os esforços mais recentes a concentrarem-se em análises efectuadas internamente. A fraca colaboração entre estas duas instituições também foi um factor explicativo da incapacidade do Fundo focalizar mais atentamente as infra-estruturas, sua relação com o crescimento e a competitividade e suas possíveis implicações macroeconómicas para o gasto e absorção programados da ajuda adicional.

- **Os comunicados do FMI sobre a ajuda e redução da pobreza contribuíram para a percepção externa de que o Fundo se havia comprometido a fazer mais em termos de mobilização de recursos e análise da redução da pobreza.**

A desarticulação resultante reforçou o cinismo e a desconfiança sobre a actuação do Fundo na AS e noutros países de baixo rendimento. Esta situação foi especialmente notória nos primeiros anos do período de avaliação, quando os comunicados da Direcção-Geral punham a tónica na interligação recíproca entre o crescimento e a redução da pobreza. Mas ainda hoje continua a ser uma fonte de preocupações, no contexto dos comunicados externos sobre o apoio do FMI a cenários alternativos, estratégias para prossecução dos ODM e mobilização da ajuda, comunicados estes que exageram as acções do Fundo no contexto dos PRGF.

- **O Fundo desperdiçou oportunidades de comunicar com um público mais amplo na AS.** O Fundo tem uma rede de representantes residentes na AS. Nos últimos anos, com as mudanças que têm ocorrido no campo da ajuda, a maior descentralização dos doadores e a sua utilização acrescida dos instrumentos de apoio ao orçamento, têm aumentado as pressões para que os representantes residentes dediquem mais do seu tempo aos parceiros locais. No entanto, a capacidade de envolvimento total do Fundo com os parceiros locais viu-se limitada pelos recursos e competências do corpo técnico, neste contexto de constante mutação. Não obstante, os representantes residentes continuam a ser uma importante fonte de informação, em grande medida desaproveitada, sobre o que sucede no terreno entre os doadores e a sociedade civil; as suas observações não contribuem sistematicamente para as posições da instituição.

B. RECOMENDAÇÕES

98. **Encarando o futuro, a avaliação destaca três recomendações para melhorar a coerência — efectiva e percebida — das políticas e práticas adoptadas pela instituição no tocante à ajuda à AS.** Simultaneamente, estas recomendações podem revelar-se importantes para várias iniciativas incluídas na Estratégia de Médio Prazo (EMP).

- **O Conselho de Administração deve reiterar e/ou clarificar as políticas do Fundo em relação aos níveis mínimos de desempenho subjacentes ao gasto e absorção da ajuda adicional, mobilização da ajuda, cenários alternativos, PSIA e quadros orçamentais em prol dos pobres e do crescimento.** Com base nestas reafirmações e/ou esclarecimentos, a Direcção-Geral deve dar uma orientação precisa ao corpo técnico sobre o que lhe é exigido, encorajado, permitido e/ou proibido — inclusivamente no seu trabalho com o Banco Mundial e outros parceiros — e deve assegurar uma implementação e resultados efectivos. O Departamento de Relações Externas deve assegurar a consistência entre os comunicados institucionais emitidos e as políticas operacionais aprovadas pelo Conselho e operações apoiadas pelo Fundo.
- **A Direcção-Geral deve definir mecanismos transparentes para acompanhar e avaliar a implementação das directrizes de políticas clarificadas.** As avaliações ex-post (EPA) do Fundo devem abranger de forma explícita as actuações do corpo técnico e os seus contributos para a implementação das políticas existentes e clarificadas. Todavia, em face das preocupações externas gerais sobre o processo de responsabilização do corpo técnico do FMI na AS, é necessário fazer balanços mais periódicos e transparentes da situação dos programas nacionais, possivelmente no contexto das revisões do PRGF pelo Conselho ou em futuras revisões da EMP.
- **A Direcção-Geral deve definir claramente quais são as suas expectativas — e as disponibilidades de recursos — para as interacções dos representantes residentes e chefes de missões do Fundo com os grupos locais de doadores e a sociedade civil.** Deve acompanhar as principais tendências do ambiente operacional da instituição nos países, inclusivamente no que toca à ajuda, avaliando periodicamente as implicações das políticas e estratégias do Fundo para os diferentes países.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
GABINETE DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE

**Uma Avaliação sobre
o FMI e a Assistência à África Subariana**

Anexos e Referências

12 de Março de 2007

ANEXO A. PERSPECTIVA DO CONSELHO SOBRE QUESTÕES RELEVANTES

1. Este anexo apresenta o contexto das discussões do Conselho de Administração sobre os tópicos abordados no texto principal, principalmente através de citações directas das observações finais e resumos do Presidente. As citações são apresentadas na mesma ordem em que aparecem no Capítulo II do texto—questões relacionadas à ajuda, orientação da política macroeconómica e, por último, temas incluídos na agenda dos Pontos Principais do PRGF.¹ A Tabela A1, no fim do anexo, apresenta a cronologia dos principais acontecimentos e discussões do Conselho.

I. A AJUDA E A ORIENTAÇÃO MACROECONÓMICA

2. A importância da ajuda financeira para o quadro macroeconómico foi enfatizada desde cedo pelo Conselho do FMI. Quando da criação do PERP/PRGF em 1999, “[os Administradores] concordaram que o financiamento externo deveria desempenhar uma função decisiva na consecução dos objectivos de redução da pobreza num ambiente macroeconómico estável.”² Concordaram também que a ajuda teria um impacto sobre a orientação fiscal e externa, mas sem comprometer a estabilidade: “Os Administradores concordaram que as políticas para a consecução dos objectivos de redução da pobreza teriam um impacto sobre a concepção do quadro macroeconómico, e poderiam impactar também o nível dos défices fiscal e externo. Enfatizaram, porém, que seria preciso financiar os gastos públicos de uma forma não inflacionista.”

3. O Conselho reconheceu, em 2003, a importância da flexibilidade no uso da ajuda, tendo em conta as condições em que fora concedida e o seu impacto: “De modo geral, os Administradores concordaram que os ingressos adicionais de ajuda devem ser acomodados no contexto dos programas apoiados pelo PRGF se suas condições forem suficientemente concessionais e seu uso não ameaçar a estabilidade macroeconómica global. Em especial, essa análise deve se basear não só na avaliação do impacto macroeconómico do aumento dos ingressos, mas também em seus efeitos sobre a competitividade e a sustentabilidade fiscal e da dívida externa, inclusive em termos das implicações do custo recorrente de gastos financiados pela ajuda adicional.”³

4. Em 2005, o Conselho endossou a recomendação da Direcção-Geral sobre a flexibilidade no uso da ajuda: “...os Administradores tomaram nota da útil distinção entre “gasto” ... e “absorção” da ajuda... Os Administradores foram de opinião que, em face de um aumento considerável dos fluxos da ajuda, se a capacidade de absorção for adequada e se forem contidos os efeitos adversos sobre o sector de bens transaccionáveis, a estratégia de gasto e absorção seria apropriada. Os Administradores consideraram que, nesse cenário, os

¹ Ver IMF (2000a).

² Ver IMF (1999e).

³ Ver IMF (2003a, b).

programas teriam de incluir factores de correcção que permitissem o gasto dos influxos de ajuda acima do previsto, quando os países tiverem planos de gastos produtivos em condições de restrições financeiras. Os Administradores também consideraram que a formulação dos programas poderia dar maior margem ao uso de reservas quando a ajuda prestada ficasse aquém do previsto, seja pelo uso de factores de correcção ou do financiamento interno, a menos que os níveis de reservas fossem insuficientes. Os Administradores consideraram, porém, que conviria adoptar uma política de gastos mais austera caso a eficácia do aumento de gastos fosse limitada pela capacidade de absorção, ou se houvesse uma tensão entre a volatilidade da ajuda e a rigidez dos gastos ou um nível inaceitável de erosão da competitividade ... Os Administradores também incentivaram os países nos quais a elevação dos gastos financiados pela ajuda poderia ameaçar gravemente a competitividade a considerar a possibilidade de usar a ajuda para aumentar a produtividade e/ou eliminar as restrições à oferta interna.” Nesse contexto, os Administradores salientaram o impacto da ajuda e da coordenação das políticas monetária/fiscal sobre o sector privado: “Os Administradores consideraram que esses influxos poderiam dar respaldo à estabilidade macroeconómica, por meio do financiamento dos défices fiscais e do estímulo ao investimento do sector privado através da redução das taxas de juros.”⁴

II. AJUDA: PAPEL DO FMI NA MOBILIZAÇÃO E CENÁRIOS ALTERNATIVOS

A. Mobilização da Ajuda

5. O Conselho discutiu, em diversas ocasiões, o papel do Fundo na mobilização da ajuda, normalmente no contexto das revisões do PERP e PRGF. Ao fim das discussões no Conselho sobre o documento de 1999 sobre aspectos operacionais do PRGF, o Presidente concluiu: “Os Administradores esperavam que o PERP identificasse os elementos prioritários do programa para a redução da pobreza, a fim de orientar os ajustamentos nos gastos caso o financiamento efectivo diferisse das previsões. A maioria dos Administradores considerou que o Banco e o Fundo deveriam exercer um papel activo na identificação das necessidades de financiamento e na mobilização de recursos adicionais dos doadores, nas condições apropriadas, no caso dos países que mais necessitam desse apoio e que estão em condições de utilizá-lo com eficácia.”⁵

6. A discussão sobre o papel do Fundo em apoio à mobilização de recursos da ajuda para a consecução dos ODM foi sintetizada num documento produzido em Agosto de 2004 sobre “O Papel do Fundo nos Países de Baixo Rendimento.”⁶ Segundo este documento: “O papel do Fundo na mobilização dos fluxos de ajuda necessários para atingir os ODM deve ser explicado com mais clareza ... Alguns acreditam que o Fundo deve ajudar seus países membros a construir os argumentos em favor do montante de ajuda que consideram

⁴ Ver IMF (2005k).

⁵ Ver IMF (1999c, d, e).

⁶ Ver IMF (2004c, d).

necessário para atingir os ODM. Embora o Banco Mundial e outros...doadores estejam em melhores condições de produzir essas estimativas, o Fundo poderia montar um quadro macroeconómico e financeiro coerente ... Alguns prefeririam que o Fundo desempenhasse um papel de defensor junto à comunidade internacional, avaliando quanto de ajuda já havia sido prometido, quanto mais seria necessário, qual o montante de dívida que o país conseguiria honrar e qual o melhor momento da prestação da ajuda para minimizar possíveis perturbações macroeconómicas. Outros vêem um papel mais limitado para o Fundo, concentrado em sua função de assessor macroeconómico... O IEO levantou dúvidas semelhantes. Com o foco das discussões sobre a ajuda internacional a se deslocar para o financiamento dos ODM, maior clareza será fundamental.” Num documento paralelo que examinava os progressos na implementação do PERP, o corpo técnico teceu comentários sobre a potencial ampliação do papel do Fundo no processo de coordenação, alinhamento e harmonização das acções dos doadores, observando que “a expectativa é que as Instituições de Bretton Woods desempenhem uma função central nesse esforço.”⁷

7. Esses debates ficaram em grande medida sem uma conclusão durante a próxima sessão de discussões do Conselho, em 30 de Agosto de 2004. Segundo o resumo do Presidente, “os Administradores assinalaram que não cabe ao Fundo prestar assistência de longo prazo para o desenvolvimento, e sim auxiliar os países membros a enfrentar problemas da balança de pagamentos. Ao ajudar os países membros a desenvolver quadros macroeconómicos apropriados e prestar assistência financeira através do PRGF, o Fundo poderia desempenhar uma função catalisadora importante na mobilização da assistência ao desenvolvimento. Os Administradores concordaram, porém, que é preciso melhor esclarecer o papel do Fundo na mobilização da ajuda aos países de baixo rendimento visando atender as necessidades de financiamento para cumprir os ODM. Muitos Administradores foram de opinião que o Fundo não teria nenhuma função a cumprir na mobilização da ajuda... e que sua contribuição nessa área residiria, antes, na prestação de aconselhamento de políticas assente em avaliações rigorosas dos défices de financiamento e das implicações macroeconómicas dos fluxos de ajuda, levando em conta seus níveis e sua variabilidade. Alguns Administradores favoreciam uma função mais ampla para o Fundo, inclusive na promoção e coordenação dos influxos de ajuda para fins dos ODM.”⁸

8. Posteriormente, durante a revisão da abordagem ERP em 2005, o Conselho concordou quanto à função crítica do FMI na análise do impacto macroeconómico da ajuda adicional. Segundo o resumo do Presidente em exercício: “Os Administradores consideraram que o Fundo teria uma função crítica a desempenhar junto aos países auxiliando-os a analisar este impacto e a adaptar o quadro macroeconómico na medida apropriada para acomodar o aumento dos influxos de ajuda.”⁹

⁷ Ver IMF (2004b).

⁸ Ver IMF (2004c, d).

⁹ Ver IMF (2005l).

B. Cenários Alternativos

9. Os Administradores também discutiram em diversas ocasiões os cenários alternativos nos países de baixo rendimento, sobretudo no contexto de suas revisões periódicas da implementação do PERP. Como resultado dessas discussões, o Conselho incentivava os países a adotar o planejamento de contingências e a análise de cenários alternativos como parte dos preparativos de seu PERP e de seus orçamentos, cabendo ao Fundo prestar assistência *quando solicitado* e em estreita colaboração com o Banco.

10. Em 2002, por exemplo, ao findarem-se as discussões do Conselho sobre a revisão do PERP, que focaram a vulnerabilidade dos países a choques, o Presidente concluiu que: “Os países devem diligenciar para incluir cenários macroeconômicos alternativos em seus PERPs levando em conta possíveis contingências, contando com o apoio do Fundo.”¹⁰

11. Durante um seminário do Conselho realizado em 2003 sobre o alinhamento das abordagens PRGF e PERP, os Administradores focalizaram as disparidades entre as projeções otimistas dos PERP e as projeções realistas do PRGF. O Presidente concluiu que: “Considerou-se que o trabalho sobre os riscos em potencial e incertezas, inclusive aqueles resultantes de choques exógenos, deveria ser realizado com todo empenho, em estreita colaboração com o Banco Mundial para tirar proveito de seus conhecimentos específicos nessa área... De modo mais geral, todos os Administradores foram de opinião que o PERP deve partir da capacidade existente e das limitações financeiras do orçamento corrente, e então traçar planos dignos de confiança sobre as políticas que possam reduzir essas limitações e levar a resultados mais ambiciosos. Essa análise também precisaria se reflectir na concepção dos respectivos programas apoiados pelo PRGF... e exigiria um grau mais elevado de envolvimento do corpo técnico do Fundo num estágio mais inicial do processo do PERP.”¹¹

12. Os Administradores voltaram a abordar este tema durante a revisão do PERP de 2004, na qual o Presidente concluiu que: “O uso alargado do planejamento para contingências e de cenários alternativos poderia ajudar a aumentar a eficácia dos quadros macroeconômicos, principalmente em reação a choques. Alguns Administradores observaram que os cenários alternativos também poderiam servir para demonstrar de que forma o país intensificaria seus esforços e utilizaria os recursos externos adicionais para acelerar os progressos na consecução dos ODM, porém mantendo o realismo operacional do quadro do PERP.”¹²

13. Na revisão do PERP de 2005, o Presidente concluiu que: “Os Administradores consideraram que o uso de cenários alternativos nas ERP poderia encurtar a distância entre o realismo e as ambições, proporcionando um enquadramento credível ao nível dos países para

¹⁰ Ver IMF (2002e, f).

¹¹ Ver IMF (2003a, b).

¹² Ver IMF (2004b, e).

a assistência financeira alargada. Concordaram que os técnicos do Fundo deveriam ajudar os países que solicitassem assistência a elaborar esses cenários.”¹³

III. REDUÇÃO DA POBREZA E EFEITOS SOBRE O CRESCIMENTO

A. Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza

14. A análise do impacto social (PSIA) foi incorporada aos programas apoiados pelo PRGF como uma de suas principais características.¹⁴ Ao discutir a PSIA no contexto de sua análise do PRGF, o Presidente em exercício concluiu que os Administradores em geral estavam satisfeitos com os progressos, “mas indicaram que há espaço para um tratamento mais sistemático dessa questão nos documentos do PRGF. Solicitaram que os documentos referentes a programas apoiados pelo PRGF apresentassem, rotineiramente, uma descrição da PSIA realizada no país, incluindo uma descrição qualitativa do provável impacto que as medidas macroeconómicas e estruturais de maior relevância exerceriam nos pobres e um resumo das medidas compensatórias que estejam sendo implementadas para contrabalançar eventuais efeitos adversos.”¹⁵

15. Posteriormente, durante as discussões do Conselho de Agosto de 2002 sobre a implementação da ERP, o Presidente concluiu que “Os Administradores também instavam o Banco e outros doadores a intensificar seus esforços para ajudar os países a efectuar a PSIA numa base mais sistemática e generalizada. Reafirmaram que a formulação e documentação dos programas do PRGF deveria continuar a incorporar as PSIA quando disponíveis.”¹⁶

16. Em Abril de 2003, durante o Seminário do Conselho sobre o alinhamento das abordagens PERP e PRGF, o Presidente concluiu que: “Os Administradores reconheceram a importância da PSIA para o processo do PERP e para a concepção e avaliação dos programas apoiados pelo Fundo. Diversos Administradores enfatizaram que as PSIA das reformas críticas devem ser realizadas no início do processo do PERP e PRGF, e instaram o corpo técnico do Fundo a actuar em estreita sintonia com o Banco e outros doadores para ajudar as autoridades a acelerar o ritmo desse trabalho.” Ao abordar os vínculos entre o PERP e o PRGF e, mais especificamente, as opções a serem consideradas na formulação do PRGF, o Presidente afirmou que “Os Administradores também pediram que se definisse a função das PSIA para informar a concepção do programa e as escolhas de políticas. Também acolheram com satisfação a intenção de especificar os vínculos entre a condicionalidade dos programas e as prioridades do PERP, bem como de fortalecer a exposição das actividades das PSIA.”¹⁷

¹³ Ver IMF (2005j, l).

¹⁴ Ver IMF (2000a).

¹⁵ Ver IMF (2002a, b).

¹⁶ Ver IMF (2002e, f).

¹⁷ Ver IMF (2003a, b).

17. Mais recentemente, durante a discussão da implementação do PERP em Setembro de 2004, o Presidente resumiu da seguinte forma as discussões sobre a PSIA: “Os Administradores acolheram com satisfação o uso mais difundido da PSIA para informar as escolhas de políticas e dar respaldo à formulação da ERP. Concordaram quanto à necessidade de manter expectativas realistas sobre o que poderia ser incluído na PSIA... Exortaram os técnicos do Fundo a intensificar os esforços de integração da PSIA no desenho dos programas do PRGF, com ênfase no impacto da política macroeconómica sobre a pobreza, e de divulgar regularmente os resultados desse trabalho nos relatórios do corpo técnico.”¹⁸

B. Orçamentos Pró-Pobres e Pró-Crescimento

18. Durante as discussões de Dezembro de 1999 sobre o PERP e PRGF, o Presidente concluiu que: “[Os Administradores] apoiaram a integração nos quadros macroeconómicos de medidas-chaves específicas para a expansão do crescimento e redução da pobreza, com a especificação dos custos respectivos, observando que isto contribuiria para os esforços em curso no sentido de aumentar os gastos sociais e outros gastos prioritários na medida apropriada e de identificar redes de protecção social bem direccionadas.” Ao mesmo tempo, porém, o Fundo não deveria se lançar em áreas fora de suas responsabilidades primárias: “Os Administradores apoiaram, duma maneira geral, a divisão proposta de tarefas entre o Banco e o Fundo em respaldo à elaboração do PERP. Enfatizaram que não se devia criar uma expectativa de os técnicos do Fundo virem a oferecer — como estes não deveriam oferecer — assistência em áreas de responsabilidade primária do Banco.”¹⁹

19. Em 2002, no contexto das discussões sobre o ponto de situação da implementação da Iniciativa HIPC, o Conselho teceu observações gerais sobre a contribuição esperada do alívio da dívida para o aumento das despesas de redução da pobreza: “[Os Administradores observaram que]... o alívio da dívida HIPC a esses países representa uma redução de dois terços do stock da dívida. Para a maioria dos HIPC, isso reduz os pagamentos do serviço da dívida ao equivalente a menos de 10 por cento das exportações, ajudando esses países a aumentar substancialmente as despesas visando a redução da pobreza.”²⁰

20. Em 2005, o Conselho também esclareceu sua posição sobre o papel das despesas pró-pobres no contexto dos ODM: “Os Administradores consideraram necessário aumentar os gastos em muitos países de baixo rendimento, principalmente os destinados ao investimento público, saúde e educação, para que esses países possam cumprir os ODM. Enfatizaram, porém, que os progressos na consecução dos ODM não dependem unicamente da elevação da despesa pública, ressaltando as tensões em potencial entre a elevação dos gastos públicos e a

¹⁸ Ver IMF (2004b, e).

¹⁹ Ver IMF (1999e).

²⁰ Ver IMF (2002d, g).

sustentabilidade da dívida e as actividades do sector privado, que poderiam acabar sendo marginalizadas.”²¹

²¹ Ver IMF (2005l).

Tabela A1: Cronologia dos Principais Acontecimentos e Discussões do Conselho

Data	Acontecimento	Documentos
Agosto de 1999	Endosso da Iniciativa HIPC reforçada pelo Banco/Fundo	Resumo do Presidente—IMF (1999a).
Setembro de 1999	Relatório ao Comité Interino sobre a Reforma do ESAF	Relatório do Director-Geral ao Comité Interino sobre a Reforma do ESAF —IMF (1999b).
Dezembro de 1999	Abordagem PERP	Aspectos operacionais do PERP—IMF (1999c).
Dezembro de 1999	Lançamento do PRGF	Aspectos operacionais do PRGF—IMF (1999d).
Dezembro de 1999	Endosso do PERP/PRGF pelo Conselho	Observações finais do Presidente—IMF (1999e).
Agosto de 2000	Pontos Principais do PRGF	Pontos Principais do PRGF—IMF (2000a).
Março de 2002	Revisão do PRGF	Resumo do Presidente em exercício—IMF (2002a, b).
Março de 2002	Discurso do DG em Monterrey	Para Além do Consenso de Monterrey: Da Visão para a Acção—Köhler (2002).
Abril de 2003	Revisão do Conselho sobre o alinhamento do PRGF/PERP	Observações finais do Presidente em exercício—IMF (2003a, b).
Setembro de 2003	Revisão do Conselho sobre o Papel do Fundo nos PBR	Observações finais do Presidente—IMF (2003e).
Julho de 2004	Avaliação do IEO sobre o PERP/PRGF	Relatório do Gabinete de Avaliação Independente—IEO (2004).
Setembro de 2004	Revisão do Conselho sobre o Papel do Fundo nos PBR	Resumo do Presidente em exercício—IMF (2004c, d).
Setembro de 2004	Revisão do Conselho sobre o PERP	Resumo do Presidente em exercício—IMF (2004b, e).
Março de 2005	Declaração de Paris	Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda—OECD (2005).
Agosto de 2005	Revisão da formulação dos programas do PRGF	Revisão da formulação dos programas do PRGF—IMF (2005g).
Setembro de 2005	Revisão do PERP	Resumo do Presidente em exercício—IMF (2005j, l).
Outubro de 2005	Lançamento do PSI	Resumo do Presidente—IMF (2005m).
Dezembro de 2005	MDRI	Resumo do Presidente em exercício—IMF (2005r).
Dezembro de 2005	Lançamento do ESF	Resumo do Presidente em exercício—IMF (2005r).

ANEXO B. ANÁLISE QUANTITATIVA

1. **Este anexo amplia e aprofunda a análise empírica apresentada nos Capítulos IIA e IIB do relatório principal.** Ele aborda alguns desenvolvimentos ao longo do tempo, e fornece dados adicionais sobre as variações entre países com forte desempenho e desempenho fraco; entre os programas apoiados pelo PRGF e pelo ESAF na África Subsaariana (PRGF AS e ESAF AS); e entre os programas na AS e noutras regiões (PRGF excl. AS e ESAF excl. AS). A Secção I apresenta as conclusões. A Secção II trata dos dados fundamentais e da metodologia.

I. CONCLUSÕES

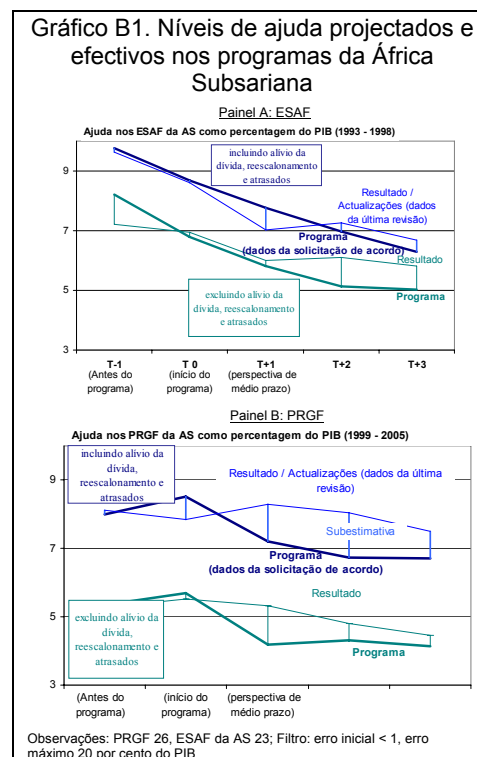
2. **Esta secção está estruturada da seguinte forma.** A parte A aborda as tendências das previsões da ajuda nos programas. A parte B examina as tendências de concepção dos programas no que respeita aos défices fiscal e da balança corrente. A parte C termina com uma análise da relação entre a ajuda programada e os défices fiscal e da balança corrente programados.

A. Previsões da Ajuda no PRGF

3. **As projecções da ajuda nos PRGF da África Subsaariana para o primeiro ano do programa foram ligeiramente optimistas** (ver parágrafos 28-29 do texto principal). Os níveis efectivos da ajuda na AS, incluindo o alívio da dívida, ficaram aquém das previsões da ajuda para o primeiro ano do programa (T0) (ver painel B do Gráfico B1).²² Uma das razões para isso poderá ser o optimismo excessivo referente ao momento do alívio da dívida, uma vez que a ajuda em T0, sem contar o alívio da dívida e as acções relacionadas, não parece estar sistematicamente sobrestimada. A ajuda no primeiro ano do programa para os países de outras regiões também não está sobrestimada.

4. **No entanto, o FMI fez uma subprevisão dos influxos de ajuda de médio prazo nos PRGF da África Subsaariana** (ver parágrafo 30 do texto principal), uma observação que se aplica para a ajuda com ou sem alívio da dívida (ver painel B do Gráfico B1).

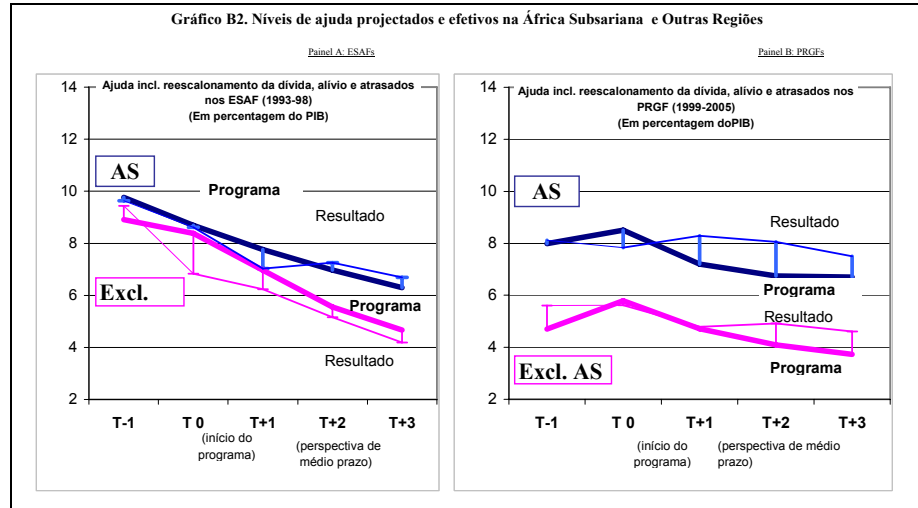
5. **Os ESAF e os PRGF anteciparam de forma consistente o declínio de médio prazo dos fluxos de**



²² As variações entre cifras efectivas (ou actualizações) e as projecções para o primeiro ano do programa (T0) nos PRGF da AS são significativamente mais pequenas do que zero, a um nível de confiança de 5 por cento, mesmo após a correcção de erros relacionados com previsões optimistas de crescimento.

ajuda. (Tabela A e B do Gráfico B1). No entanto, durante o período de vigência do PRGF, a média efectiva de fluxos de ajuda (ou previsões actualizadas) para os países da África Subsariana com programas, nos três anos subsequentes ao primeiro ano do programa, acabou por ser consideravelmente mais elevada do que o previsto.²³ Tal não foi o caso para a ajuda que incluía o alívio da dívida no decorrer dos ESAF.

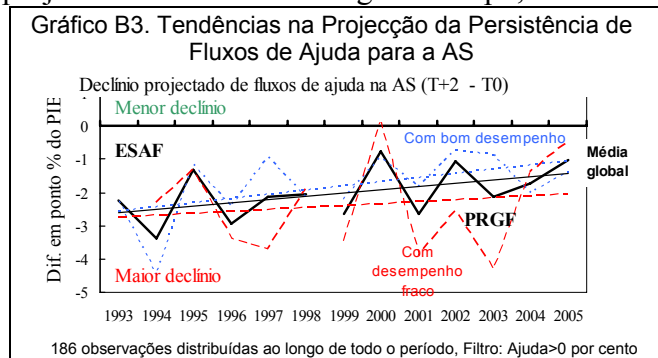
6. **A subprevisão de médio prazo da ajuda não foi observada fora da África Subsariana.** O Gráfico B2 mostra que noutras regiões, os resultados médios seguiram mais de perto as projecções do PRGF para os anos mais remotos.²⁴



7. **A concepção de programas do FMI parece ter-se posto em dia com a crescente persistência de fluxos de ajuda para a África Subsariana ao reduzir o declínio projectado nos últimos anos.** O Gráfico B3 revela as variações médias anuais entre os níveis de ajuda que foram previstos para o primeiro ano do programa e para passados dois anos. Este gráfico mostra o desenvolvimento ao longo do tempo da média geral e de dois grupos de países que se distinguiram pelo desempenho macroeconómico.²⁵ Como fica exposto, o declínio a médio prazo da ajuda projectada decresceu ao longo do tempo, especialmente em programas de países com bom desempenho macroeconómico.

B. Concepção dos Programas

8. **Esta secção aborda os défices fiscal e da balança corrente projectados.** A discussão sobre o défice fiscal é ulteriormente desagregada em despesa pública projectada e geração de



²³ Todas as variações entre cifras efectivas (ou actualizações) e as projecções para os três anos subsequentes ao primeiro ano do programa (T+1, T+2, T+3) são significativamente maiores do que zero, a um nível de confiança de 5 por cento, mesmo após a correcção de erros relacionados com previsões optimistas de crescimento.

²⁴ Os erros de previsão não variam significativamente de zero nos PRGF excl. AS. Para T+1 e T+2 há uma variação positiva significativa nos erros de previsão entre os PRGF da AS e os PRGF excl. AS, a um nível de confiança de 5 por cento, mesmo após a correcção de erros relacionados com previsões optimistas de crescimento.

²⁵ 'Bom desempenho' é definido como as condições iniciais de inflação abaixo de 10 por cento, crescimento positivo e financiamento interno inferior a 1 por cento do PIB.

receita interna. Para cada uma destas dimensões são abordados os desenvolvimentos ao longo do tempo, assim como, de que forma os resultados se relacionam com a concepção do programa.

(i) Balança corrente

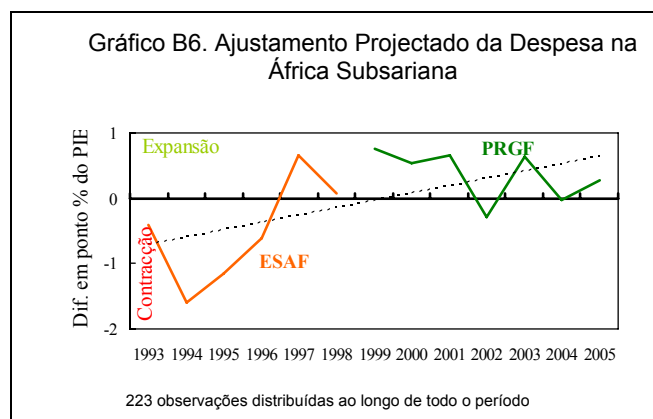
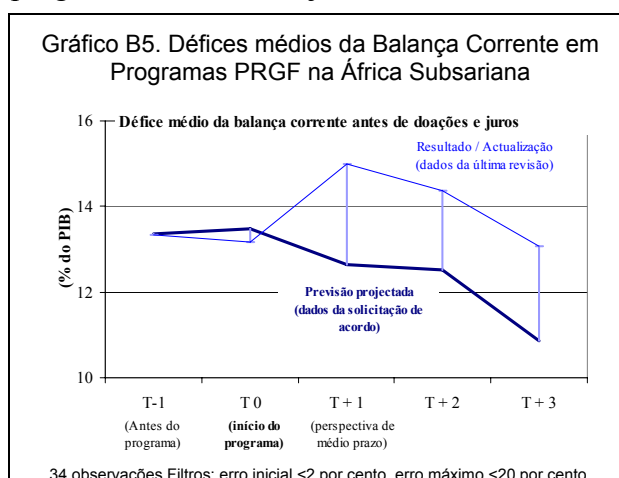
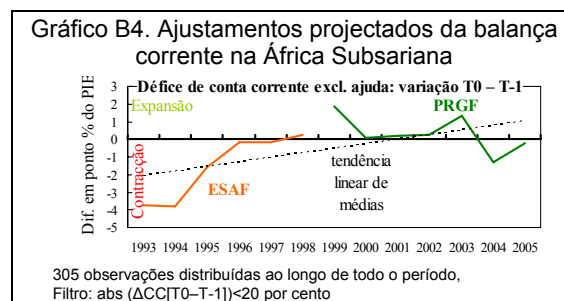
9. **O Fundo tornou-se mais flexível no que respeita a ajustamentos na balança corrente.** O Gráfico B4 mostra a variação média projectada na balança corrente excl. ajuda no decorrer do *primeiro ano do programa* na África Subsariana. Embora nos ESAF iniciais fossem comuns os ajustamentos acentuados do défice da balança corrente no primeiro ano do programa, a média de ajustamentos nos PRGF tem-se situado em torno de zero.

10. **O PRGF típico da África Subsariana previa uma consolidação a médio prazo do défice da balança corrente excl. ajuda.** No entanto, o Gráfico B5 mostra que, a médio prazo, os défices da balança corrente constatados eram em média maiores do que o projectado — financiados pelos já mencionados influxos de ajuda mais elevados do que o previsto.

(ii) Saldo Fiscal

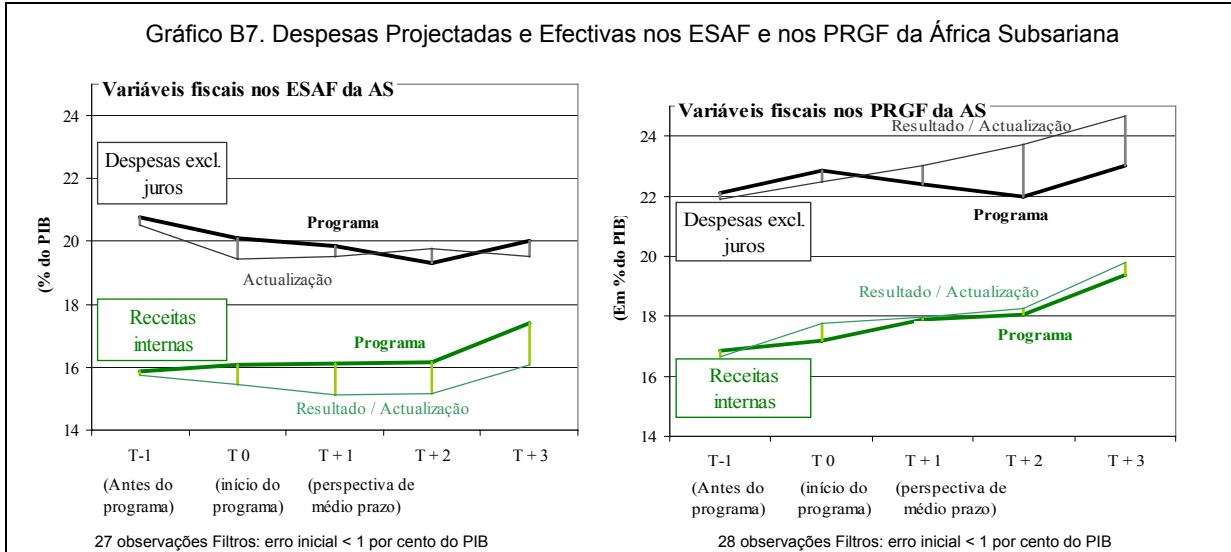
11. **Os PRGF da África Subsariana — em contraste com os ESAF — permitiam aumentos nas despesas no primeiro ano do programa.** O Gráfico B6 mostra que a variação projectada das despesas²⁶ entre o *primeiro ano do programa* e o ano anterior deslocou-se no sentido ascendente, de um restringimento nos primeiros anos do ESAF para uma acomodação do aumento das despesas no decorrer do PRGF.

12. **Mas tal como os ESAF, os PRGF da África Subsariana previam a consolidação das despesas a médio prazo** (ver Gráfico B7). No entanto, os resultados mostram que esta consolidação não se materializou, com as despesas, pelo contrário, a aumentarem. Esta



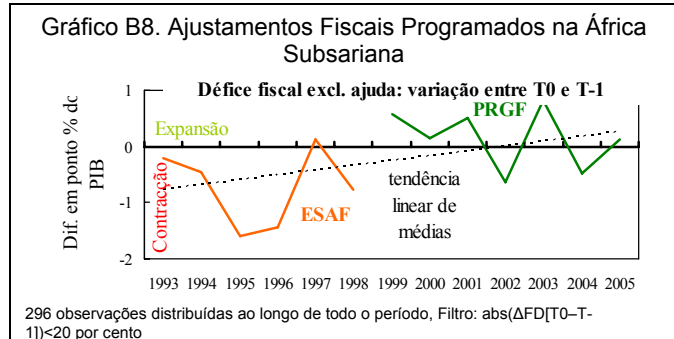
²⁶ As despesas não incluem o pagamento de juros.

variação entre as despesas projectadas e as despesas efectivas de médio prazo foi mais uma vez financiada por níveis de ajuda mais elevados do que o previsto.



13. **A mobilização programada de receitas internas nos PRGF da África Subsariana foi simultaneamente mais ambiciosa e mais bem sucedida do que nos ESAF** (ver o segundo painel no Gráfico B7). O programa médio apoiado pelo PRGF na África Subsariana previa um aumento de 2 por cento das receitas como uma fracção do PIB ao longo de um período de quatro anos. Os ESAF, pelo contrário, projectaram as receitas internas para que, em grande medida, estas acompanhassem a evolução do PIB. Em termos de resultados, os programas do PRGF geraram mais receitas do que os do ESAF.

14. **Em média, os PGRF na África Subsariana previam ligeiros aumentos no défice fiscal primário, antes das doações, no primeiro ano do programa.** Como é mostrado no Gráfico B8, alguma expansão fiscal durante o primeiro ano do programa foi permitida nos PGRF, mas tal expansão foi rara durante o período de vigência do ESAF.



C. Utilização Programada dos Aumentos da Ajuda

15. **Esta secção analisa a correlação entre os aumentos de ajuda previstos, abordados na parte A, e as variações no défice da balança corrente excl. ajuda e no défice fiscal excl. ajuda abordadas na secção B.** Primeiro apresenta o quadro conceptual fundamental e depois analisa as conclusões.

(i) Quadro Conceptual: cálculo dos rácios de “Gasto” e “Absorção”

16. **Esta secção baseia-se no quadro analítico de “gasto e absorção de aumentos de ajuda” sugerido por Berg et al.²⁷ e discutido na Caixa 2 do relatório principal.** A análise parte do pressuposto que de uma *perspectiva da Balança de Pagamentos (BdP)* em que os fluxos de capital líquidos excl. ajuda sejam zero, os aumentos de ajuda poderão ser usados tanto para (a) ampliar o défice da balança corrente antes de doações e juros (na linguagem do FMI, chama-se a isto “*absorção*” da ajuda); ou (b) aumentar as reservas reais. De uma *perspectiva fiscal*, em que os fluxos de capital líquidos excl. ajuda sejam zero, os recursos adicionais recebidos na forma de um aumento de ajuda poderão ser utilizados tanto para (a) ampliar o défice fiscal primário antes de doações (na linguagem do FMI, isto é chamado “*gasto*” da ajuda); ou (b) substituir o financiamento interno líquido.

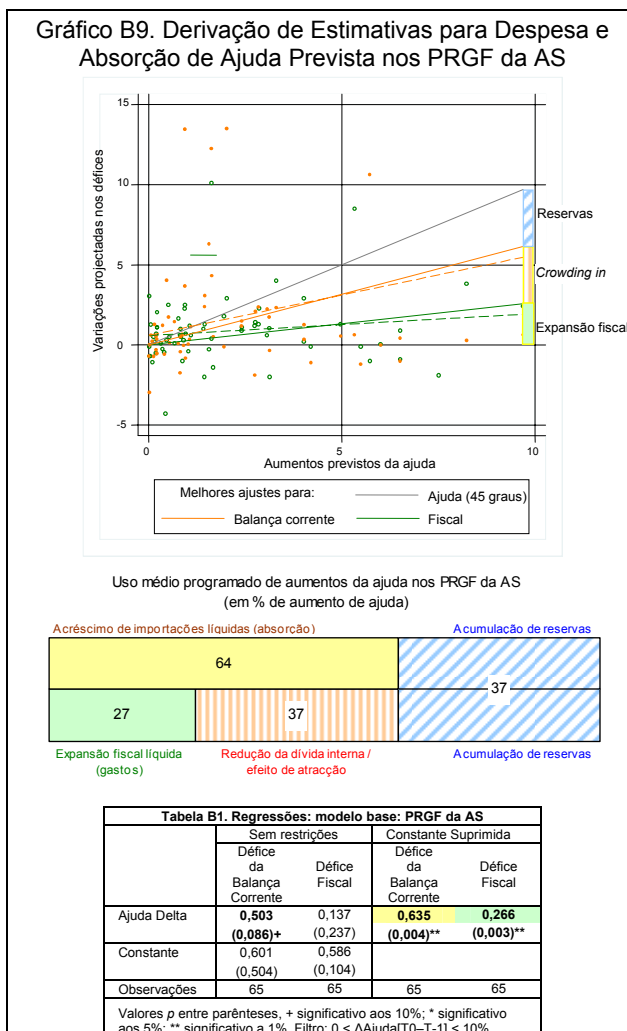
17. **A variação entre a ajuda despendida e a ajuda absorvida determinou a resposta prevista da parte do sector privado aos aumentos de ajuda.** Se o défice fiscal se deslocar em sintonia com o défice da balança corrente, o aumento da procura fiscal é compensado pelo aumento das importações líquidas. Se o alargamento do défice fiscal exceder o do défice da balança corrente e a oferta agregada for fixa, isto conduz ao efeito de *crowding-out* do sector privado. Da mesma forma, um défice fiscal que aumente menos que o défice da balança corrente possibilita o efeito de *crowding-in* ou, se a procura interna for excessiva, permite a desinflação ao colmatar a brecha entre a procura agregada e a oferta agregada.

²⁷ Ver IMF 2005h.

18. **Uma série de regressões produziu estimativas do gasto e absorção médios programados dos aumentos da ajuda nos PRGF da África Subsariana.** Para ilustrar a metodologia, o Gráfico B9 apresenta os ajustamentos²⁸ fiscais e da balança corrente projectados face a aumentos previstos de ajuda. As observações são deduzidas das solicitações de acordo e revisões dos programas PRGF entre 1999 e 2005 para todos os países da AS. As regressões sobre estes dados com constantes suprimidas produziram estimativas do declive das respostas *fiscais* e da *balança corrente* aos aumentos de ajuda (Tabela B1).²⁹ Estes são a base das estimativas de *absorção* e *gasto* da ajuda incremental, respectivamente, utilizadas ao longo deste relatório.³⁰ As estimativas da proporção de ajuda incremental utilizada para *reduzir a dívida interna* são deduzidas da variação entre gasto e absorção, e a *acumulação de reservas* é estimada da variação entre a absorção e o aumento de ajuda.

(i) Conclusões

19. **Tal como foi descrito no parágrafo 15 do texto principal, os níveis iniciais de reservas foram um factor chave a provocar as variações na absorção programada dos aumentos de ajuda nos PRGF da África Subsariana.** O Gráfico B10, em baixo, mostra que previa-se que os países com níveis de reservas abaixo de 2,5 meses de importações usassem a quase totalidade dos aumentos



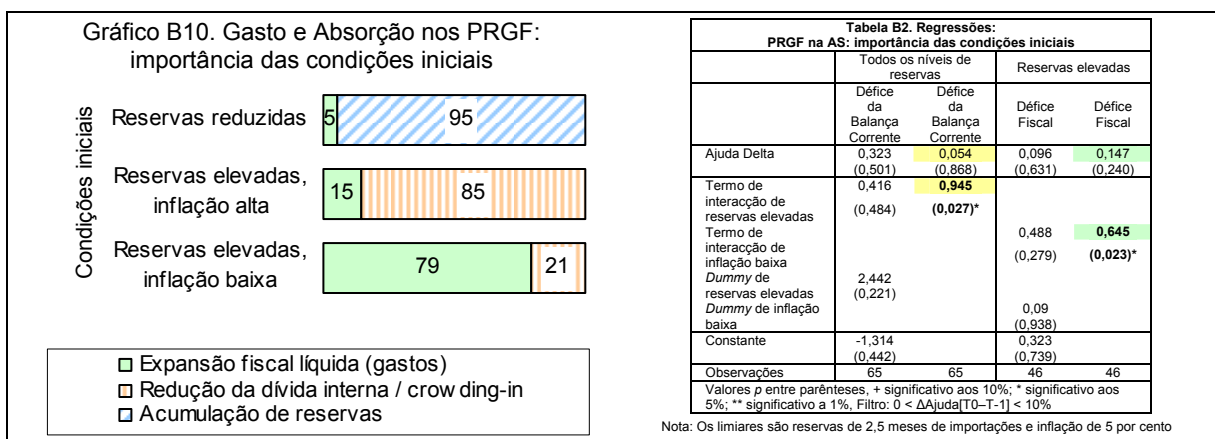
²⁸ Variações programadas entre um ano antes do programa começar e o primeiro ano do programa.

²⁹ Obviamente, ambos os défices são influenciados por muitos mais factores do que o deliberado pequeno número de variáveis usadas nesta regressão, que tem o objectivo de esclarecer as correlações nas quais são esperadas variações na ajuda, isto em vez de testar se o modelo fundamental está completo. As linhas a tracejado no gráfico representam as estimativas lineares para o modelo sem restrições, enquanto as linhas a cheio mostram as estimativas para o modelo com restrições, o qual pela supressão da constante, obriga a que todas as variações nos dois défices estejam ligadas aos aumentos de ajuda. Os resultados das regressões apresentadas nas tabelas mostram que a constante era positiva, mas não significativamente diferente de zero. Por isso, a sua supressão resultava somente num limitado viés ascendente nas estimativas apresentadas. Simultaneamente, a supressão da constante ajuda a evitar uma subestimativa dos rácios de despesa que surgiriam de erros de medição no modelo sem restrições.

³⁰ Todos os gráficos apresentados mostram apenas diferenças que se julgam ser significativas pelo menos a um nível de 10 por cento nas regressões com e/ou sem restrições. A significância num dos dois testes foi suficiente para a representação.

esperados de ajuda (95 por cento em média³¹) para aumentar os níveis das reservas. Por outro lado, os programas para países com stocks de reservas iniciais mais elevados possibilitaram a utilização total dos recursos adicionais para aumentar as importações líquidas.

Os coeficientes da primeira regressão apresentados na Tabela B2 mostram que esta variação advém de diferenças em ambos os ajustamentos que eram independentes de variações na ajuda, e de uma resposta mais pronunciada aos aumentos de ajuda nos países com reservas mais elevadas. Isto resulta numa diferença significativa entre os dois grupos de países dependendo do nível de reservas no modelo com restrições.



20. **Como foi descrito no parágrafo 18 do texto principal, os níveis iniciais de inflação foram determinantes chave da abordagem adoptada nos programas PRGF da África Subariana relativamente ao uso da ajuda incremental.** O Gráfico B10 mostra que a inflação observada antes do início de um programa influenciou a despesa média programada para países com reservas elevadas. Aos países com níveis de inflação abaixo de 5 por cento³² foi permitido gastar a quase totalidade dos aumentos previstos de ajuda (79 por cento em média³³), enquanto previa-se que os países com inflação mais alta utilizassem a quase totalidade da ajuda incremental (85 por cento em média³⁴) para reduzir o financiamento interno.

³¹ Não é significativamente diferente de 100 por cento.

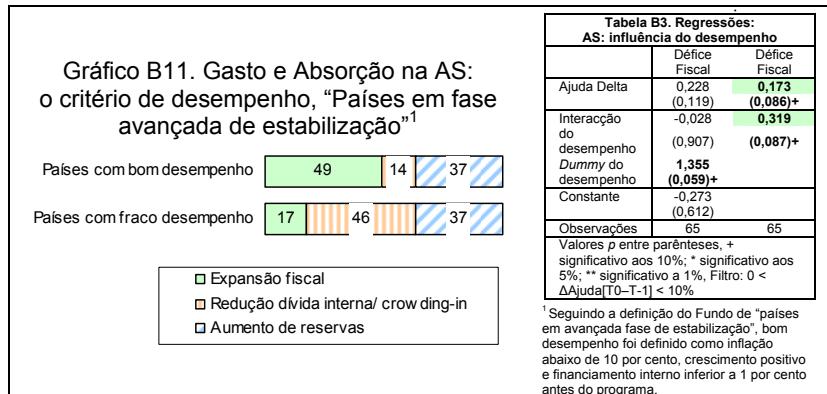
³² Os dados identificaram 5 por cento como o limiar que produz as diferenças mais significativas entre programas com inflação inicial alta e baixa. Sem controlar outras condições iniciais como o financiamento interno ou o crescimento, constatou-se ser de 7 por cento o limiar de inflação mais alta com diferenças significativas. Uma vez controladas aquelas outras condições, mesmo limiares mais altos, como 10 por cento, produzem diferenças significativas. No entanto, mesmo nesses casos, só em programas com inflação inicial abaixo de 7 por cento, o rácio da despesa média estimada não é significativamente diferente de 100 por cento.

³³ Não é significativamente diferente de 100 por cento.

³⁴ O coeficiente sobre o défice fiscal de 15 por cento não é significativamente diferente de zero por cento.

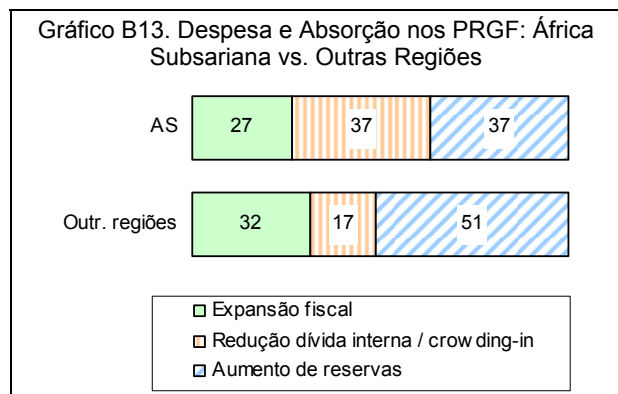
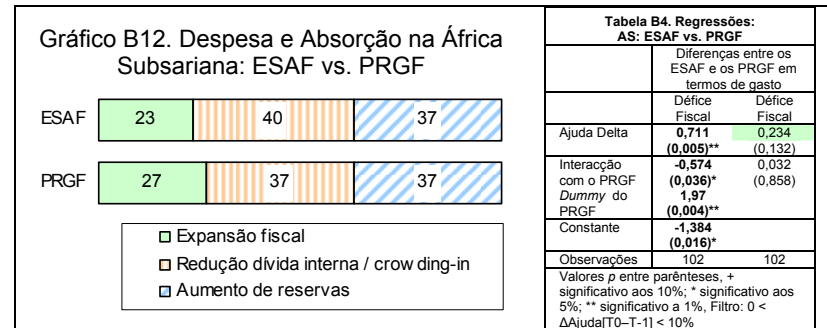
21. Os critérios tradicionalmente utilizados para identificar “países em fase avançada de estabilização” tiveram um impacto significativo sobre o gasto programado dos aumentos de ajuda, mas não sobre a sua absorção. Os programas em países com

condições iniciais de inflação de um só dígito, crescimento positivo, e financiamento interno abaixo de 1 por cento do PIB prevêem em média aumentos do gasto de cerca de metade dos aumentos previstos da ajuda. Isto compara-se com praticamente nenhum gasto dos aumentos incrementais de ajuda (17 por cento em média³⁵) em países que não reúnem estas condições (ver Gráfico B11).



22. Existiram poucas diferenças entre o gasto e a absorção médios programados dos aumentos da ajuda nos ESAF e nos PRGF da África Subsariana.

A constante negativa e o coeficiente positivo da *dummy* do PRGF na Tabela B4 sugerem que verificou-se uma mudança entre o ajustamentos fiscais acentuados independente dos influxos previstos da ajuda, no caso dos ESAF, e o uso mínimo de tal ajustamento nos PRGF. No entanto, as diferenças na resposta programada aos aumentos da ajuda mitigam esta mudança, verificando-se apenas ligeiras variações entre os ESAF e os PRGF no gasto médio programado (ver Gráfico B12).³⁶ Entretanto, não há diferença significativa na absorção da ajuda entre os ESAF e os PRGF.



³⁵ Significativamente diferente de zero.

³⁶ Apenas a variação no ajustamento independente de ajuda do déficit fiscal permanece significativa ao controlar-se para um limiar de inflação de 5 por cento.

23. **O programa médio fora da AS utilizou uma proporção menor de aumentos de ajuda para reduzir a dívida interna e/ou para efeitos de desinflação do que o seu equivalente na AS.** Nos PRGF fora da AS, os ajustamentos médios mais rigorosos nos défices fiscal e da balança corrente, independentes da ajuda, são mais do que contrabalançados por uma maior receptividade aos aumentos da ajuda.³⁷ Tal como é representado no Gráfico B13, estas diferenças conduzem a um ligeiro acréscimo do gasto médio e menor absorção média em países de outras regiões do que na AS.

	Défice da Balança Corrente		Défice Fiscal	
Ajuda Delta	1,062 (0,024)*	0,488 (0,164)	0,539 (0,002)**	0,315 (0,019)
Interação na AS	-0,56 (0,303)	0,147 (0,718)	-0,402 (0,049)*	-0,049 (0,752)
Dummy da AS	3,03 (0,056)+		1,534 (0,010)*	
Constante	-2,43 (0,065)+		-0,947 (0,054)+	
Observações	93	93	93	93

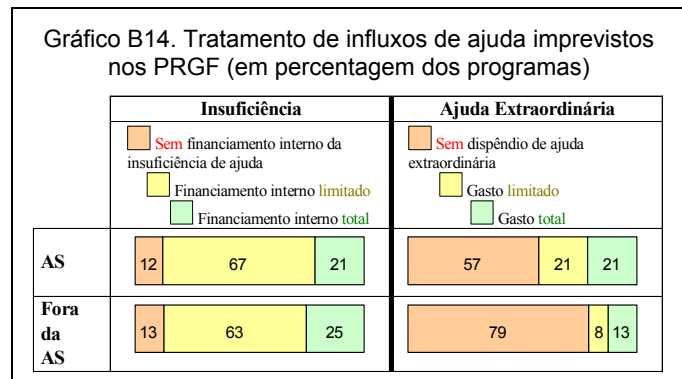
valores p entre parênteses. + significativo aos 10%; * significativo aos 5%; ** significativo a 1%. Filtro: $0 < \Delta Ajuda[TO-T-1] < 10\%$

24. **As respostas programadas às reduções previstas da ajuda dependiam dos níveis iniciais de reservas, e foram assimétricas.** Países com níveis iniciais de reservas muito elevados, em geral, podem financiar as reduções da ajuda para evitar o ajustamento fiscal, principalmente através do esgotamento das reservas (ver Tabela B6). Aqueles países com níveis iniciais de reservas muito baixos, pelo contrário, têm de suportar totalmente as reduções previstas da ajuda, na forma de ajustamentos fiscais e da balança corrente integrais. A resposta fiscal programada às reduções da ajuda não depende dos níveis de inflação.

	Aumentos da ajuda		Reduções da ajuda	
	Défice da Balança Corrente	Défice Fiscal	Défice da Balança Corrente	Défice Fiscal
Ajuda Delta	0,382 (0,549)	0,531 (0,038)*	0,928 (0,003)**	1,045 (0,000)**
Interação com/1				
- Níveis de reserva	0,15 (0,201)	0,005 (0,921)	-0,073 (0,099)+	-0,125 (0,000)**
- Inflação inicial	-0,018 (0,354)	-0,017 (0,024)*	-0,008 (0,572)	-0,011 (0,276)
Observações	93	93	93	93

valores p entre parênteses. + significativo aos 10%; * significativo aos 5%; ** significativo a 1%. Filtro: $0 < \Delta Ajuda[TO-T-1] < 10\%$
/1 Em contraste com outras tabelas, estes termos de interação são baseados em níveis e não na indicação do cumprimento dos limiares através de *dummies*.

25. **Quase 80 por cento dos PRGF da África Subariana limitavam a possibilidade das autoridades gastarem integralmente a ajuda extraordinária, ou de financiar na totalidade a insuficiência imprevista da ajuda.** Como se pode ver no Gráfico B14, esta postura é semelhante à posição do Fundo em relação a variações imprevistas da ajuda em outras regiões.



II. METODOLOGIA E DADOS

26. **Esta secção aborda as definições de dados e a metodologia utilizada para deduzir os resultados apresentados no relatório de avaliação.** A base de dados MONA, a fonte principal de dados utilizada na análise, teve uma interrupção nas séries em 2001. Todos os programas com início antes da interrupção em 2001, e ainda o PRGF de 2002 para a RDC,

³⁷ A maioria das diferenças regionais pode ser explicada por diferenças no cumprimento dos limiares de reservas e inflação identificados em cima. Apenas a diferença no ajustamento do défice *fiscal* independente da ajuda permanece significativo uma vez controladas estas *dummies*.

estão incluídos na MONA I. A MONA II, que tem um conjunto diferente de variáveis macroeconómicas, encerra todos os outros programas.

27. A variável representativa para os fluxos da ajuda líquida foi deduzida a partir

dos dados da balança de pagamentos (BdP) através da adição das variações nas obrigações para com os credores oficiais (desembolsos — amortização) nas transferências correntes e transferências de capital oficiais, deduzindo os pagamentos de juros externos e — quando aplicável — adicionando o défice de financiamento programado e os atrasados de pagamentos externos (Tabela B7).³⁸ As variáveis “novo reescalamento projectado” e “outro apoio à BdP” estavam muitas vezes indisponíveis na base de dados. Nestes casos, assumiu-se que o valor ou era zero ou era captado por algumas outras variáveis. Por esta razão, eles foram omitidos nos cálculos.

MONA I	MONA II
(Transferências Oficiais, líquidas +Outro Apoio à BdP -Pagamentos de Juros Líquidos Programados +Endividamento Oficial junto a credores multilaterais e bilaterais (excl. Fundo) -Pagamentos de Capital Programados (excl. Fundo) +Reescalamento contratado antes do programa +Novo Reescalamento Projectado +Aumentos nos atrasados de pagamentos externos + Défice de financiamento programado) / PIB	(Transferências oficiais correntes, líquidas - Pagamentos de Juros + Saldo da balança de capitais + [Variações nas] Obrigações para com os credores oficiais - [das quais:] Crédito e empréstimos do FMI (exclui a posição das reservas no Fundo) + Atrasados, variação líquida (na balança financeira) (+aumentado) + Défice de financiamento programado) / PIB

28. O défice fiscal excl. ajuda foi deduzido da diferença entre as despesas excluindo

os pagamentos de juros e a receitas internas (Tabela B8). Um desafio na construção da variável foi a pobreza de dados sobre doações na MONA II. Quando não eram reportados quaisquer dados sobre doações, a rubrica da balança de pagamentos para transferências correntes oficiais e transferências de capital (conforme captada pelo saldo da balança de capitais apresentado) foi utilizada como *proxy* para as doações.

MONA I	MONA II
- Saldo fiscal incluindo doações (percentagem do PIB) + Doações (percentagem do PIB) - Pagamentos de juros (percentagem do PIB)	(Total das despesas e crédito líquido - Total das receitas e doações + Doações - Pagamentos de juros) /PIB

29. O défice da balança corrente excl. ajuda foi deduzido com base no saldo da balança corrente deduzidas as transferências correntes oficiais e os pagamentos de juros (Tabela B9). De todas as variáveis, esta apresentava a melhor disponibilidade de dados na MONA.

MONA I	MONA II
(-Balança corrente, excl. transferências oficiais - Pagamentos líquidos de juros) / PIB)	(-Saldo da balança corrente + Transferências correntes oficiais (líquido) - Pagamentos de juros) / PIB

30. A variável *dummy* ‘bom desempenho macroeconómico’ foi definida como 1 se no ano anterior ao programa (T-1) a inflação tivesse ficado abaixo dos 10 por cento, o

³⁸ Para verificar se há um viés sistemático dos rácios de despesa estimados, dado que a variável representativa para os fluxos de ajuda foi deduzida de dados da BdP e o défice fiscal foi deduzido de dados fiscais, os dados relativos à ajuda fiscal compilados a partir de estudos de casos foram comparados com a variável representativa da BdP deduzida da MONA. Ambas estavam altamente correlacionadas e sem um viés significativo.

crescimento real tivesse sido maior do que zero, e o financiamento interno tivesse sido igual ou inferior a 1 por cento do PIB. Todas as três variáveis foram deduzidas da base de dados MONA com o objectivo de capturar estimativas sobre o desempenho no ano anterior à data da concepção do programa. Enquanto as duas primeiras variáveis estavam prontamente disponíveis, o financiamento interno foi estimado subtraindo a variável representativa do financiamento externo (ajuda líquida) do défice fiscal excl. ajuda.

31. **O primeiro ano do programa (T0) foi definido como o ano civil com a maior sobreposição com o ano efectivo de vigência do programa desde a solicitação de acordo do programa ou revisões subsequentes.** Por exemplo, se o ano efectivo de um programa com condicionalidade que foi acordada numa revisão durou de Novembro de 2003 a Outubro de 2004, definiu-se que 2004 seria o primeiro ano do programa para efeito dessa revisão.

32. **A MONA não está sujeito ao mesmo nível de escrutínio que as bases de dados do Fundo que são publicadas.** Ela apresenta uma série de erros e inconsistências. Os erros mais óbvios — tais como a moeda de denominação trocada — foram corrigidos manualmente. Outros, tais como discrepâncias entre cifras efectivas apresentadas e zeros obviamente erróneos, levaram à omissão da observação. Até onde foi possível, algumas variáveis omitidas foram reconstruídas a partir de outras observações. Os erros que permaneceram presumiram-se como não sistemáticos e, assim, sem influência significativa sobre as conclusões à excepção de uma redução da sua robustez.

33. **No sentido de assegurar a consistência, os programas e os resultados foram comparados dentro dos limites da base de dados MONA.** Uma vez que as definições das variáveis na MONA I eram muito diferentes daquelas incluídas no *World Economic Outlook* ou em outras bases de dados, os valores projectados provenientes da MONA não foram comparados com as estimativas extraídas de outras bases de dados. Em vez disso, os dados provenientes da solicitação do programa foram comparados com os dados da última revisão disponível para os anos respectivos. Esta abordagem minimizou erros resultantes de diferenças nas definições de dados.

ANEXO C. ANÁLISES INTERNAS: METODOLOGIA E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. **Este anexo apresenta dados reunidos durante o trabalho de análise interna de 14 países da África Subsariana com programas apoiados pelo PRGF.** Também sublinha a metodologia usada pela equipa de avaliação na recolha e análise de informação. O trabalho de análise interna foi conceptualizado para complementar os resultados provenientes das análises e sondagens quantitativas, que cobriram uma amostra mais ampla de 29 países da AS com programas apoiados pelo PRGF. O anexo concentrou-se em revisões de documentos dos programas PRGF, acrescentados numa fase posterior através de entrevistas do corpo técnico e de seis visitas aos países (Tabela C1). As evidências provenientes das análises internas foram importantes para o estabelecimento de hipóteses de trabalho para a avaliação e para o teste das conclusões resultantes.

I. ANTECEDENTES METODOLÓGICOS E FONTES DE INFORMAÇÃO

2. **Os critérios para seleccionar os 14 países (que saíram da amostra mais ampla de 29 países da África Subsariana com programas apoiados pelo PRGF) para uma análise interna em profundidade incluíram o desempenho económico e institucional, representatividade, e presença do doador e modalidades para prestação da ajuda (Tabela C1).** Dez dos 14 países tinham um longo historial de programas com o Fundo, sem interrupções graves (Burquina Faso, Etiópia, Gana, Moçambique, RDC, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Uganda, Zâmbia); os outros quatro conheceram interrupções recentes graves nos programas (Camarões, Guiné-Bissau, Malavi, RCA).

Tabela C1. Amostra da Análise Interna por País

Países da AS com programas PRGF	Análise interna	Visita ao país	Relações do programa ¹	Quartil da CPIA, 2004	População, 2005 (Em milhões)	PIB real per capita, 2002–2005 (em USD constantes de 2000)
Benim			U	2	8,4	324,4
Burquina Faso	X	X	U	1	13,2	246,5
Camarões	X		I	3	16,3	727,9
Cabo Verde			U	1	0,5	1277,8
República Centro Africana	X		I	5	4,0	231,1
Chade			U	4	9,8	230,8
RDC	X		U	5	57,6	86,8
Côte d'Ivoire			I	5	18,2	575,8
Djibuti			U	4	0,8	786,0
Etiópia	X		U	3	71,3	129,5
Gâmbia			I	4	1,5	322,7
Gana	X	X	U	2	22,1	274,3
Guiné			I	4	9,4	381,8
Guiné-Bissau	X		I	5	1,6	135,5
Quênia			I	2	34,3	422,1
Lesoto			U	2	1,8	532,3
Madagáscar			U	2	18,6	223,8
Malavi	X		I	3	12,9	148,8
Mali			U	1	13,5	236,5
Mauritânia			I	4	3,1	428,6
Moçambique	X	X	U	3	19,8	269,2
Níger			U	3	14,0	157,1
Ruanda	X	X	U	3	9,0	249,1
S. Tomé e Príncipe			I	4	0,2	350,7
Senegal	X		U	1	11,7	453,0
Serra Leoa			U	4	5,5	206,5
Tanzânia	X	X	U	1	38,3	307,5
Uganda	X		U	1	28,8	260,5
Zâmbia	X	X	U	3	11,7	332,9

¹ "I" indica as principais interrupções nos programas PRGF, medidas pela ausência de desembolsos; "U" indica interrupções excl. programas. Fontes: Base de dados de Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial e Banco Mundial (2004).

3. **No sentido de assegurar a uniformidade de tratamento dos casos dos países, um conjunto comum de gabaritos foi utilizado para recolher dados a partir de documentos dos programas PRGF.** Tendo como foco a identificação dos objectivos do programa, utilização dos instrumentos do programa e evolução da implementação do programa ao longo do tempo, os gabaritos individuais cobriram os seguintes temas: (i) previsão da ajuda; (ii) despesa fiscal; (iii) absorção da conta corrente; (iv) considerações de estabilidade (inflação, financiamento interno); (v) tectos da massa salarial; (vi) despesas prioritárias; e (vii) mobilização de recursos internos.

4. **A equipa de avaliação reviu documentos que também estão disponíveis, na maioria dos casos, para o público em geral no site externo do FMI³⁹ — tais como os documentos dos programas apoiados pelo PRGF, os relatórios de supervisão no âmbito do Artigo IV e os estudos do FMI da série “Selected Issues”.** A equipa de avaliação também teve acesso a documentos internos do Fundo — tais como *briefings* das missões e comentários efectuados durante o processo de revisão interna. Os especialistas que levaram a cabo a revisão concentraram-se nos programas apoiados pelo PRGF, incluindo os de data recente, a fim de analisar até que ponto as avaliações do corpo técnico, os objectivos e a própria concepção dos programas se têm alterado durante a implementação do programa.

³⁹ Ver <http://www.imf.org/external/country/index.htm>.

Os períodos de amostra dos programas variaram por país, enquanto algumas revisões incluíram o ciclo integral de dois programas apoiados pelo PRGF.

II. RESUMO DAS CONCLUSÕES

5. **As conclusões estão organizadas de forma semelhante ao relatório principal: contexto da ajuda, orientação das políticas macroeconómicas e impacto social.** Estas conclusões complementam o Capítulo II do relatório.

A. Questões Relativas à Ajuda

6. **Os documentos dos programas revelaram semelhanças nas discussões com os países no que respeita à ajuda.** Os programas iniciais apoiados pelo PRGF advertiram para a dependência indefinida de ajuda (Burquina Faso, Malavi, Moçambique, Tanzânia) relacionando-a frequentemente com a necessidade de melhorar a mobilização de recursos internos. A prudência quanto à ajuda nos programas baseou-se nas conversações com os doadores (Malavi, Moçambique e Ruanda). Existem referências gerais à necessidade de fluxos de ajuda mais elevados de forma a permitir aos países alcançar metas relacionadas com a pobreza e o desenvolvimento (RDC, Etiópia, Moçambique, Senegal). Os problemas relativos à ajuda são abordados no Capítulo IIB do texto principal.

7. **A previsibilidade da ajuda e as suas potenciais implicações foram temas frequentes dos programas (Gana, Guiné-Bissau, Malavi, Moçambique, RDC, Senegal, Tanzânia, Uganda).** No entanto, foram raras as ligações com a previsão da ajuda (Gana, Malavi, Moçambique), e a tendência dos debates concentrou-se na previsibilidade /volatilidade da ajuda para o ano corrente do programa.

8. **Existiu pouca transparência na forma como os programas previram a ajuda.** Na generalidade houve muito pouca informação sobre a metodologia, hipóteses chave e factores de desconto utilizados para fazer a previsão da ajuda. As referências explícitas a erros do passado na previsão da ajuda figuravam em apenas metade dos casos revistos (Burquina Faso, Gana, Malavi, Moçambique, RDC, Tanzânia, Zâmbia). Os debates sobre como estes se reflectiram nas previsões actuais não foram explícitos ou permaneceram a um nível geral.

B. Questões Relativas à Balança Corrente

9. **As questões de absorção da balança corrente foram abordadas em ligação com as posições das reservas internacionais e a Doença Holandesa.** Estas questões são abordadas no Capítulo IIA do texto principal.

10. **As discussões sobre o tratamento das reservas internacionais foram prevaletentes nos programas apoiados pelo PRGF (com excepção dos países da zona do franco CFA).** As revisões de documentos revelaram que para muitos países da amostra, os programas tinham em algum momento ao longo do tempo visado um nível mais elevado de reservas internacionais líquidas (RIL) a fim de reduzir as vulnerabilidades a choques externos — incluindo nos termos de troca e na volatilidade da ajuda — mas com diferenças na ênfase. Para casos com posições de RIL baixas (Camarões, Etiópia, Gana, Malavi, RDC, Zâmbia)

os programas sublinharam a necessidade de aumentar as reservas internacionais. Em países onde as RIL estavam a um nível apropriado, a preocupação foi manter as reservas a tais níveis (Tanzânia, Uganda). Em alguns casos, a acumulação de reservas foi considerada excessiva (como no Ruanda) e os programas debruçaram-se longamente sobre as questões de acumulação excessiva de reservas e absorção insuficiente da ajuda.

11. **A Doença Holandesa não foi uma preocupação principal —embora a taxa de câmbio e questões de competitividade fossem temas comuns nas discussões dos programas.** A Tabela C2 mostra que houve alguma preocupação inicial dos programas a respeito da apreciação da taxa de câmbio e da possibilidade da Doença Holandesa, que deram lugar a preocupações sobre uma subutilização da ajuda (Ruanda, Tanzânia). As discussões sobre questões cambiais basearam-se em indicadores de competitividade e taxas de câmbio reais (Gana, Moçambique, Zâmbia), por vezes com a competitividade a ser equacionada de forma a aumentar a produtividade, a eficiência, e o crescimento através de reformas estruturais e investimento nas infra-estruturas (Etiópia, Zâmbia).

C. Questões Fiscais

12. **A revisão dos documentos concentrou-se em questões de financiamento interno do défice fiscal, mobilização de recursos internos, massa salarial do sector público e boa governação fiscal.** Estas questões são abordadas nos Capítulos IIA e IIC do texto principal.

13. **O financiamento interno foi um parâmetro chave dos programas, ligado à estabilidade macroeconómica e ao efeito de *crowding-in/crowding-out* do sector privado.** A maioria dos PRGF limitou o financiamento interno do défice fiscal. A dimensão do défice fiscal foi normalmente utilizada como um critério de desempenho (Etiópia, Gana, Guiné-Bissau, Malavi, Moçambique, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Uganda, Zâmbia). Os documentos dos PRGF justificaram na maioria das vezes esta situação com base (i) na capacidade limitada de obter empréstimos internamente sem significativo impacto negativo na estabilidade macroeconómica e no crescimento — *crowding-out* do investimento do sector privado e outros gastos (Camarões, Etiópia, Gana, Guiné-Bissau, Malavi, Moçambique, RCA, RDC, Ruanda, Tanzânia, Uganda, e Zâmbia); (ii) nas pressões da procura interna (Etiópia, Guiné-Bissau, Moçambique); (iii) na necessidade de reduzir a dívida interna e o peso do enorme serviço da dívida (Gana, Malavi, Ruanda, Senegal).

14. **A mobilização das receitas foi um tema frequente nos PRGF.** Muitos programas tinham metas de receita tributária, principalmente na forma de metas/indicadores de referência (Burquina Faso, Camarões, Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, RCA, Senegal, Tanzânia, Uganda). No entanto, as discussões sobre a base lógica para uma maior mobilização da receita fiscal evoluíram ao longo dos anos do fundamento inicial de redução da “dependência de ajuda” (Burquina Faso, Malavi, Moçambique) para a criação do espaço fiscal para despesas prioritárias (Gana, Moçambique, RCA, Uganda) e a formação de uma capacidade adequada para operações governamentais (Tanzânia, Uganda) nos últimos anos.

15. **As metas para a massa salarial foram comuns nos PRGF, resultantes de preocupações fiscais e de considerações de estabilidade macroeconómica.** A condicionalidade da massa salarial tem figurado extensamente — cinco dos 14 casos

revistos tinham critérios de desempenho em algum momento ao longo do tempo, oito tinham metas/indicadores de referência, e o Malavi tinha ambos em várias revisões dos programas (Tabela C4). Em alguns casos, derrapagens recorrentes conduziram a uma condicionalidade reforçada (de metas indicativas para critérios de desempenho, no Malavi), enquanto em outros países com bom desempenho, as metas foram “rebaixadas” (de critério de desempenho para indicador de referência, na República Centro-Africana). Em dois casos, a meta para a massa salarial foi eliminada de todo (Moçambique, em 2006, no contexto de um desempenho fiscal melhor do que o esperado, e Tanzânia em 2003, com o deslocamento do foco para a reforma salarial da função pública). Em termos de base lógica, os documentos revelaram que as metas dos programas para a massa salarial resultaram de preocupações de estabilidade macroeconómica, na maioria dos casos com referência a extensos aumentos da massa salarial num passado recente (Etiópia, Guiné-Bissau, Gana, Malavi, Moçambique, Zâmbia). Outra motivação era a necessidade de abrir espaço fiscal para outras despesas, incluindo despesas para a redução da pobreza (Moçambique, RCA). Os tectos da massa salarial foram também frequentemente vinculados às discussões sobre as reformas da função pública (Gana, Moçambique, RCA, Senegal, Tanzânia, Uganda). As últimas foram especialmente importantes em Moçambique e na Tanzânia, em ligação com a já mencionada eliminação das metas para a massa salarial.

16. A boa governação e a transparência fiscal foram pilares importantes dos PRGF. Os debates sobre a gestão da despesa pública e a responsabilidade financeira (PEFA, na sigla em inglês) centraram-se em torno da transparência e boa governação fiscal, incluindo quadros orçamentais, execução orçamental, monitorização e reporte, e sistemas de gestão financeira e de informação. A utilização da condicionalidade estrutural na PEFA foi extensa (como nos Camarões, Gana, Malavi, Moçambique, RCA, RDC, Ruanda, Tanzânia, Uganda, Zâmbia), cobrindo a execução da despesa, monitorização e controlo (inclusive sobre os compromissos), cobertura e calendário de prestação de dados orçamentais, sistemas de informação (inclusive sobre a folha salarial do sector público), e em certos casos áreas mais específicas — aquisições públicas, auditorias, código de ética na função pública. A ênfase dos programas na PEFA tem sido complementado pela extensa assistência técnica do Fundo, particularmente na gestão da despesa pública e responsabilidade financeira (Burquina Faso, Gana, Moçambique, RDC, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Uganda, Zâmbia), incluindo a preparação e execução orçamental, controlo e monitorização da despesa, e sistemas de informação (inclusive para acompanhamento das despesas para a redução da pobreza).⁴⁰

⁴⁰ Avaliações recentes da eficácia da Assistência Técnica do Fundo na área da PEFA indicam um quadro misto, espelhando o desempenho dos programas apoiados pelo FMI (IMF (2004a, 2005i)). Os países mais avançados no processo de reforma (por exemplo, Camarões, Uganda, Tanzânia, Ruanda) demonstraram maior progresso na área da PEFA do que aqueles onde o ritmo da reforma tem sido mais lento (por exemplo, Côte d’Ivoire, Malavi, RCA, Zâmbia). No que diz respeito à eficácia da prestação de assistência técnica na PEFA, uma recente avaliação do IEO (IEO (2005b)) salientou que a assistência técnica residente de longo prazo foi mais eficaz do que as intervenções de prazo mais curto, devido ao maior acesso à perícia técnica e possibilidades de formação.

D. Impacto Social

17. No que respeita às despesas para a redução da pobreza, o foco dos programas apoiados pelo PRGF centrou-se de um modo geral no acompanhamento de actividades, e menos nos factores de correcção dos programas ou na condicionalidade.

Os documentos examinados mostraram que as metas directas dos programas para as despesas prioritárias (critérios de desempenho no Ruanda e Uganda, metas indicativas no Gana e Malavi) foram raras (Tabela C5). Mas os programas acompanharam de perto as despesas prioritárias, com tabelas dedicadas a este tópico nos relatórios do corpo técnico. Em alguns casos, os documentos descreviam em termos gerais os acontecimentos recentes, com as despesas prioritárias e os planos governamentais para o futuro próximo (por exemplo Moçambique, Zâmbia). Como foi abordado no Capítulo IIC do texto principal, os factores de correcção dos programas para a ajuda incremental estavam ligados a despesas prioritárias em oito dos 14 casos revistos. Todavia, com excepção de alguns casos (Guiné-Bissau, RDC, Uganda) onde a natureza premente das necessidades sociais e da protecção dos compromissos do governo foram observadas, existiu reduzida base lógica explícita para ligar os factores de correcção às despesas prioritárias.

18. Os tectos da massa salarial foram frequentemente estabelecidos sem consideração pelo impacto sobre as despesas em áreas prioritárias. Apenas em alguns casos (Guiné-Bissau, Moçambique, RCA) os documentos reconhecem explicitamente que a concepção do programa levou em linha de conta os sectores prioritários enquanto estabelecia tectos da massa salarial (e não durante todo o período de avaliação mas só mais recentemente, como no caso de Moçambique). Apenas no caso do Malavi é que os factores de correcção foram incluídos para permitir que a ajuda adicional fosse utilizada para aumentar os salários em áreas prioritárias. Na Zâmbia, o PRGF foi ajustado no contexto da revisão do programa para acomodar a expansão do emprego em sectores prioritários, quando o tecto da massa salarial se provou vinculativo.

19. Os resultados da PSIA foram relatados com frequência mas raramente foram usados como base para os programas PRGF. Desde a criação do grupo PSIA no FAD, em 2004, o Fundo levou a cabo nove avaliações (Tabela C6); seis concentraram-se nos subsídios (electricidade, petróleo, agricultura, fertilizantes) e as restantes em outras áreas macro (tributação, desvalorização, choques externos). Os resultados das PSIA foram normalmente apresentados nos documentos do programa (excepto Mali, Malavi), mas raramente fizeram parte de avaliações (excepto nos casos do Burquina Faso, Djibuti). Os documentos do programa indicaram não haver medidas compensatórias específicas ligadas às PSIA, em alguns casos porque as recomendações não foram adoptadas (Malavi, Uganda). Em dois exemplos, os programas observaram que o espaço fiscal resultante seria utilizado pelas autoridades para aumentar as despesas prioritárias (Gana, Mali).

E. Outras Questões

20. A colaboração Banco/Fundo foi observada com mais frequência na PEFA e no trabalho no sector financeiro. Os documentos do programa relataram com frequência, mas não sempre, acerca da divisão de trabalho entre o Banco e o Fundo, especificando a instituição líder bem como as áreas a requerer trabalho conjunto (Burquina Faso, Gana,

Moçambique, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Zâmbia). Em geral, os programas PRGF posicionavam as questões macroeconómicas nas áreas centrais de responsabilidade do Fundo, e as questões sectoriais e sociais no âmago das responsabilidades do Banco Mundial. Como foi observado em cima, o Fundo e o Banco Mundial partilharam responsabilidades pela PEFA e pelo trabalho no sector financeiro, por vezes com a indicação da delimitação mais específica dos contributos para o esforço colaborativo. Por exemplo, em alguns programas o Fundo concentrar-se-ia nos sistemas de informação de gestão financeira ou quadros estruturais de despesa a médio prazo, e o Banco em outras áreas da PEFA (Moçambique, Zâmbia). Em relação a cenários alternativos, e com a excepção da Etiópia, os documentos do programa não eram claros sobre o papel da colaboração com o Banco.

21. O desenvolvimento do sector privado e a sua contribuição para o desenvolvimento e crescimento económico foram temas frequentes nos programas apoiados pelo PRGF. O tema foi abordado em relação com a remoção de obstáculos ao crescimento do sector privado através da melhoria do clima empresarial, incluindo o ambiente regulador e judicial, e as infra-estruturas básicas. Mas os programas deixaram as tarefas específicas a cargo do Banco Mundial. Os PRGF raramente incluíram a condicionalidade estrutural nestas áreas e o Fundo não prestou assistência técnica. O canal principal através do qual o Fundo respondeu às questões de desenvolvimento do sector privado na concepção dos programas foi no contexto das considerações do efeito de *crowding-out*, aquando do estabelecimento de metas fiscais (como foi abordado em cima), e em alguns casos através da condicionalidade estrutural no sector financeiro (Moçambique, Tanzânia, Zâmbia), o último relacionado especialmente com a infra-estrutura reguladora e supervisora — inclusive para as microfinanças. O Fundo também prestou assistência técnica significativa em questões do sector financeiro, inclusive através de Programas de Avaliação do Sector Financeiro (FSAP), (como no Gana, Ruanda, Tanzânia, Uganda, Zâmbia).

Tabela C2. Questões de Gasto e Absorção¹

Caso	Gasto		Doença Holandesa
	Micro	Macro	
Burquina Faso (2003)	Preocupações gerais com a capacidade de absorção.	Postura um tanto liberal desde o início ao fim programa.	Não foi um problema.
Camarões (2000)	A fraca capacidade de despesa limitou os gastos relacionados com a HIPC. O FAD também manifestou preocupações sobre a capacidade para absorver um amplo aumento do gasto no investimento a pedido do programa.	O programa visou a consolidação do ajustamento fiscal alcançado em programas anteriores.	Não houve sobrevalorização da taxa de câmbio efectiva real. Reconheceu-se que os Camarões mantiveram amplos ganhos de competitividade que resultaram da desvalorização do franco CFA em 1994.
República Centro Africana (1998)	Apenas questões micro são mencionadas.	A fraca capacidade administrativa do governo é apontada como um risco para o programa mas não está explicitamente relacionada com os limites de gasto.	
RDC (2002)	Não houve debate específico de limitações sobre o gastar da ajuda.	Estabilização, foco	
Etiópia (2001)		O programa visa limitar a inflação para níveis de um só dígito à medida que reconstitui as reservas internacionais.	Embora as autoridades tivessem defendido uma taxa de câmbio mais baixa, devido a um crescente aumento dos fluxos de ajuda, o corpo técnico assinalou que o caso não era suficientemente evidente.
Gana (1999, 2003)	Questões de absorção não foram uma preocupação significativa.	Consolidação fiscal e contenção da dívida interna.	Não foi feita referência.
Guiné-Bissau (2000)	A fraca capacidade administrativa do governo foi mencionada, mas não explicitamente relacionada com os limites de gastos.		
Malavi (2000)	O programa permitiu aumento dos gastos se o financiamento externo estivesse disponível (o PDR demonstrou preocupações acerca da capacidade para implementar um aumento dos gastos em áreas prioritárias do PERP).	O programa visou a consolidação desde o início ao fim do período do programa.	Não existiram preocupações explícitas no que respeita a pressões de apreciação.
Moçambique (1999, 2004)	Limitações da capacidade de absorção exigiram a poupança de fluxos de ajuda excepcionais/de pico (1999) e criaram desafios para se alcançar os ODM (2004).	O contexto global do programa em 1999 e 2004 foi o de manter a estabilidade macroeconómica e a consolidação fiscal. Por altura da quarta revisão de 2004, o amplo contexto do programa salientava uma situação fiscal melhor do que o projectado.	Não houve sobrevalorização da taxa de câmbio (de acordo com vários indicadores e volumes de exportação).
Ruanda (2002)	Preocupações contínuas sobre a transparência da despesa e a apropriação de recursos para despesas com fins militares conduziu a um programa que foi inflexível no que toca ao gasto de recursos imprevistos sem discussão prévia com o FMI.		Preocupações com a Doença Holandesa abordadas no programa de 2002, mas suplantadas na quarta revisão (2005) pelas preocupações com a subabsorção.
Senegal (1998, 2003)	Restrições de capacidade no ministério das Finanças e ministérios sectoriais, apesar de ambiciosos planos de despesa.	Programa com objectivos de consolidação fiscal.	Não foi um problema com os níveis de ajuda prevaletentes; é necessária análise de potenciais efeitos da Doença Holandesa resultantes de um volume de ajuda mais elevado (programa de 2003).
Tanzânia (2000, 2003)	Sistema orçamental ineficiente — isto é, incapaz de absorver todos os recursos de ajuda disponíveis. Necessidade de aumentar a transparência fiscal.		Preocupações iniciais com a Doença Holandesa manifestadas no programa de 2000, mas não mais motivo de apreensão por altura do programa de 2003.
Uganda (1997, 2002)	Limitada eficiência da despesa — problemas de capacidade e de boa governação nos gastos sociais, particularmente na educação básica universal.	Objectivos do programa mantêm uma inflação baixa (5 por cento) e um confortável nível de reservas internacionais.	Durante os primeiros dois anos do programa os influxos de ajuda (e um nível elevado de remessas) conduziram a uma apreciação da moeda (1997). Liquidez injectada na economia pelos gastos relacionados com a redução da pobreza e financiados pelos doadores ameaçaram estabilidade dos preços (2002).
Zâmbia (2004)	Necessidade de reforçar os processos orçamentais e a gestão da despesa pública.	Essência da política estrutural é sólida, ajustamento fiscal concentrado na fase inicial do programa para travar a subida insustentável da dívida interna e o pagamento de juros, e aumentar a despesa relacionada com a redução da pobreza.	Pressões relacionadas com a apreciação ainda não são uma preocupação.

¹ A base para os dados apresentados na tabela é a documentação dos PRGF, excepto para a documentação adicional como indicado, incluindo comentários do processo de revisão interna. O ano indicado entre parênteses identifica o programa (e revisões subsequentes) analisado. Informação específica da revisão é indicada quando apropriado.

Tabela C3. Dados sobre os Factores de Correção¹

Caso	Financiamento da Insuficiência da Ajuda	Base lógica	Gasto/ Absorção da Ajuda Extraordinária	Base lógica
Burquina Faso (1999, 2003)	Financiamento limitado.	Ausência de base lógica explícita.	Gasto total foi substituído por poupança total em 2001. Poupança total foi substituída por gasto limitado em sectores sociais em 2005.	Ausência de base lógica explícita.
Camarões (2000)	Financiamento interno de 50 por cento da insuficiência.	Ausência de base lógica explícita.	Reduzir financiamento interno pelo montante total do excesso.	Efeito de <i>crowding-in</i> .
República Centro Africana (1998)	Financiamento limitado.	Ausência de base lógica explícita.	Montante equivalente subtraído do endividamento público. Factores de correção da Assistência de Emergência pós-Conflito (EPCA) de 2004 e 2006 possibilitaram o uso em gastos prioritários /redução da dívida — proporções não foram especificadas.	Ausência de base lógica explícita.
RDC (2002)	Sem financiamento até à terceira revisão, que assinalou que 50 por cento de qualquer insuficiência de financiamento externo poderia ser financiada. Por altura da quinta revisão, o financiamento total foi permitido.	Ausência de base lógica explícita.	Financiamento externo em excesso a ser usado no financiamento das despesas para a redução da pobreza. Revisões subsequentes adicionaram a necessidade de se usar a assistência externa em excesso para reduzir o crédito líquido do sistema bancário ao governo.	A ambição do governo em atingir o ponto de conclusão da Iniciativa HIPC reforçada foi um factor a justificar o foco nos gastos pró-pobres. A ênfase subsequente na redução do crédito do sistema bancário ao governo visou assegurar o êxito do esforço de estabilização.
Etiópia (2001)	50 por cento do financiamento até USD 20 milhões.	Restringir pressões da procura.	Poupança total para quaisquer montantes que excedessem o programado. Por altura da quarta revisão, uso limitado das despesas de redução da pobreza.	Criação de reservas — que o corpo técnico observou serem precárias, dado as necessidades e os choques.
Gana (1999, 2003)	Financiamento total (1999), a partir da terceira revisão, financiamento limitado. O financiamento limitado continuou no programa de 2003 mas a partir da terceira revisão, o financiamento não foi permitido.	Ausência de base lógica explícita.	Montante equivalente subtraído do limite de endividamento do governo. A partir da terceira revisão do PRGF de 2003, uso total.	Ausência de base lógica explícita.
Guiné-Bissau (2000)	Financiamento de 50 por cento.	Ausência de base lógica explícita.	Pode ser usado 50 por cento para gastos prioritários em áreas sociais e de infra-estruturas.	Natureza premente das necessidades sociais.
Malavi (2000)	Inicialmente um financiamento máximo de USD 50 milhões, mas reduzido a zero por altura da Assistência de Emergência (2002) e primeira revisão (2003).	Necessidade de reduzir a dívida interna para baixar as taxas de juro. Reforçada no decorrer do tempo em resposta a derrapagens repetidas.	Inicialmente um máximo de USD 50 milhões podia ser usado mas depois foi alargado para um valor ilimitado.	Necessidade de reduzir a dívida interna.
Moçambique (2004)	Inicialmente sem financiamento interno. Por altura da quarta revisão, financiamento parcial.	Manter o ritmo da consolidação fiscal e criar espaço para o sector privado. O contexto de mudança dos factores de correção (quarta revisão) foi o de um desempenho melhor do que o esperado, com o declínio da ajuda a deixar de ser entendido como um risco para o programa.	Inicialmente uso parcial (nas despesas de capital) e absorção. Por altura da quarta revisão, uso total (nos gastos prioritários) e absorção.	Inicialmente justificada com base na elevada volatilidade anual da ajuda.
Ruanda (2002)	Inicialmente sem financiamento interno, depois alterado para um financiamento limitado em 2003.	Ausência de base lógica explícita.	Poupança total.	Preocupação de que os recursos seriam desviados para gastos militares.
Senegal (1998, 2003)	Financiamento limitado a 20 mil milhões de francos CFA.	Nível de ajustamento teve de ser consistente com o protocolo regional sobre política monetária e taxa de câmbio fixa.	Uso de fundos em excesso não foi permitido.	Nível de ajustamento teve de ser consistente com o protocolo regional sobre política monetária e taxa de câmbio fixa.
Tanzânia (2000, 2003)	Limitado inicialmente (a USD 60 milhões). Por altura da terceira revisão, (2000), o financiamento total foi permitido e mantido no programa seguinte.	Inicialmente para salvaguardar as reservas internacionais — relaxada à medida que as reservas aumentaram para dar ao governo maior flexibilidade na tomada de decisões de financiamento/despesa.	Inicialmente o uso de financiamento externo em excesso não foi permitido. Por altura da quarta revisão (2000), uso total foi permitido o qual continuou no programa de 2003.	Inicialmente para criar reservas internacionais, mas mais tarde o uso de recursos em excesso foi deixado à critério do governo.
Uganda (1997, 2002)	Financiamento total foi permitido (com excepção de R2 no primeiro PRGF).	Permitir ao governo cumprir os compromissos, nomeadamente aqueles relacionados com o Fundo de Acção Contra a Pobreza (PAF). Tectos para o crédito líquido ao governo seria baixado no caso de quaisquer compromissos do PAF não despendidos.	Poupança total para qualquer excesso, ao longo dos programas.	Permitir ao país conseguir efectuar os pagamentos da dívida, especialmente obrigações em atraso.
Zâmbia (2004)	Financiamento parcial (inicialmente USD 14 milhões aumentados para USD 20 milhões).		Poupança total de ajuda extraordinária, excepto para reduzir a dívida interna.	

¹ A base para os dados apresentados na tabela é a documentação dos PRGF, excepto para a documentação adicional como é indicado incluindo comentários do processo de revisão interna. O ano indicado entre parênteses identifica o programa (e revisões subsequentes) analisado. Informação específica da revisão é indicada quando apropriado.

Tabela C4. Tectos da Massa Salarial¹

Pais	Instrumento ²	Base lógica	Considerações do impacto em sectores prioritários na concepção	Ajustamento no contexto da revisão do programa
Burquina Faso (2003)	Meta indicativa.	Conter pressões de médio prazo sobre as despesas.		
Camarões (2000)	Sem condicionalidade formal. Mas o programa sublinhou a importância de conter uma escalada salarial.	Assegurar a meta de despesa excl. juros e visando à contenção de amplos aumentos de salários no começo do programa.		Programa expresso em termos mais rigorosos reflectindo repetidas derrapagens fiscais.
República Centro Africana (1998)	CD. Além disso, número de posições na função pública (incluindo nas forças armadas e forças de segurança) não deveria crescer (MP).	O estabelecimento de tectos faz parte de um esforço para assegurar a disponibilidade de recursos adequados para gastos sociais e investimentos em infra-estrutura crítica.	O estabelecimento de tectos possibilitou a contratação de 880 novos funcionários em sectores prioritários como educação e saúde.	CD passou a ser indicador de referência no segundo programa anual, com base nos ordenados e salários efectivos dos sectores em 1998.
RDC (2002)	Tectos sobre obrigações salariais em atraso para a função pública (mantidas a zero).	Elevar o moral na função pública.	Não explícito — mas implicação para a eficiência no sector público e prestação de serviços.	
Etiópia (2001)	Metas indicativas.	Limitar a dimensão da massa salarial.		Preocupações dos programas com a massa salarial abrandaram à medida que se firmaram as questões de gestão macroeconómica.
Gana (1999, 2003)	Em 1999, não existiu meta. Em 2003, uma MP foi usada na segunda revisão, e um CD usado da terceira revisão em diante. Além disso, dois CD estruturais foram introduzidos relacionados com a reforma da função pública.	Aumentos passados da massa salarial que contribuíram para a não conclusão da quinta revisão do programa de 1999.		
Guiné-Bissau (2000)	Indicador de desempenho.	O estabelecimento de tectos faz parte da consolidação fiscal, reflectindo a desmobilização de tropas.	O estabelecimento de tectos possibilitou um aumento do número de funcionários públicos.	
Malavi (2000)	Indicador de referência (primeira revisão).	Necessidade de uma postura restrita para restaurar a disciplina fiscal. Também dirigido à contenção de um amplo aumento salarial no início do programa.	Em 2005, a massa salarial para o sector prioritário foi protegida pelo factor de correcção do tecto (ligado à ajuda adicional para uma SWAp na saúde).	Forma de condicionalidade mais forte já para o final do programa em resposta a repetidas derrapagens fiscais.
Moçambique (1999, 2004)	Em 1999, não existiu meta, em 2004 meta indicativa. Meta abandonada na quarta revisão.	Em 2004, no contexto de consolidação fiscal e de grandes aumentos salariais do passado e da necessidade de reformas do sector público (trabalhadores fantasma). Meta abandonada na quarta revisão (2006) no contexto de uma posição fiscal melhor do que o esperado.	Meta estabelecida com referência explícita a mais empregos na saúde e educação.	
Ruanda (2002)	Nenhum.			
Senegal (2003)	CD.	Conter o impacto sobre a despesa.	Não explícito. Mas o programa antecipou que as melhorias na reforma salarial teriam impacto positivo sobre a prestação de serviços sociais.	Sem alteração. A monitorização incluiu um relato mensal ao Fundo sobre alterações na massa salarial.
Tanzânia (2000, 2003)	Metas indicativas.	Conter a despesa com salários, racionalizar a massa salarial.	Compensação e incentivos salariais identificados como factores chave para a prestação de serviços públicos.	
Uganda (2002)	Não existiam tectos salariais.			
Zâmbia (2004)	Indicador de referência.	Limitar os aumentos salariais de um passado recente.		Programa modificado no decurso da primeira revisão — em coordenação com a assistência adicional dos doadores — para possibilitar contratação adicional em sectores prioritários.

¹ A base para os dados apresentados na tabela é a documentação dos PRGF, excepto para a documentação adicional como é indicado incluindo comentários do processo de revisão interna. O ano indicado entre parênteses identifica o programa (e revisões subsequentes) analisado. Informação específica da revisão é indicada quando apropriado.

² Medida Prévia (MP), Critério de Desempenho (CD).

Tabela C5. Despesas Prioritárias para a Redução da Pobreza¹

País	Instrumento	Factor de correcção da insuficiência de ajuda: ligação à despesa prioritária	Factor de correcção da ajuda extraordinária: ligação à despesa prioritária
Burquina Faso (2003)	Sem condicionalidade.	Sem ligação à despesa prioritária.	Factor de correcção possibilitando o gasto limitado da ajuda extraordinária apenas no campo da redução da pobreza e em programas especiais como definido na Iniciativa HIPC reforçada/ processo do PERP).
Camarões (2000)	Sem condicionalidade.		
República Centro Africana (1998)	Sem condicionalidade.	Sem ligação à despesa prioritária.	Nenhuma ligação à despesa prioritária no programa de 1998. Os factores de correcção sobre a ajuda extraordinária da EPCA de 2004 e 2006 permitiram gastos prioritários do sector público/redução de atrasados internos/redução da dívida interna e/ou externa — mas sem especificar as proporções.
RDC (2002)		O tectos sobre o crédito líquido ao governo foi elevado para alcançar o financiamento projectado da redução da pobreza.	Excesso a ser usado em gastos relacionados com a redução da pobreza.
Etiópia (2001)		Sem ligação às despesas prioritárias.	Até USD 50 milhões em financiamento externo em excesso (incluindo o alívio da dívida no âmbito da Iniciativa HIPC reforçada) seria dirigido à redução da pobreza, e um montante semelhante dirigido aos “programas especiais” (quarta revisão).
Gana (1999, 2003)	Meta indicativa.		
Guiné-Bissau (2000)	Sem condicionalidade.	Sem ligação à despesa prioritária.	Dada a natureza premente das necessidades sociais, os factores de correcção permitiam de forma parcial um acréscimo do gasto direccionado, com 50 por cento dos recursos a serem despendidos em projectos sociais ou de infra-estruturas identificados em colaboração com o Banco Mundial.
Malavi (2000, 2005)	Meta indicativa para os gastos pró-pobres na primeira revisão do programa de 2002 (mas desapareceu nas revisões posteriores sem razões específicas).	Sem factores de correcção das metas indicativas para os gastos pró-pobres.	Sem factores de correcção nas metas indicativas para os gastos pró-pobres.
Moçambique (2004)	Sem metas no programa para as despesas do PERP, mas com acompanhamento dos desenvolvimentos e planos do governo.	Na quarta revisão, financiamento parcial da insuficiência da ajuda. Sem ligação à despesa prioritária.	Acomodação limitada para gastos adicionais de capital financiados por doações orçamentais. Por altura da quarta revisão, acomodação total para ser usada em gastos prioritários identificados no orçamento.
Ruanda (2002)	Critérios de desempenho para “gastos prioritários” (particularmente sociais e de infra-estrutura) e “despesas excepcionais” (particularmente despesas relacionadas com o pós-genocídio) definidos de maneira ampla.		
Senegal (2003)	Metas indicativas dos gastos projectados no âmbito do alívio da dívida da Iniciativa HIPC reforçada — mas os sectores-alvo não foram especificados.	Tectos à variação acumulada líquida do crédito ao governo seriam elevados em face à insuficiência da ajuda para as despesas (prioritárias) relacionadas com a Iniciativa HIPC reforçada em relação aos níveis programados.	Os tectos serão baixados em face à elevação das despesas (prioritárias) relacionadas com a Iniciativa HIPC reforçada em relação aos níveis programados.
Tanzânia (2003)	Sem condicionalidade.	Sem ligação à despesa prioritária.	Sem factor de correcção sobre o financiamento em excesso — uso deixado à critério do governo.
Uganda (2002)	Um CD relativo a despesas mínimas no âmbito do Fundo de Acção Contra a Pobreza (incluindo a educação básica universal). Um factor de correcção indicou que quaisquer montantes abaixo do programado levariam a um abaixamento dos tectos sobre o crédito líquido ao governo.	Sem ligação à despesa prioritária.	Tectos sobre o crédito líquido público seriam baixados (aumentados) em função da insuficiência (excesso) de despesa em áreas do Fundo de Acção Contra a Pobreza — educação universal, cuidados básicos de saúde, acesso a água potável, etc.
Zâmbia (2004)	Sem meta para o programa.		

¹ A base para os dados apresentados na tabela é a documentação dos PRGF, excepto para a documentação adicional como é indicado incluindo comentários do processo de revisão interna. O ano indicado entre parênteses identifica o programa (e revisões subsequentes) analisado. Informação específica da revisão é indicada quando apropriado.

² CD=Critério de Desempenho.

Tabela C6. Análises do Impacto Social e Sobre a Pobreza efectuadas pelo FAD¹

País (data de conclusão da PSIA)	Sector/Tópico	Abordagem nos documentos do PRGF	Medidas compensatórias
Burquina Faso ² (2006)	Reforma do tarifário de electricidade	Recomendação da PSIA sobre os tarifários de electricidade reflectida na sexta revisão do PRGF em 2006 (a recomendação foi de aumentar as tarifas devido ao seu impacto marginal sobre os pobres).	Não houve medidas compensatórias explícitas no PRGF para o aumento das tarifas de electricidade. O relatório da PSIA tinha argumentado que poucos agregados familiares pobres estavam ligados à rede eléctrica.
Djibuti ³ (2005)	Desvalorização	A PSIA constatou que a desvalorização causaria transtornos devido à dependência de importações, um facto que foi bastante enfatizado no relatório do corpo técnico sobre as consultas do Artigo IV de 2005 e no programa monitorizado pelo corpo técnico. Debates do Conselho também fizeram referência às conclusões da PSIA.	A desvalorização não foi sugerida no programa monitorizado pelo corpo técnico. Preocupado com a competitividade, o programa monitorizado pelo corpo técnico sugeriu baixar os salários do governo — levando em conta as famílias mais pobres.
Gana ⁴ (2005)	Preços do petróleo	A PSIA foi efectuada “ex post” após uma série de reformas sobre a fixação de preços do petróleo ter sido levada a cabo em Fevereiro de 2005, nomeadamente a implementação de um novo mecanismo de ajustamento automático do preço (ver relatório do corpo técnico sobre as consultas do Artigo IV de 2005).	O “espaço fiscal” criado, entre outras coisas, pela remoção de subsídios ao preço do petróleo seria utilizado na saúde, na educação e na infra-estrutura em áreas rurais (MPEF no relatório do corpo técnico sobre as consultas do Artigo IV de 2005).
Madagáscar ⁵ (2006)	Subsídios para o arroz	Não disponível.	
Malavi ⁶ (2006)	Subsídios para os fertilizantes	Reformas de fixação de preços da PSIA não foram reflectidas de forma explícita na revisão do PRGF de Agosto de 2006. Reformas foram adiadas devido à seca e à crise alimentar.	O relatório da PSIA não teve impacto na política de subsídios aos fertilizantes, e por isso a mitigação no PRGF não foi necessária.
Mali ⁷ (2006)	Preços do petróleo	A quarta revisão do PRGF (Junho de 2006) menciona que os estudos “externos” foram cruciais na determinação do mecanismo de fixação de preços do petróleo.	Nenhuma medida especial de mitigação foi considerada no PRGF — mas as autoridades indicaram que o espaço fiscal resultante seria usado no desenvolvimento de infra-estruturas e redes de transporte para combater a pobreza.
Mali ⁸ (2005)	Impacto de choques externos e de respostas macro contra a pobreza	Não houve referência explícita ao exercício da PSIA em relatórios posteriores do corpo técnico, mas referência geral a estratégias para redução da pobreza (ver quarta revisão, Junho de 2006).	
Senegal ⁹ (2005)	Reforma da comercialização do amendoim	A reforma do sector do amendoim foi um processo iniciado antes da PSIA. Mas a para-estatal do amendoim foi privatizada depois da PSIA (tinha falhado anteriormente), embora tivesse havido pouca alteração nas políticas de fixação de preços do óleo comestível (companhia privada ainda um monopólio protegido). Isto foi debatido na terceira e quarta revisões (Dezembro de 2005).	Não houve medidas compensatórias no PRGF (as medidas da PSIA não foram implementadas).
Uganda ¹⁰ (2005)	IVA	Análise da PSIA utilizada no relatório do corpo técnico de Maio de 2005 a sugerir dois meios alternativos para obtenção de receitas com um impacto negativo mínimo sobre os pobres: alteração da taxa de IVA (de 17 por cento para 18 por cento) e aumento dos impostos específicos sobre o consumo (sobre a gasolina).	Não houve medidas compensatórias no PRGF uma vez que as alterações tributárias não foram adoptadas pelo governo.

¹ A base para os dados apresentados na tabela é a documentação dos PRGF, excepto para a documentação adicional como é indicado incluindo comentários do processo de revisão interna. O ano indicado entre parênteses identifica o programa (e revisões subsequentes) analisado. Informação específica da revisão é indicada quando apropriado.

² Ver Newhouse (2006).

³ Ver Newhouse e Simone (2005).

⁴ Ver Coady e Newhouse (2005).

⁵ Ver Coady (2006).

⁶ Ver Gillingham e Mishra (2006).

⁷ Ver Kpodar (2006).

⁸ Ver Simone (2005).

⁹ Ver Gillingham e Newhouse (2005).

¹⁰ Ver El-Said e Gillingham (2005).

Tabela C7. Gestão da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira¹

Caso	Condicionalidade Estrutural ²	Assistência Técnica
Burquina Faso (1999, 2003)	Monitorização computadorizada da execução da despesa de investimento (MI). Códigos específicos para identificar a despesa social e a despesa financiada no âmbito da Iniciativa HIPC (MI).	Reforçar a preparação orçamental e o controlo da despesa. Reforçar o sistema para acompanhar despesas públicas relacionadas com a redução da pobreza.
Camarões (2000)	Tornar operacional o sistema interino de aquisição pública (CD). Divulgar relatórios trimestrais sobre a execução orçamental (IR).	Revisão da gestão da despesa pública.
República Centro Africana (1998)	Processo completo de validação para a dívida interna (IR).	Assistência técnica não está relacionada com a gestão da despesa pública e responsabilidade financeira (PEFA).
RDC (2002)	Introduzir um código de ética para a função pública (CD).	Gestão da despesa.
Etiópia (2001)	Condicionalidade não está relacionada com a gestão da despesa pública.	Assistência técnica não está relacionada com a PEFA.
Gana (2003)	Publicar o relatório fiscal de meses anteriores (MP). Sistema de informação de salários (CD). Relatório fiscal mensal (IR).	Cinco casos de assistência técnica no âmbito da gestão da despesa pública.
Guiné-Bissau (2000)	Nenhuma condicionalidade estrutural especificada.	Reforçar os controlos fiscais; avaliar a gestão orçamental e o sistema tributário.
Malavi (2000)	Implementação eficaz do controlo e monitorização da despesa (MP). Relatórios mensais sobre os níveis de compromisso (CD). Lançamento de unidade do Ministério das Finanças para monitorizar os gastos para-estatais (CP). Controlos de compromissos; relatórios sobre os gastos prioritários relacionado com a pobreza (DRE); combate à corrupção; empréstimos para-estatais (IR).	Gestão orçamental; controlo da despesa; gestão da despesa.
Moçambique (2004)	Relatórios orçamentais trimestrais (MP). Implementar um Sistema Integrado de Gestão Financeira (IR).	Sete casos de assistência técnica no âmbito da gestão da despesa pública.
Ruanda (2002)	Incorporar quaisquer projectos e transacções extra-orçamentais e não orçamentadas no orçamento até ao nível apropriado (CD).	Execução orçamental; gestão da despesa; política fiscal; avaliação do acompanhamento da despesa relacionada com a redução da pobreza.
Senegal (2003)	Adoptar as directivas de gestão da despesa da UEMOA (MP). Iniciar um programa-piloto sobre contas do tesouro mensais (CD). Auditoria das Contas do Tesouro (IR).	Capacidade para acompanhar os DRE.
Tanzânia (2003)	Identificar códigos orçamentais para os DRE (CD). Relatórios trimestrais de agências de despesa (IR).	Gestão da despesa pública e descentralização fiscal.
Uganda (2002)	Submeter ao conselho de ministros o plano de implementação do relatório sobre a elaboração do orçamento da administração pública (CD).	Elaboração orçamental ao nível da administração local; elaboração do orçamento e controlo de compromissos; gestão da despesa pública.
Zâmbia (2004)	Aprovação do programa de gestão da despesa pública e responsabilidade financeira (MP). Publicação trimestral de planos de execução orçamentais; introdução de um sistema de informação financeira (CD).	Seis casos de assistência técnica no âmbito da gestão da despesa pública.

¹ A base para os dados apresentados na tabela é a documentação dos PRGF, excepto para a informação adicional como é indicado, incluindo comentários do processo de revisão interna. O ano indicado entre parênteses identifica o programa (e revisões subsequentes) analisado. A informação específica alvo de revisão é indicada quando apropriado.

² Medida Prévia (MP), Critério de Desempenho (CD), Indicador de Referência (IR), Meta Indicativa (MI).

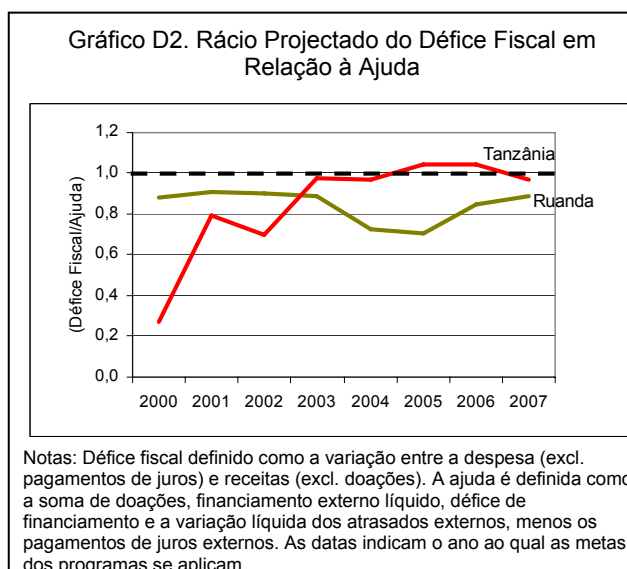
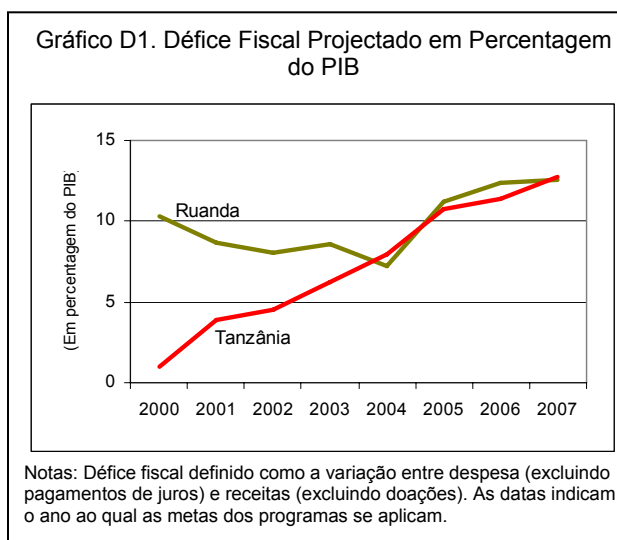
ANEXO D: ESTUDOS DE CASO DOS PAÍSES: ALTERAÇÕES NOS PROGRAMAS DOS PRINCIPAIS BENEFICIÁRIOS DA AJUDA

1. Este anexo descreve o contexto e a evolução da concepção dos programas em cinco dos maiores beneficiários da ajuda: **Burquina Faso, Gana, Moçambique, Ruanda, e Tanzânia.**⁴¹ Ele complementa o exame da análise interna demonstrado no Anexo C. Começa com uma descrição de um quadro estrutural para analisar a evolução da concepção dos programas nos PRGF, e conclui com exemplos específicos de mudança nos programas de cada um dos cinco países objecto de estudo de caso.

I. ENQUADRAMENTO

2. Esta secção salienta três fontes de mudança na concepção dos programas. Todas as alterações ocorreram tendo como pano de fundo a melhoria de resultados e políticas macroeconómicas.

3. A primeira é um relaxamento da política fiscal na Tanzânia e no Ruanda para permitir uma maior utilização da ajuda disponível. Em ambos os países, o relaxamento ocorreu simultaneamente à melhoria das condições macroeconómicas e no contexto das discussões entre os doadores e as autoridades. O défice fiscal projectado aumentou quer como fracção do PIB (Gráfico D1) quer como fracção da ajuda total esperada (Gráfico D2).

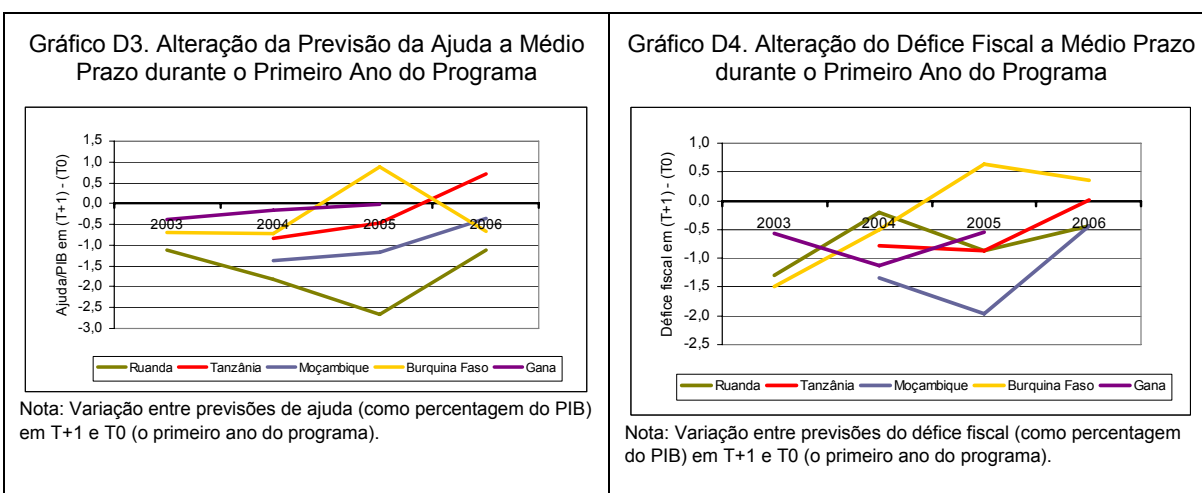


4. A segunda trata-se de uma mudança na previsão a médio prazo da ajuda e do défice fiscal.⁴² Tal como foi abordado no texto principal, durante o período inicial do PRGF o FMI previu na generalidade o declínio da ajuda para além do primeiro ano do programa,

⁴¹ Cada um dos cinco estudos de caso incluiu uma visita ao país pela equipa de avaliação.

⁴² Este aspecto de mudança na concepção dos programas não foi observado em outros casos de análise interna, incluindo aqueles com questões mais prementes de desempenho macroeconómico (por exemplo, Camarões, RCA e Zâmbia) e em casos em fase mais avançada onde os programas já tinham vindo a prever ajuda e despesas mais estáveis (por exemplo, Senegal e Uganda).

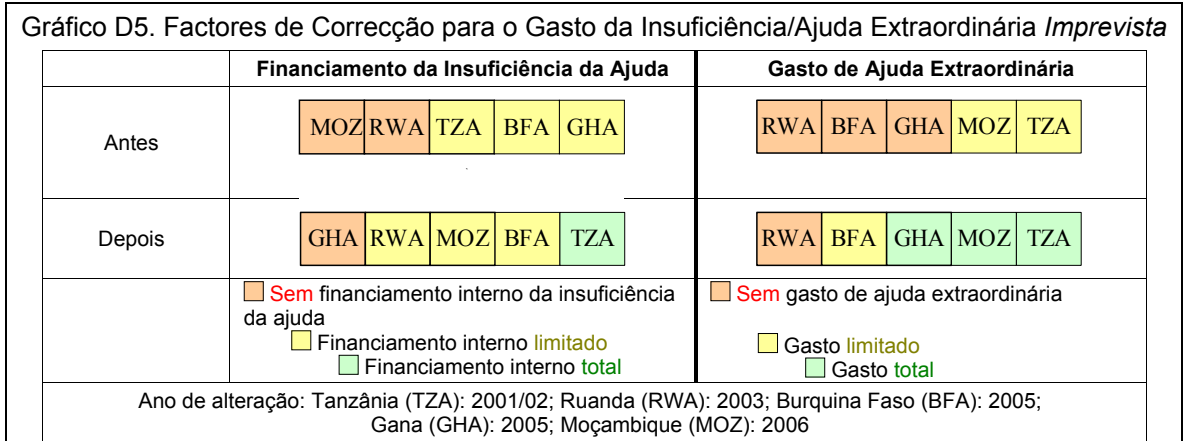
em sintonia com a experiência em termos de fluxos de ajuda efectivos. Mas isto começou a alterar-se, com as previsões da ajuda a médio prazo a actualizarem-se com as mudanças em curso no ambiente da ajuda. O Gráfico D3 mostra a variação entre a previsão a médio prazo da ajuda (T+1) e a projecção da ajuda para o primeiro ano do programa (T0). Como se pode ver, os programas prevêm uma queda nos fluxos de ajuda no médio prazo antes de 2005, mas começaram a projectar um menor ou mesmo nenhum declínio por volta de 2006. Simultaneamente os programas começaram também a projectar menos declínios do défice fiscal. O Gráfico D4 mostra a tendência da previsão a médio prazo do défice fiscal. Antes de 2005 os programas na generalidade prevêm um restringimento a médio prazo do défice fiscal em comparação com o primeiro ano do programa, mas em 2006 eles presumem menos declínios para além do primeiro ano do programa.⁴³



5. **A terceira é uma mudança nos factores de correcção dos programas para dar aos países maior flexibilidade ao responderem a mudanças imprevistas nos fluxos de ajuda.** O Gráfico D5 mostra a reacção projectada, através dos factores de correcção das metas dos programas, a insuficiências da ajuda antes e depois de alterações na concepção dos programas.⁴⁴ Antes das mudanças, três dos cinco programas não permitiam o financiamento interno de insuficiências de ajuda. Depois de introduzidas as alterações, todos os programas excepto o do Gana conferiram flexibilidade para financiar insuficiências na ajuda, pelo menos parcialmente. O Gráfico D5 também apresenta factores de correcção para a ajuda extraordinária, e uma vez mais demonstra maior flexibilidade em programas mais recentes. Antes dos programas terem mudado, nenhum dos cinco países podia gastar completamente a ajuda extraordinária, antes da revisão seguinte. Mas depois das mudanças, três dos cinco países puderam gastar completamente a ajuda extraordinária, — com o Ruanda a ser o único país sem poder despender qualquer ajuda extraordinária.

⁴³ Esta mudança em ambos os quadros é reflectida por uma variação da previsão entre T+1 e T0 que começa negativa e se desloca rumo a zero.

⁴⁴ A mudança na concepção dos programas não ocorreu simultaneamente em todos os cinco países. O ano de mudança do programa em cada país é assinalado na parte inferior do Gráfico D5.



II. DADOS DOS PAÍSES

6. Esta secção fornece exemplos específicos sobre como a concepção dos programas tem mudado em cada um dos cinco países objecto de estudo de caso. (Para cada caso, o ano de mudança da concepção do programa está entre parênteses).

A. Tanzânia (2000, 2005)

7. Antes do PRGF de 2000, a orientação da política fiscal programada da Tanzânia pressupunha uma redução substancial da dívida interna líquida do governo, o que significou que uma fracção importante da ajuda disponível não poderia ser gasta.

Os programas justificaram esta postura como necessária para corrigir as derrapagens fiscais incorridas no final do anterior programa ESAF e para aumentar as reservas, bem como por preocupações relacionadas com a estabilidade macroeconómica e a Doença Holandesa. A compressão continuada de despesas públicas, mesmo depois de um certo grau de estabilidade macroeconómica ter sido alcançado em 2000-2001, desencadeou um debate entre o Fundo e as autoridades governamentais, os doadores e a sociedade civil.⁴⁵ Tal como foi abordado numa avaliação prévia do IEO sobre o processo PERP/PRGF, estes debates tiveram lugar no contexto das revisões da despesa pública (PER) iniciadas pelo Banco Mundial e foram esclarecidos por estudos financiados pelos doadores realizados por um académico externo.⁴⁶

8. No contexto da ajuda mais previsível e estabilidade macroeconómica sustentada, os programas PRGF começaram a relaxar a orientação da política fiscal em 2001, possibilitando aumentar o gasto programado da ajuda projectada.⁴⁷ Isto é representado no Gráfico D2. Por altura do final de 2001, as revisões internas do FMI pediam uma despesa

⁴⁵ Ver IEO (2004).

⁴⁶ Bevan (2000, 2001).

⁴⁷ A EPA de 2006 relativa à Tanzânia foi omissa quanto aos debates acerca da orientação da política fiscal nos programas iniciais e das subsequentes alterações na concepção dos programas. (Ver IMF 2006c). Essa avaliação salientou que a concepção dos programas tinha sido amplamente apropriada: os programas foram alicerçados de forma apropriada no reforço do desempenho fiscal, suficientemente flexível para acomodar amplos influxos de ajuda e adaptados para facilitar maior absorção.

governamental mais ambiciosa, e os programas começaram subsequentemente a projectar de igual modo um menor declínio das despesas para além do primeiro ano do programa. Embora as discussões entre os doadores e as autoridades governamentais que precederam as mudanças na postura do Fundo não figurassem de forma proeminente nos resumos das missões ou no processo de revisão interna, a correspondência interna entre o corpo técnico do FMI e do Banco Mundial mostra que o debate sobre política fiscal era muito activo.

9. **Os factores de correcção dos programas também mudaram em 2001 para possibilitar a utilização total da ajuda extraordinária e o financiamento completo da insuficiência da ajuda (Gráfico D5).** Antes desta mudança, a Tanzânia tinha sido incapaz de financiar quaisquer insuficiências da ajuda e autorizada a gastar parte da ajuda extraordinária.

10. **Os programas PRGF começaram a prever um menor declínio da ajuda no médio prazo na terceira revisão do PRGF de 2005 (Gráfico D3).** Esta alteração foi justificada pelo forte desempenho da Tanzânia em áreas estruturais fulcrais em 2003 e 2004, pela conclusão da segunda geração do PERP em 2005, e pela estabilidade continuada de influxos de ajuda entre 2003 e 2004. As preocupações dos programas com a Doença Holandesa, que tinham sido patentes em anos anteriores, deixaram de ser consideradas relevantes, apesar da ajuda sustentada.

B. Ruanda (2005)

11. **A solicitação do acordo do PRGF de 2002 e as revisões subsequentes foram pautadas pelas preocupações sobre a sustentabilidade da dívida externa, o que levou a uma redução do gasto programado da ajuda em 2003 e 2004 (ver Gráfico D2).** Como aconteceu com a Tanzânia, esta postura fiscal gerou debate significativo entre o Fundo e as autoridades, doadores, e outras organizações multilaterais. Uma PSIA financiada pelos doadores foi levada a cabo em 2003 concentrando-se na sustentabilidade de défices fiscais substancialmente mais altos financiados por um endividamento externo adicional.⁴⁸ De acordo com essa avaliação, o Ruanda podia expandir a despesa fiscal e o défice, se financiados em condições concessionais. A influência da PSIA nas discussões acerca da orientação da política fiscal é ela própria matéria de controvérsia. O corpo técnico do Fundo argumenta que não desempenhou qualquer papel na avaliação das condições básicas (por não confiar na qualidade da análise),⁴⁹ enquanto muitos doadores consideraram a PSIA uma análise relevante e influente.⁵⁰

12. **O PRGF do Ruanda começou a programar uma maior absorção e gasto da ajuda na quarta revisão de 2005, por entre preocupações reduzidas a respeito da**

⁴⁸ Mackinnon et al. (2003).

⁴⁹ O corpo técnico informou a Direcção-Geral dos resultados da PSIA e do seu desacordo com os doadores, e os comentários da revisão interna sustentaram a prudente postura política adoptada pelo corpo técnico, salientando as preocupações sobre a sustentabilidade da dívida.

⁵⁰ Uma recente revisão do ODI a respeito da PSIA do DFID observa que “O resultado imediato não foi suficientemente robusto para levar o FMI a mudar a sua política em relação ao limite para o défice fiscal do Ruanda (...) No entanto, posteriormente a PSIA parece ter tido um impacto sobre a opinião do FMI, pelo menos em termos da sua retórica”. Ver Bird et al. (2005).

sustentabilidade da dívida.⁵¹ A alteração do programa coincidiu com as discussões sobre o *topping up* do alívio da dívida no âmbito da Iniciativa HIPC em 2004, diante da expectativa de que o país viesse a atingir o ponto de conclusão no início de 2005. Simultaneamente, os programas começaram a prever menor declínio da ajuda, o défice fiscal, e a absorção para além do primeiro ano do programa.⁵² (Estas alterações foram precedidas por uma mudança nos factores de correcção na primeira revisão em 2003 para possibilitar um financiamento interno parcial da insuficiência da ajuda).⁵³

13. Com a sustentabilidade da dívida a tornar-se uma preocupação menor, as avaliações dos programas PRGF em 2005 concentraram-se na subutilização da ajuda. No programa de 2005, as preocupações de anos anteriores por parte do corpo técnico do FMI deram lugar a preocupações sobre a subutilização da ajuda. Mas, *na prática*, a absorção da ajuda foi limitada pelo Banco Central, devido às suas preocupações no que respeita à apreciação da taxa de câmbio. Na documentação do programa, o corpo técnico do FMI argumentou no sentido de se limitar a acumulação de reservas para possibilitar uma maior absorção de ajuda (mas não se falou em condicionalidade). Esta nova orientação de política foi apoiada pelo processo de revisão interna do FMI.

C. Burquina Faso (2005)

14. Impulsionados por um longo historial de estabilidade macroeconómica, os PRGF tinham desde há muito permitido a utilização de ajuda prevista no Burquina Faso. Isto foi observado na Avaliação Ex Post (EPA) de 2006, que realçou o forte desempenho económico e o historial de implementação do programa.⁵⁴

15. Através da combinação da segunda e terceira revisões do PRGF em 2005, a concepção alterou-se para prever menor declínio da ajuda e o défice fiscal no médio prazo. O programa também começou a corrigir as estimativas excessivas de ajuda no primeiro ano do programa.⁵⁵ Com a alteração nas previsões de ajuda a médio prazo, a despesa prevista também se tornou mais estável com menor declínio projectado.

⁵¹ FMI (2005b).

⁵² A EPA de 2006 relativa ao Ruanda não cobriu o debate sobre a política fiscal restrita e as mudanças posteriores na concepção do programa. (Ver IMF 2006b). Observando que a concepção era amplamente apropriada para atingir a estabilidade macroeconómica, com flexibilidade apropriada para a ajuda expressa na condicionalidade através de factores de correcção e definição de metas, constatou-se que a implementação (revisões) acomodou uma postura fiscal que foi “provavelmente mais relaxada do que o necessário para aumentar os gastos prioritários”. Além disso, os programas não responderam de forma adequada à contínua deterioração da sustentabilidade da dívida.

⁵³ Ao contrário do ocorrido na Tanzânia, a utilização da ajuda extraordinária continuou a não ser permitida.

⁵⁴ No entanto, a EPA foi omissa quanto às alterações na concepção do programa que se seguiram, salientando uma forte implementação do programa e uma “exemplar” observação da condicionalidade. Constatou-se que a concepção do programa foi amplamente adequada, inclusive ao chamar à atenção para a limitada capacidade de absorção (mas com necessidade de ser prestada maior atenção à cobrança de impostos). IMF (2006j).

⁵⁵ Devido à escassa documentação, não é possível identificar a razão pela qual os fluxos de ajuda efectivos têm constantemente ficado aquém das previsões de ajuda até esta mudança, para além do padrão básico observado nos programas, que normalmente projectam aumentos da ajuda para o primeiro ano do programa enquanto as cifras efectivas se mantêm inalteradas.

16. **Os factores de correcção também mudaram em 2005 para possibilitar maior flexibilidade do programa no gasto da ajuda extraordinária.** A mudança para projecções de ajuda mais precisas no primeiro ano do programa foi acompanhada por uma alteração nos factores de correcção. Em contraste com programas anteriores onde toda a ajuda extraordinária tinha de ser poupada até à próxima revisão, os factores de correcção possibilitavam agora uma utilização limitada de tal ajuda extraordinária para despesas prioritárias. Como antes, os factores de correcção continuaram a permitir um financiamento limitado da insuficiência da ajuda.

D. Gana (2005)

17. **A solicitação de acordo do programa PRGF de 2003 demonstrava preocupação com a estabilidade macroeconómica, nomeadamente através da contenção da dívida interna e da rápida expansão das despesas públicas.** A postura do programa foi influenciada pelas sérias derrapagens fiscais e quase-fiscais em 2002 que impossibilitaram a conclusão da quinta e última revisão do acordo relativo ao PRGF de 1999-2002.

As derrapagens orçamentais relacionadas com, entre outras coisas, extensas ultrapassagens dos limites à massa salarial do sector público, a falta de implementação de medidas relativas às receitas, atrasos no programa de privatização das empresas públicas, e insuficiência de financiamento dos doadores em razão do desempenho do país.⁵⁶

18. **A terceira revisão do PRGF em 2005 começou a prever menor declínio da ajuda e o défice fiscal no médio prazo.** Esta alteração no programa resultou de uma melhoria do desempenho macroeconómico durante 2003/04, incluindo a contenção do endividamento interno do governo.

19. **Os factores de correcção do programa também foram alterados em 2005 para possibilitar a utilização total da ajuda extraordinária.** Mas, como anteriormente, o financiamento da insuficiência da ajuda não foi permitido, reflectindo preocupações persistentes relativamente à dívida interna.

20. **A restrição sobre o endividamento em condições não concessionais tem sido objecto de um debate contínuo no Gana entre as autoridades e o Fundo e os doadores.** O programa tem mantido ao longo deste período limites sobre o endividamento em condições não concessionais, que as autoridades classificam como excessivamente restritivos em relação aos seus planos de investimento nas infra-estruturas. As discussões entre as autoridades e os doadores e o Fundo sobre o endividamento em condições não concessionais ocorreram, por exemplo, no contexto das reuniões do Grupo Consultivo. Uma dispensa do cumprimento dos critérios de desempenho relacionados foi concedida durante a terceira revisão em 2005, quando a condicionalidade foi infringida por razões não intencionais. As autoridades estavam à espera de financiamento em condições concessionais que não se

⁵⁶ Um documento de referência para a revisão do PRGF de 2005 analisou a macroeconomia por detrás da gestão de crescentes influxos de ajuda, concentrando-se no uso *efectivo* de *ajuda incremental* para o período 2001–2003. Para o Gana foi constatado que na prática não havia nem gasto nem absorção de ajuda adicional para esse período considerado como um todo. Além disso, a concepção do programa possibilitava a absorção, mas somente o gasto parcial da ajuda incremental esperada. Ver IMF (2005h).

materializou, e para evitar uma multa considerável em virtude de compromissos de investimento anteriores do governo, foram firmados acordos de financiamento alternativos.⁵⁷

E. Moçambique (2006)

21. **Em sintonia com programas anteriores, o PRGF de 2004 estava preocupado com a estabilidade macroeconómica, a consolidação fiscal e as reformas estruturais visando o crescimento.**⁵⁸ O programa colocou ênfase especial no reforço das receitas do governo e na melhoria da gestão da despesa pública. Estas preocupações, combinadas com uma diminuição esperada nos fluxos de ajuda, levaram a uma redução projectada do défice fiscal primário interno (passando para um superavit no médio prazo). A base lógica do programa para a orientação da política fiscal incluiu a redução de pressões sobre a taxa de juros interna.⁵⁹

22. **Na quarta revisão do PRGF em 2006, o programa projectou ajuda e despesa mais elevadas para o primeiro ano programa, e previu menor declínio da ajuda e gastos para além do horizonte do programa.** Estas alterações emergiram do reconhecimento explícito do programa de que os desempenhos macroeconómico e fiscal tinham sido melhores do que o esperado, mesmo em face da insuficiência de receitas. Para além disso, o programa também observou o recente aumento na ajuda e a expectativa de que seria sustentado. Este último foi reflectido na avaliação do programa, com os fluxos de ajuda a deixarem de ser considerados um risco importante para o programa como em anos anteriores.

23. **Os factores de correcção do programa também foram alterados em 2006 para possibilitar a utilização total da ajuda extraordinária e o financiamento parcial da insuficiência da ajuda.** Previamente a estas alterações, a concepção do programa foi matéria de controvérsia em 2005, com as ONGs a argumentarem que as metas e os factores de correcção do programa restringiam a utilização de ajuda adicional.⁶⁰ O Fundo respondeu publicamente em 2006 em relação à utilização dos factores de correcção e das revisões do programa no que diz respeito à ajuda.⁶¹ Em ocasião oportuna, a quarta revisão do PRGF em 2006 ajustou a definição das metas fiscais no programa para se concentrar no financiamento interno em vez do défice primário, como foi o caso em anteriores programas e revisões.

⁵⁷ O Gana obteve um empréstimo de 40 milhões de dólares da Nigéria para financiar a sua participação no projecto do gasoduto da África Ocidental.

⁵⁸ A Avaliação Ex Post (EPA) de Moçambique foi efectuada em Dezembro de 2003 (IMF, 2003h). Apelava-se pela manutenção dos esforços para consolidar a estabilidade macroeconómica e aprofundar as reformas estruturais. O documento de referência para a revisão do PRGF de 2005 acima mencionado constatou que na prática Moçambique gastou e absorveu na maior parte a ajuda adicional para esse período considerado como um todo. IMF (2005h).

⁵⁹ Mas o programa também fez uma referência geral de que para se atingirem as metas relacionadas com a pobreza e o desenvolvimento seria necessário um aumento significativo da ajuda, observando também que a capacidade de absorção sectorial precisava de ser melhorada.

⁶⁰ Hanlon (2006).

⁶¹ Perone (2006).

ANEXO E. INQUÉRITO DA AVALIAÇÃO

1. **Este anexo apresenta as informações de fundo sobre o inquérito da avaliação.** A Secção I proporciona uma visão geral da abordagem seguida na preparação do questionário e na identificação dos destinatários. As Secções II e III, respectivamente, traçam o perfil de destinatários e respondentes. A Secção IV apresenta resultados seleccionados do inquérito e as conclusões.

I. ABORDAGEM

2. **O inquérito visou recolher as opiniões sobre as actividades do FMI na África Subsariana das autoridades dos 29 países do PRGF, dos representantes locais dos doadores, dos representantes locais da sociedade civil, e dos corpos técnicos do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco Mundial, FMI e PNUD.** Uma empresa de estudos de mercado com sede em Washington, a Fusion Analytics (Fusion), prestou assistência na preparação do questionário e superintendeu a aplicação do inquérito. Para proteger o anonimato dos respondentes, todas as respostas foram tratadas pela Fusion, e os recipientes do inquérito foram informados da confidencialidade das suas respostas. O inquérito foi formulado em inglês e traduzido para o francês e o português.

3. **O inquérito foi dividido em quatro partes principais.** Uma parte introdutória solicitava informações gerais sobre os respondentes, incluindo a natureza e o momento exacto de qualquer envolvimento nos programas apoiados pelo PRGF. A segunda parte do inquérito colocou questões sobre a concepção dos programas PRGF e o seu impacto nos resultados económicos e na mobilização de ajuda. A terceira parte voltou-se para aspectos específicos da preparação do PRGF, incluindo até que ponto era fundada em processos nacionais e se levou em consideração o trabalho analítico e experiência das outras partes envolvidas. Esta parte também incluiu questões relacionadas com as missões do FMI e a qualidade do diálogo com as autoridades e outros intervenientes, incluindo a sociedade civil. A quarta parte perguntava as perspectivas dos respondentes sobre a evolução da abordagem do FMI numa série de questões tais como a estabilidade macroeconómica e os ODM.

II. RECIPIENTES DO INQUÉRITO

4. **A equipa de avaliação contou com uma variedade de métodos para obter a lista inicial de recipientes do inquérito e para assegurar taxas adequadas de resposta.** Como parte da sua concepção, o inquérito visou grupos que se esperava serem conhecedores do FMI e das suas operações.

5. **O inquérito foi enviado a 100 representantes governamentais dos 29 países do PRGF.** Os inquiridos foram seleccionados na sua maioria dos ministérios das finanças (50) e do corpo técnico dos bancos centrais (30). Houve 20 inquiridos de ministérios da saúde, educação, e obras públicas. Os representantes dos governos foram identificados com base nas listas fornecidas pelos gabinetes de três Administradores do FMI que representam países da África Subsariana e pelo corpo técnico do FMI e do Banco Mundial (ambos em departamentos operacionais e relações externas). Em resultado, aproximadamente 50 inquiridos responderam ao inquérito, representando 25 (ou 86 por cento) dos 29 países do

PRGF alvos do estudo. Destas respostas, 25 foram provenientes de ministérios das finanças, 20 de bancos centrais e 5 de ministérios de outros sectores — o que leva a sugerir um certo viés de selecção em favor dos ministérios das finanças.

6. **A equipa de avaliação procurou o contacto com os representantes dos doadores residentes em países da África Subsariana.** A informação dos contactos foi reunida a partir das sedes das agências, dos sites das agências, e de fontes do FMI e do Banco Mundial, incluindo os gabinetes dos Administradores. A amostra de doadores, composta de 92 recipientes do inquérito, incluiu funcionários de organizações de auxílio da Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e União Europeia. Para cada país da AS, a selecção dos doadores incluídos baseou-se na sua importância relativa em termos de fluxos de ajuda para o país.⁶² Responderam 52 representantes de doadores (ou 57 por cento).

7. **A lista de inquiridos no BAD abrangeu a totalidade dos 26 economistas a trabalhar em países da África Subsariana com programas PRGF.** A taxa de resposta do BAD foi elevada, com respostas de 20 economistas (ou 77 por cento).

8. **A lista de inquiridos do corpo técnico do FMI foi extraída de uma base de dados do FMI de representantes residentes, chefes de missão e economistas encarregados de países com programas ESAF e PRGF de 1998 até ao presente.** A amostra do FMI foi fixada em 71, incluindo apenas actuais ou antigos membros das missões, com pelo menos três missões, e Representantes Residentes do FMI. O corpo técnico do FMI respondeu ao inquérito por via online, com um total de 44 respostas (62 por cento da amostra). Dessas, um pouco mais de metade eram de chefes de missão e 40 por cento de representantes residentes.

9. **A lista de inquiridos do corpo técnico do PNUD foi desenvolvida a partir dos sites dos países do PNUD, e validada através da troca de impressões com o corpo técnico do serviço regional do PNUD em África.** No total, 22 representações foram incluídas na amostra, com 11 respostas.

10. **A lista de 71 inquiridos do corpo técnico do Banco Mundial foi obtida a partir de listas das equipas dos países desde 1998 até ao presente, acrescida por contactos informais com fontes do Banco Mundial.** Dos 44 (ou 62 por cento) respondentes do corpo técnico do Banco Mundial, metade eram gestores ou directores de equipas nacionais e a outra metade economistas de sectores ou de equipas nacionais.

11. **A equipa de avaliação utilizou informação e contactos provenientes de fontes diversas para criar a lista de inquiridos da sociedade civil.** Estes contactos incluíram: os departamentos de relações externas do FMI e do Banco Mundial; os representantes residentes do FMI e o corpo técnico do Banco Mundial da região de África; e os funcionários de Organizações da Sociedade Civil (OSC), incluindo a ActionAid, Christian Aid,

⁶² Em termos gerais, os doadores para quem os inquéritos foram enviados encontravam-se entre os cinco mais importantes provedores de ajuda ao país em questão. Os desembolsos da ajuda foram calculados utilizando os mais recentes dados da OCDE/CAD. Ver OECD/CAD (2006).

EURODAD, Save the Children, Trocaire, e VSO International. Um total de 87 inquiridos da sociedade civil foram identificados e 46 respostas recebidas para uma taxa de resposta de 53 por cento. Dos respondentes da sociedade civil, 23 enviaram respostas em inglês, 18 em francês e 5 em português.

III. CARACTERÍSTICAS DOS RESPONDENTES

12. **A equipa de avaliação enviou questionários a 469 indivíduos.** Destes, 266 responderam, para uma taxa de resposta global de 57 por cento (Tabela E1).

Tabela E1. Avaliação das Respostas do Inquérito

	Autoridades	Doadores	BAD	FMI	PNUD	Banco Mundial	Sociedade Civil	Total
Número de inquiridos	100	92	26	71	22	71	87	469
Número de respondentes	50	52	20	44	11	44	46	266
Taxa de resposta em percentagem	50	57	77	62	50	62	53	57

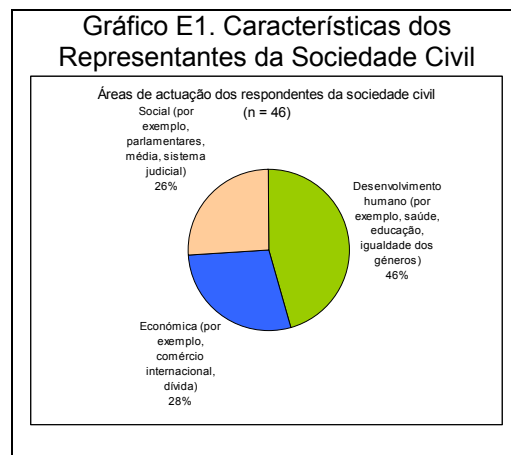
Nota: No caso das autoridades, as 50 respostas cobriram 25 dos 29 países do PRGF sob estudo, ou aproximadamente 86 por cento.

13. **A amostra total de respostas foi distribuída de forma razoável e equitativa através das autoridades, doadores, sociedade civil, e corpo técnico do FMI e do Banco Mundial.** As respostas do PNUD e do BAD compreenderam pequenas fracções do total. A taxa de resposta para cada uma das sete categorias de inquiridos foi de pelo menos 50 por cento. Estas taxas de resposta são amplamente comparáveis às dos inquéritos utilizados em outros relatórios e avaliações do FMI.⁶³

14. **Os respondentes de todos os grupos não pertencentes ao FMI expressaram familiaridade com o trabalho do FMI na África Subariana, incluindo sobre o processo do PRGF.** Com a exclusão dos representantes da sociedade civil (aos quais não se dirigiram perguntas específicas sobre o PRGF), a maioria dos respondentes estava activamente envolvida no processo do PRGF; mais de metade estava envolvida na concepção e 68 por cento tomou parte na implementação. Vinte e três por cento dos respondentes referiram não ter qualquer envolvimento nos processos do PRGF.

⁶³ Ver, por exemplo, IMF (2005m), IMF/World Bank (2004) e IEO (2006a).

15. **Embora os representantes da sociedade civil não tivessem sido directamente inquiridos sobre o seu envolvimento com os PRGF, eles foram inquiridos sobre a sua familiaridade com o trabalho do FMI.** Especificamente, os entrevistados foram inquiridos acerca das suas principais fontes de informação sobre as actividades do FMI. A fonte mais comum de informação sobre o FMI resultou da participação em processos de consulta nacionais (aproximadamente um terço dos respondentes). O Gráfico E1 também mostra os principais sectores de actividade dos respondentes da sociedade civil. Como representado, aqueles empenhados em questões de desenvolvimento humano (incluindo saúde, educação e defesa da igualdade dos géneros) tiveram a mais elevada representação na amostra.



IV. OUTRAS QUESTÕES

16. **O texto principal apresenta os resultados do inquérito na forma de gráficos simples.** Esta secção fornece detalhes sobre testes de significância e uma tabela sumária dos resultados do inquérito.

17. **Apesar de testes estatísticos sugerirem a significância num número de questões, os resultados do inquérito devem ser interpretados com cautela e como indicativos das perspectivas dos grupos relevantes de respondentes.** Não existe, é claro, uma forma de remover completamente o viés de selecção do processo de escolha dos inquiridos, ou das respostas recebidas, que têm maior probabilidade de provirem da parte daqueles familiarizados com o trabalho do FMI e daqueles com fortes opiniões sobre as actividades do Fundo na África Subsariana — tanto positivas como negativas.

18. **Para reforçar a interpretação dos resultados, testes analisaram a significância estatística de diferenças nas respostas intra-grupos e entre-grupos.** A equipa de avaliação utilizou dois testes com esse objectivo: (i) um teste t para a diferença das médias — utilizado para comparar as respostas de dois grupos — com a hipótese nula de que a diferença entre as duas médias é zero; e, (ii) a construção de intervalos de confiança em torno das respostas de cada grupo individual.

19. **A Tabela E2 fornece pormenores sobre as respostas de todos os sete grupos a uma vasta série de questões do inquérito, incluindo os resultados da diferenças de médias dos testes t descritos em cima.** As questões estão divididas ao longo de linhas temáticas, e incluem perguntas sobre a influência e eficácia do FMI, o papel do Fundo na mobilização e utilização de ajuda, a concepção de programas do PRGF, e sobre a comunicação e as relações com outros intervenientes. Como a tabela mostra, existem diferenças estatísticas significativas entre as respostas do corpo técnico do FMI e da sociedade civil para a maioria das questões, especialmente no que respeita à mobilização de ajuda, alcance da missão do FMI e preocupação face às questões de pobreza. Existem também diferenças significativas entre as respostas do corpo técnico do FMI e do Banco

Mundial e entre as respostas do corpo técnico do FMI e dos doadores em muitas questões, incluindo a mobilização de ajuda, a influência de programas do PRGF, e a eficácia da comunicação do Fundo. As respostas do corpo técnico do FMI estão estatisticamente mais próximas das respostas das autoridades do que dos outros grupos em muitas questões, embora estes dois também apresentem diferenças significativas em questões de mobilização e utilização da ajuda. As respostas dos corpos técnicos do PNUD e do BAD não foram na generalidade suficientemente elevadas para testes de significância significativos.

Tabela E2. Resultados Seleccionados do Inquérito

	Porcentagem que "Concorda" ou "Concorda Fortemente" (4 ou 5)										Diferença dos testes t das médias 1/												
	FMI		BM		Doadores SC		BAD		PNUD		FMI		Doadores		SC		BM		Doadores		SC		
	Aut. Autoridades	Doadores	Aut. Autoridades	Doadores	Aut. Autoridades	Doadores	Aut. Autoridades	Doadores	Aut. Autoridades	Doadores	Aut. Autoridades	Doadores	Aut. Autoridades	Doadores	Aut. Autoridades	Doadores	Aut. Autoridades	Doadores	Aut. Autoridades	Doadores	Aut. Autoridades	Doadores	
I. Conceção dos programas do PRGF	100	96	88	97	71	89	75	75	75	1,01	1,01	4,13*	1,17	0,20	0,20	3,51*	0,20	3,51*	0,20	3,51*	0,20	3,51*	2,95*
1 A concepção dos programas do PRGF focalizou a estabilidade macroeconómica	55	57	20	53	49	78	75	75	75	-0,22	-0,22	0,54	0,14	0,34	0,34	0,74	-3,06*	0,74	-3,06*	0,34	0,74	-3,06*	0,37
2 A concepção dos programas do PRGF focalizou o crescimento económico	38	36	12	23	14	22	25	25	25	0,20	0,20	2,46*	1,41	1,26	1,26	2,23*	-1,17	2,23*	-1,17	1,26	2,23*	0,92	
3 A concepção dos programas do PRGF focalizou a redução da pobreza	13	26	3	13	13	0	0	0	0	-1,49	-1,49	0,00	-0,10	1,26	1,26	1,38	-1,72*	1,38	-1,72*	1,07	1,38	0,10	
4 O PERP assentou na bases para a implementação do PRGF	37	62	28	48	50	56	25	25	25	-2,28*	-2,28*	-1,15	-0,94	3,20*	3,20*	0,87	-1,74*	0,87	-1,74*	3,20*	0,87	-0,14	
5 O PRGF estabeleceu o quadro para a implementação do PRGF	78	59	59	76	66	78	50	50	50	1,86*	1,86*	1,18	0,21	1,18	1,18	0,00	-1,46	0,00	-1,46	1,18	0,00	0,87	
6 A concepção dos programas do PRGF reflectiu uma avaliação integrada dos restringimentos à capacidade de ab	38	58	22	26	33	44	25	25	25	-1,73*	-1,73*	0,45	0,21	3,41*	3,41*	2,12*	-1,46	2,12*	-1,46	2,12*	2,12*	-0,57	
7 O PRGF estabeleceu o quadro para a implementação do PRGF	88	88	37	41	...	29	67	67	67	2,12*	2,12*	0,66	0,21	1,07	1,07	0,66	-0,30	0,66	-0,30	1,07	0,66	0,87	
8 O FMI atribuiu maior importância às PSJAs na concepção dos programas do PRGF	59	50	24	33	...	43	33	33	33	0,72	0,72	1,86*	1,86*	0,66	0,66	...	-0,70	0,66	-0,70	
9 O FMI atribuiu maior importância aos cenários adicionais de ajuda na concepção dos programas do PRGF	11	47	32	33	...	29	33	33	33	3,98*	3,98*	5,03*	5,03*	1,19	1,19	0,99	-0,09	0,99	-0,09	
10 O FMI atribuiu maior importância aos cenários adicionais de ajuda na concepção dos programas do PRGF	88	74	92	86	...	100	100	100	100	-2,04*	-2,04*	0,65	0,70	0,65	0,65	0,70	0,05	0,65	0,70	0,05	0,65	0,05	
11 O FMI atribuiu maior importância às PSJA nos próximos cinco anos	88	89	87	83	...	86	100	100	100	-0,08	-0,08	0,61	0,61	0,27	0,27	0,70	0,41	0,27	0,70	0,41	0,27	0,49	
12 O FMI deve atribuir maior importância aos cenários adicionais de políticas nos próximos cinco anos	85	77	90	59	...	100	100	100	100	-0,40	-0,40	2,45*	2,45*	0,07	0,07	2,89*	2,89*	0,07	2,89*	2,89*	0,07	-0,28	
13 O FMI deve atribuir maior importância aos cenários adicionais de políticas nos próximos cinco anos	85	89	88	83	...	100	100	100	100	-0,40	-0,40	2,45*	2,45*	0,07	0,07	2,89*	2,89*	0,07	2,89*	2,89*	0,07	-0,28	
II. Eficácia e influência	95	93	85	91	69	90	75	75	75	0,48	0,48	3,20*	3,20*	1,05	1,05	2,73*	-0,67	2,73*	-0,67	1,05	2,73*	2,20*	
14 O PRGF influenciou as políticas do governo que afectam a estabilidade macroeconómica	61	48	23	50	41	60	0	0	0	1,10	1,10	1,80*	1,80*	2,53*	2,53*	0,69	-2,51*	0,69	-2,51*	2,53*	0,69	0,75	
15 O PRGF influenciou as políticas do governo que afectam o crescimento económico	40	40	21	9	13	10	25	25	25	1,89*	1,89*	3,14*	3,14*	0,86	0,86	1,96*	1,34	1,96*	1,34	0,86	1,96*	0,91	
16 O PRGF influenciou as políticas do governo que afectam a redução da pobreza	29	15	11	7	9	29	0	0	0	1,44	1,44	2,38*	2,38*	0,63	0,63	1,12	0,89	0,63	1,12	0,89	0,63	0,49	
17 O PRGF influenciou as políticas do governo que afectam os ODM	77	74	73	46	...	100	0	0	0	0,26	0,26	1,92*	1,92*	0,07	0,07	1,59	1,58	0,07	1,59	1,58	0,07	...	
18 Quando ocorrerem derrapagens no PRGF, os fluxos de ajuda programados diminuiram	76	66	32	24	36	75	50	50	50	0,96	0,96	4,88*	4,88*	3,25*	3,25*	3,72*	0,68	3,72*	0,68	3,25*	3,72*	-1,03	
III. Papel na mobilização e uso da ajuda	73	75	46	39	24	63	25	25	25	-0,19	-0,19	4,86*	4,86*	2,72*	2,72*	5,07*	0,64	5,07*	0,64	2,72*	5,07*	1,32	
19 O FMI previu correctamente as necessidades futuras de financiamento	54	69	18	28	...	80	75	75	75	-1,32	-1,32	3,49*	3,49*	5,27*	5,27*	3,67*	-0,94	3,67*	-0,94	5,27*	3,67*	...	
20 O FMI catalisou a disponibilidade de ajuda adicional	65	65	24	29	...	80	75	75	75	0,24	0,24	3,89*	3,89*	1,79*	1,79*	1,60	-0,48	1,60	-0,48	3,89*	1,60	...	
21 O FMI foi pró-activo nas consultas informais com grupos locais de doadores	68	48	28	29	...	50	50	50	50	1,74*	1,74*	3,53*	3,53*	1,79*	1,79*	1,60	-0,48	1,60	-0,48	3,53*	1,60	...	
22 O FMI foi pró-activo nas consultas individuais com os principais doadores	60	60	42	61	21	75	50	50	50	3,26*	3,26*	5,14*	5,14*	1,59	1,59	3,68*	-1,56	3,68*	-1,56	1,59	3,68*	3,60*	
23 O FMI utilizou as reuniões e reuniões individuais com os principais doadores	80	53	37	32	29	50	25	25	25	2,64*	2,64*	4,46*	4,46*	1,38	1,38	1,67*	0,39	1,67*	0,39	1,38	1,67*	0,23	
24 As políticas monetárias e fiscais do PRGF permitiram o uso da ajuda disponível	83	63	38	32	29	50	33	33	33	1,95*	1,95*	4,43*	4,43*	2,21*	2,21*	2,58*	0,53	2,58*	0,53	2,21*	2,58*	0,30	
25 As políticas monetárias e fiscais do PRGF permitiram o uso da ajuda vinculada à educação	79	38	24	33	33	38	0	0	0	4,02*	4,02*	4,41*	4,41*	1,33	1,33	0,37	-0,85	0,37	-0,85	1,33	0,37	0,00	
26 As políticas monetárias e fiscais do PRGF permitiram o uso da ajuda vinculada à educação	83	63	38	32	29	50	33	33	33	1,95*	1,95*	4,43*	4,43*	2,21*	2,21*	2,58*	0,53	2,58*	0,53	2,21*	2,58*	0,30	
27 As políticas monetárias e fiscais do PRGF permitiram o uso da ajuda vinculada às infra-estruturas	79	38	24	33	33	38	0	0	0	4,02*	4,02*	4,41*	4,41*	1,33	1,33	0,37	-0,85	0,37	-0,85	1,33	0,37	0,00	
IV. Comunicações e relações	83	74	61	72	48	100	75	75	75	0,93	0,93	3,26*	3,26*	1,29	1,29	2,26*	-1,01	2,26*	-1,01	1,29	2,26*	1,91*	
(A) Autoridades	66	62	43	41	37	71	25	25	25	0,32	0,32	2,46*	2,46*	1,65*	1,65*	1,71*	0,16	1,71*	0,16	1,65*	1,71*	0,31	
28 As missões do FMI ocorreram num momento oportuno para o trabalho do governo sobre o orçamento	95	82	56	71	52	83	50	50	50	1,87*	1,87*	4,82*	4,82*	2,52*	2,52*	2,73*	-1,13	2,73*	-1,13	2,52*	2,73*	1,37	
29 As missões do FMI ocorreram num momento oportuno para o trabalho do governo sobre a mobilização da ajuda	76	68	30	65	44	83	0	0	0	0,71	0,71	0,84	0,84	3,59*	3,59*	1,95*	-2,53*	1,95*	-2,53*	3,59*	1,95*	1,31	
30 As reuniões entre o FMI e as autoridades decorreram como um intercâmbio de ideias francas sobre as políticas	56	51	20	15	54	63	50	50	50	0,37	0,37	3,56*	3,56*	2,86*	2,86*	3,18*	0,52	3,18*	0,52	2,86*	3,18*	-3,25*	
31 As reuniões entre o FMI e as autoridades decorreram como um intercâmbio de ideias francas sobre a mobilização da ajuda	90	92	59	32	...	25	25	25	25	-0,28	-0,28	6,12*	6,12*	3,53*	3,53*	6,36*	2,22	6,36*	2,22	3,53*	6,36*	...	
32 As missões do FMI ocorreram num momento oportuno para as decisões dos doadores sobre a ajuda	61	64	24	22	...	25	25	25	25	-0,21	-0,21	3,28*	3,28*	3,56*	3,56*	3,47*	0,19	3,47*	0,19	3,56*	3,47*	...	
33 O FMI discutiu com os doadores a capacidade de financiamento externo	50	39	22	4	...	14	0	0	0	0,81	0,81	4,35*	4,35*	1,56	1,56	3,39*	2,02*	3,39*	2,02*	1,56	3,39*	...	
34 O FMI discutiu com os doadores a capacidade de absorção do país no uso dos fluxos de ajuda	73	75	37	43	61	86	0	0	0	-0,17	-0,17	2,63*	2,63*	3,40*	3,40*	1,11	-0,54	1,11	-0,54	3,40*	1,11	-1,26	
35 O FMI discutiu com os doadores os défices de financiamento externo, salientando as situações em que a capacidade de absorção do país no uso dos fluxos de ajuda era maior que a ajuda efectivamente recebida	47	37	13	22	10	29	25	25	25	0,85	0,85	3,61*	3,61*	2,30*	2,30*	1,26	-0,93	1,26	-0,93	2,30*	1,26	1,31	
36 As reuniões entre o FMI e os doadores decorreram como um intercâmbio de ideias francas sobre a ajuda	30	36	9	17	21	33	0	0	0	-0,68	-0,68	1,06	1,06	2,84*	2,84*	1,45	-0,79	1,45	-0,79	1,06	2,84*	-0,38	
(C) Sociedade civil	82	44	50	43	21	0	50	50	50	3,41*	3,41*	6,10*	6,10*	0,46	0,46	0,05	2,03*	0,46	2,03*	0,05	2,03*	1,80*	
37 As missões do FMI ocorreram num momento oportuno para os diálogos nacionais com a sociedade civil, as autoridades locais e as autoridades locais	85	48	52	48	24	17	0	0	0	2,39*	2,39*	3,25*	3,25*	0,25	0,25	0,05	2,03*	0,25	2,03*	0,05	2,03*	1,86*	
38 As reuniões entre o FMI e a sociedade civil decorreram como um intercâmbio de ideias francas	77	86	72	65	91	75	100	100	100	-0,97	-0,97	1,12	1,12	0,55	0,55	2,00*	0,64	2,00*	0,64	0,55	2,00*	1,77*	
39 O FMI passou a atribuir maior importância à explicação de suas posições à sociedade civil	83	92	88	74	91	88	100	100	100	-1,15	-1,15	-1,55	-1,55	0,55	0,55	2,00*	1,40	2,00*	1,40	0,55	2,00*	-2,65*	
40 O FMI passou a atribuir maior importância ao aumento da transparência das suas políticas	79	77	86	74	91	88	100	100	100	-1,15	-1,15	-1,55	-1,55	0,55	0,55	2,00*	1,40	2,00*	1,40	0,55	2,00*	-2,65*	
41 O FMI passou a atribuir maior importância às opiniões da sociedade civil nos próximos cinco anos	83	92	88	74	91	88	100	100	100	-1,15	-1,15	-1,55	-1,55	0,55	0,55	2,00*	1,40	2,00*	1,40	0,55	2,00*	-2,65*	
42 O FMI passou a atribuir maior importância às opiniões da sociedade civil nos próximos cinco anos	83	92	88	74	91	88	100	100	100	-1,15	-1,15	-1,55	-1,55	0,55	0,55	2,00*	1,40	2,00*	1,40	0,55	2,00*	-2,65*	
43 O FMI passou a atribuir maior importância à explicação de suas posições à sociedade civil nos próximos cinco anos	74	100	88	87	91	88	100	100	100	-3,53*	-3,53*	-1,30	-1,30	2,23*	2,23*	1,90*	-0,39	2,23*	-0,39	1,90*	2,23*	-0,48	
44 O FMI passou a atribuir maior importância ao aumento da transparência das suas políticas nos próximos cinco anos	74	100	88	87	91	88	100	100	100	-3,53*	-3,53*	-1,30	-1,30	2,23*	2,23*	1,90*	-0,39	2,23*	-0,39	1,90*	2,23*	-0,48	

Notas: * significativo no nível de 10 por cento
 ... pergunta não incluída no inquérito à sociedade civil
 1/ O número de respostas do BAD e PNUD não foi suficiente para a realização de testes de significância.

REFERÊNCIAS

- ActionAid International, 2004, “Blocking Progress: How the Fight against HIV/AIDS is Being Undermined by the World Bank and the International Monetary Fund,” (Washington: ActionAid International).
- _____, 2005, “Contradictory Commitments: How the Achievements of Education for All is Being Undermined by the International Monetary Fund,” September, (Washington: ActionAid International).
- African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD), 2005, “The Impact of the Poverty Reduction and Growth Facility on Social Services in Ethiopia,” Study Report, disponível para consulta no endereço:
<http://www.afrodad.org/downloads/publications/Ethiopian%20Study.pdf>.
- _____, 2006a, “Assessing the Impact of the PRGF on Social Services. The Case of Malawi,” Study Report, disponível para consulta no endereço:
<http://www.afrodad.org/downloads/publications/PRGF%20Case%20Study%20Malawi.pdf>.
- _____, 2006b, “Assessing the Impact of the PRGF on Social Services. The Case of Tanzania,” Study Report, disponível para consulta no endereço:
<http://www.afrodad.org/downloads/publications/PRGF%20Case%20Study%20Tanzania.pdf>.
- _____, 2006c, “Assessing the Impact of the PRGF on Social Services. The Case of Zambia,” Study Report, disponível para consulta no endereço:
<http://www.afrodad.org/downloads/publications/PRGF%20Study%20Zambia.pdf>.
- _____, 2006d, “Assessing the Impact of the PRGF on Social Services in Selected African Countries,” A synthesis report on Ethiopia, Malawi, Zambia, and Tanzania, March, disponível para consulta no endereço:
<http://www.afrodad.org/downloads/publications/PRGF%20Synthesis.pdf>.
- Berg, Andrew, Mumtaz Hussain e Aiyar Shekhar, 2005, “The Macroeconomic Challenge of More Aid,” *Finance and Development*, Volume 42, Number 3, September.
- Bevan, David, 2000, “Public Expenditure Review: Tanzania 1999/2000—Fiscal Policy and the macroeconomic Context,” Department of Economics (Oxford: Oxford University).
- _____, 2001, “Public Expenditure Review: Tanzania 2000/2001—The Fiscal Deficit and the Sustainability of Fiscal Policy,” Department of Economics (Oxford: Oxford University).

- _____, 2005, “An Analytical Overview of Aid Absorption: Recognizing and Avoiding Macroeconomic Hazards,” Paper Presented at a Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, March.
- Bird, Kate, Zaza Curran, Alison Evans e Sophie Plagerson, 2005, “What Has DFID Learned from the PSIA Process,” Policy and Public Policy Group (London: Overseas Development Institute).
- Center for Global Development, 2006, “CGD Working Group to examine whether IMF-supported programs unduly constrain health spending,” disponível para consulta no endereço: http://blogs.cgdev.org/globalhealth/2006/08/cgd_working_gro.php.
- Coady, David, 2006, “Evaluating Alternative Approaches to Social Assistance in Madagascar: Rice Trade Liberalization versus Targeted Transfers,” September, (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David e David Newhouse, 2005, “Ghana: Evaluation of the Distributional Impacts of Petroleum Price Reforms (Technical Assistance Report),” April, (Washington: International Monetary Fund).
- Chen, Shaohua e Martin Ravallion, 2004, “How Have the World’s Poorest Fared since the Early 1980s?” *The World Bank Research Observer*, Vol.19, No.2.
- Coudel, Aline, Anis A. Dani e Stefano Paternostro, Orgs. (2006), *Poverty and Social Impact Analysis of Reforms: Lessons and Examples from Implementation* (Washington: World Bank).
- Dawson, Thomas, C., 2006, “IMF Focus is to Help Nations Grow even When Aid Promises Fall Short,” Letter to the Editor, January 3, Financial Times, London.
- de Rato, Rodrigo, 2006, “Renewing the IMF’s Commitment to Low-Income Countries,” Speech by IMF Managing Director at the Center for Global Development, July, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/073106.htm>.
- Development Committee, 2005, “Infrastructure and the World Bank: A Report in Progress,” presented to Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries, September, (Washington: World Bank and International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: [http://siteresources.worldbank.org/DECOMMINT/Documentation/20651863/DC2005-0015\(E\)-Infrastructure.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DECOMMINT/Documentation/20651863/DC2005-0015(E)-Infrastructure.pdf).

- _____, 2006a, “Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries,” Development Committee Communiqué, April, (Washington: World Bank and International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/20898432/Apr_2006_DC_Communique_E.pdf.
- _____, 2006b, “Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries,” Development Committee Communiqué, September, (Washington: World Bank and International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/NewsAndEvents/20898379/Sept_2006_DC_Communique_E.pdf.
- Easterly, William, 2005, “How to Assess the Needs for Aid? The Answer: Don’t Ask,” Paper prepared for the Third ADF/EUDN Conference; Financing Development: What Are the Challenges in Expanding Aid Flows? Paris, December 14, disponível para consulta no endereço: <http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/How%20to%20assess%20the%20needs%20for%20aid%20Bill%20Easterly.pdf>.
- El-Said, Moataz e Robert Gillingham, 2005, “Uganda: Distributional Effects of Alternative Indirect Tax Reforms (Aide-Memoire),” May, (Washington: International Monetary Fund).
- Epstein, Gerald e James Heintz, 2006, “Monetary Policy and Financial Sector Reform for Employment Creation and Poverty reduction in Ghana,” Country Study 2, International Poverty Centre, UNDP.
- Estache, Antonio, 2006, “Infrastructure: A Survey of Recent and Upcoming Issues,” Paper Presented at the World Bank ABCDE Conference, Tokyo.
- European Network on Debt and Development, 2005, “EURODAD Submission to the World Bank/IMF 2005 PRS Review,” (Brussels: EURODAD).
- Fedelino, Annalisa, Gerd Schwartz e Marijn, Verhoeven, 2006, “Aid Scaling Up: Do Wage Bill Ceilings Stand in the Way?” IMF Working Paper 06/106, May (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9868.pdf>.
- Foster, Mick e Tony Killick, 2006, “What Would Doubling Aid Do for Macroeconomic Management in Africa: A Synthesis Paper,” ODI Working Paper 264, April.
- Gillingham, Robert, 2005, “Letter to Ms. Lucy Hayes, Poverty Impact Project Manager, EURODAD,” April (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.internationalmonetaryfund.org/External/NP/EXR/cs/eng/2005/082605.htm>.

- Gillingham, Robert e Prachi Mishra, 2006, “Malawi: Distributional Effects of Agricultural Input Subsidies,” (PSIA Aide-Memoire), April, (Washington: International Monetary Fund).
- Gillingham, Robert e David Newhouse, 2004, “Senegal: Distributional Effects of Reforming the Groundnut Sector (Aide-Memoire),” November (Washington: International Monetary Fund).
- Global Campaign for Education, et al., 2004, “Undervaluing Teachers—IMF Policies Squeeze Zambia's Education System,” September, disponível para consulta no endereço:
http://www.campaignforeducation.org/resources/Sep2004/Zambia_IMF.doc.
- Goldsbrough, David, 2006, "The Nature of the Debate Between The IMF and its Critics," Background Note for the Working Group on IMF-Supported Programs and Health Expenditures, August, (Washington: Center for Global Development).
- Goldsbrough, David e Ehui Adovar, 2006, “What Has Happened to Health Spending and Fiscal Flexibility in Low-Income Countries with IMF-Supported Programs?” Background Note for the Working Group on IMF-Supported Programs and Health Expenditures, August, (Washington: Center for Global Development).
- Griesgraber, Jo Marie, 2006, “On Poverty and Social Impact Assessment,” Letter to Ngozi Okonjo-Iweala, in her capacity as member of the World Bank/IMF Review Panel, July 20.
- Gupta, Sanjeev, Robert Powell e Yongzheng Yang, 2006, “Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa,” (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta como *IMF Working Paper* no endereço:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05179.pdf>.
- Hanlon, Joseph, 2006, “Donor Concern over IMF Cap on Aid Increases,” disponível para consulta no endereço: <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique>.
- Hayes, Lucy, 2005, “Joint Letter to IMF from Christian Aid, Eurodad, Oxfam GB, and Save the Children UK, on the Lack of Progress to date in Poverty and Social Impact Analysis,” (Brussels: EURODAD).
- Heller, Peter, S., 2003, “Wealth Creation and Social Justice: an IMF Perspective,” Speaking Notes Prepared for World Council of Churches’ Meeting with World Bank—IMF, February (Geneva).
- Inchauste, Gabriela, 2002, “Poverty and Social Impact Analysis in PRGF-Supported Programs,” IMF Policy Discussion Papers 02/11, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço:
<http://ideas.repec.org/p/imf/imfpdp/02-11.html>.

Independent Evaluation Office, 2004, "Evaluation of the IMF's Role in PRSPs and the PRGF," (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/ieo/2004/prsp/prgf/eng/index.htm>.

_____, 2005a, "Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs," Issues Paper, May, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/ieo/2005/sc/051805.pdf>.

_____, 2005b, "Evaluation of IMF Technical Assistance," (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/ieo/2005/ta/eng/013105.htm>.

_____, 2006a, "Report on the Evaluation of the Financial Sector Assessment Program," (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/ieo/2006/fsap/eng/index.htm>.

_____, 2006b, "Issues Paper: The IMF's Role in the Determination of the External Resource Envelope in Sub-Saharan African Countries," May, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2005/ssa/eng/121305.pdf>.

International Monetary and Financial Committee, 2006a, "Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund," April (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr0681.htm>.

_____, 2006b, "Communiqué of the International Monetary and Financial Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund," September (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.internationalmonetaryfund.org/external/np/cm/2006/091706.htm>.

International Monetary Fund, 1998a, "External Evaluation of the ESAF, Report by a Group of Independent Experts," June, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/index.HTM>.

_____, 1998b, "Report of the Managing Director to the Interim Committee on Lessons from the Evaluation and Review of the ESAF," ICMS/Doc/51/98/6, September, (Washington: International Monetary Fund).

_____, 1999a, "Chairman's Summing Up on Modifications to the Heavily Indebted Poor Countries Initiative," FO/DIS/99/109, August, (Washington: International Monetary Fund).

_____, 1999b, "Report of the Managing Director to the Interim Committee on Reform of the ESAF," ICMS/Doc/53/99/5, September, (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 1999c, “Poverty Reduction Strategy Papers—Operational Issues,” SM/99/290, December, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty1.htm>.
- _____, 1999d, “Poverty Reduction and Growth Facility—Operational Issues,” SM/99/293, December, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty2.htm>.
- _____, 1999e, “Concluding Remarks by the Chairman—Poverty Reduction Strategy Papers—Operational Issues, Poverty Reduction and Growth Facility—Operational Issues,” BUFF/99/154, December, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2000a, “Key Features of IMF PRGF-Supported Programs,” SM/00/193, August, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>.
- _____, 2000b, “Key Features of PRGF Arrangements—Checklist,” Memo from Jack Boorman to Heads of Area Departments, October, (Washington: International Monetary Fund)
- _____, 2002a, “Review of the Poverty Reduction and Growth Facility—Issues and Options,” SM/02/51, February, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/prgf/2002/021402.pdf>.
- _____, 2002b, “Summing Up by the Acting Chair—Review of the Poverty Reduction and Growth Facility—Issues and Options,” BUFF/02/40, March, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2002c, “Review of the Key Features of the Poverty Reduction and Growth Facility—Staff Analyses,” SM/02/51, March, (Washington: International Monetary Fund) <http://www.imf.org/external/np/hipc/2002/status/092302.pdf>.
- _____, 2002d, “HIPC Initiative—Status of Implementation,” SM/02/94, March, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/External/Np/prgf/2002/031502.htm>.
- _____, 2002e, “Poverty Reduction Strategy Papers: Progress in Implementation,” SM/02/250, September, Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/prspgen/2002/eng/091102.pdf>.
- _____, 2002f, “Concluding Remarks by the Chairman—Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation,” BUFF/02/144, September, (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 2002g, “The Acting Chair’s Summing Up: HIPC Initiative—Status of Implementation; and Update of PRGF and HIPC Operations and Subsidization of Post-Conflict Emergency Assistance,” BUFF/02/147, September, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2003a, “Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility and the Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) Approach—Issues and Options,” SM/03/94, April, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/prsp/2003/end/042503.htm>.
- _____, 2003b, “Concluding Remarks by the Acting Chair—Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility and the Poverty Reduction Strategy papers (PRSP) Approach—Issues and Options,” BUFF/03/55, April, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2003c, “Mali—Sixth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” EBS/03/92, June, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03246.pdf>.
- _____, 2003d, “Benin—Fifth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waiver of Performance Criteria,” EBS/03/126, August, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03322.pdf>.
- _____, 2003e, “Summary of Key Issues in Implementing the PRSP Approach and Suggestions for Staff,” Office Memorandum, August, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2003f, “Concluding remarks by chair—The Role of the Fund in Low-Income Countries over the Medium Term and Fund Assistance to Countries Facing Exogenous Shocks,” BUFF/03/164, September, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2003g, “Guide for Staff Relations with Civil Society,” October, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/cso/eng/2003/101003.htm>.
- _____, 2003h, “Republic of Mozambique—Ex Post Assessment of Performance Under Fund-Supported Programs,” SM/03/382/ December, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr0453.pdf>.
- _____, 2004a “Technical Assistance Evaluation Program—Findings of Evaluations and Updated Program,” SM/04/67, March, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/ta/2004/eng/03104.htm>.

- _____, 2004b, “Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation,” SM/04/292, August, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/prspgen/2004/092004.pdf>.
- _____, 2004c, “The Role of the Fund in Low-Income Member Countries,” SM/04/285, September, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/081304.htm>.
- _____, 2004d, “The Acting Chair’s Summing Up: The Role of the Fund in Low-Income Member Countries,” BUFF/04/170, September, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004e, “The Acting Chair’s Summing Up—Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation,” BUFF/04/175, September, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2004f, “Rwanda—Staff Report for the 2004 Article IV Consultation,” September, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04382.pdf>.
- _____, 2004g, “AFR External Communications Report,” Memorandum from Aboulaye Bio-Tchané, Director AFR to the Managing Director, IMF, November, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2005a, “Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries—Further Considerations,” SM/05/109, March, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/end/2005/032805.pdf>.
- _____, 2005b, “Rwanda—Fourth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Requests for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria and for Extension of the Arrangement,” EBS/05/55, March, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05171.pdf>.
- _____, 2005c, “Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPC’s to Track Poverty-Reducing Public Spending,” SM/05/134, April, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/041205a.pdf>.
- _____, 2005d, “Uganda—Ex Post Assessment of Performance Under Fund-Supported Programs,” SM/05/223, June, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0624.pdf>.
- _____, 2005e, “Malawi—Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” EBS/05/113, July, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05285.pdf>.

- _____, 2005f, “Benin—Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” EBS/05/114, July, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05288.pdf>.
- _____, 2005g, “Review of PRGF Program Design,” SM/05/304, August, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço:
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805r.htm>.
- _____, 2005h, “The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows—Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications,” SM/05/306, August, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço:
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805a.pdf>.
- _____, 2005i, “IMF Technical Assistance Evaluation—Public Expenditure Management Reform in Selected African Countries,” SM/05/313, August, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0667.pdf>.
- _____, 2005j, “2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach—Balancing Accountabilities and Scaling Up Results,” SM/05/331, Supplement 1, August, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço:
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905s.htm>.
- _____, 2005k, “The Acting Chair’s Summing Up—Review of PRGF Program Design,” BUFF/05/148, September, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2005l, “The Acting Chair’s Summing Up—2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach—Balancing Accountabilities and Scaling Up Results—Synthesis,” BUFF/05/154, September, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2005m, “Implementation of the Policy Support Instrument,” Report prepared by the Policy Development and Review and Legal Departments, September, disponível para consulta no endereço:
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/061005.htm>.
- _____, 2005n, “Central African Republic—Staff Report for the 2005 Article IV Consultation,” SM/05/368, October, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço:
<http://www.imf.org/external/pubs/scr/2005/cr05424.pdf>.
- _____, 2005o, “The Chairman’s Summing Up—Implementation of the Policy Support Instrument,” Buff/05/161, October, (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 2005p, “Mali—Staff Report for the 2005 Article IV Consultation, Second and Third Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility, and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria,” EBS/05/172, December, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/scr/2006/cr0673.pdf>.
- _____, 2005q, “Zambia—Staff Report for the 2005 Article IV Consultation, Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Request for Waiver and Modification of Performance Criterion, and Financing Assurances Review,” EBS/05/199, December, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/scr/2006/cr0639.pdf>.
- _____, 2005r, “The Acting Chair’s Summing Up—Multilateral Debt Relief Initiative and Exogenous Shocks Facility—Proposed Decisions,” BUFF/05/194, December, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2006a, “Guide for IMF Staff Outreach to Legislators,” External Relations Department, January, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2006b, “Rwanda—Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement,” SM/06/5, January, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2006c, “United Republic of Tanzania—Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement,” SM/06/117, March, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06198.pdf>.
- _____, 2006d, “United Republic of Tanzania—Fifth Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility,” EBS/06/41, March, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06138.pdf>.
- _____, 2006e, “Review of Low-Income Country Debt Sustainability Framework and Implications of the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI),” SM/06/123, March, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2006f, “The Federal Democratic Republic of Ethiopia—Selected Issues and Statistical Appendix,” April (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06122.pdf>.
- _____, 2006g, “A Handbook for the Staff on PRGF Arrangements,” PDR document updated in May 2006, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2006h, “Staff Report Checklist—POD Review Work,” PDR document revised in May 2006, (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2006i, “Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation,” SM/06/289, August (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/082106.pdf>.

_____, 2006j, “Burkina Faso—Ex Post Assessment of Long-Term Engagement,” SM/06/294, August, (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2006k, *African Times: News, Views and Events in the IMF's African Department*, Vol. 3, No.5, May.

_____, 2006l, “Development Committee: The Managing Director’s Written Statement,” September, (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/091506d.pdf>.

_____, 2006m, “IMF in Focus,” IMF Survey, September (Washington: International Monetary Fund).

_____, 2006n, “Ghana—Sixth and Final Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion,” EBS/06/132, October, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund e World Bank, 2003, “Bank/Fund Collaboration on Public Expenditure Issues,” Prepared by IMF’s Fiscal Affairs Department and the World Bank’s Poverty Reduction and Economic Management Network, February, (Washington: World Bank and International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/fad/pubexpen/2003/021403.htm>.

_____, 2004 “Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Progress Report,” SM/04/57, February, (Washington: World Bank and International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2004/eng/022404.pdf>

_____, 2006 “Review of Low-Income Country Debt Sustainability Framework and Implications of the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI),” SM/06/123, March, (Washington: World Bank and International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/032406.pdf>.

Kpodar, Kangni, 2006, “Distributional Effects of Oil Price Changes on Household Expenditures: Evidence from Mali,” IMF Working Paper No.06/91 (Washington, International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0691.pdf>.

Köhler, Horst, 2002, “The Monterrey Consensus and Beyond: Moving From Vision to Action,” Statement by the Managing Director, IMF, March, disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/032102.htm>

- Mackinnon, John, et al., 2003, "Poverty and Social Impact Assessment. The Impact of Increases in Public Expenditure on Poverty in Rwanda," Study commissioned by DFID (Oxford: Oxford Policy Management).
- Mattina, Todd, D., 2006, "Money Isn't Everything: The Challenge of Scaling Up Aid to Achieve the Millennium Development Goals in Ethiopia," IMF Working Paper No.06/192, (Washington, International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06192.pdf>.
- Newhouse, David, 2006, "Evaluating the Distributional Effects of Electricity Subsidies in Burkina Faso, May (Washington: International Monetary Fund).
- Newhouse, David e Alejandro Simone, 2005, "Djibouti: The Distributional Impact of Devaluation," August, (Washington: International Monetary Fund).
- OECD, 2005, "Paris Declaration on Aid Effectiveness," March, (Paris: OECD), disponível para consulta no endereço: <http://www.mfdr.org/sourcebook/2-1Paris.pdf>.
- OECD/DAC, 2005, "Baselines and Suggested Targets for the 12 Indicators of Progress—Paris Declaration on aid Effectiveness," August (Paris: OECD), disponível para consulta no endereço: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/46/35230756.pdf>.
- _____, 2006, "Aid from DAC members," (Paris: OECD), disponível para consulta no endereço: <http://www.oecd.org>.
- Ooms, Gorik e Ted Schrecker, 2005, "Expenditure Ceilings, Multilateral Financial Institutions, and the Health of Poor Populations," *The Lancet*, Vol. 365, May 21.
- Oxfam International, 2003, "The IMF and the Millennium Goals. Failing to Deliver for Low Income Countries," Oxfam Briefing Paper, 54.
- _____, 2005, "Beyond HIPC—Debt Cancellation and the Millennium Development Goals," Oxfam Briefing Paper, 78.
- _____, 2006, "Kicking the Habit: How the World Bank and the IMF are Still Addicted to Attaching Economic Conditions to Aid," Oxfam Briefing Paper, 96.
- Perone, Perry, 2006, "A Response to Joseph Hanlon's Recent Article, Donor Concern over IMF Cap on Aid Increases," Letter from IMF's Resident Representative to Mozambique, disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/np/vc/2006/020706.htm>.
- Physicians for Human Rights, 2004, "An Action Plan to Prevent Brain Drain: Building Equitable Health Systems in Africa," disponível para consulta no endereço: <http://www.phrusa.org/publications/aids.html>.

- Radelet, Steven, 2006, "IMF Facilities for Post Stabilization in Low-Income Countries," Chapter 20 in *Reforming the IMF for the 21st Century*, Special Report 19, (Washington: Institute for International Economics).
- Robb, Caroline M. Kende, 2003, "Poverty and Social Impact Analysis—Linking Macroeconomic Policies to Poverty Outcomes: Summary of Early Experiences," IMF Working Paper 03/43 (Washington: International Monetary Fund), disponível para consulta no endereço: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0343.pdf>.
- Sachs, Jeffrey, 2005, *The End of Poverty: Economic Possibilities in Our Time*, Penguin Group USA.
- _____, 2006, "IMF can help to end shortfalls in aid that threaten death to the poor," Letter to the Editor in *Financial Times*, January 5.
- Simone, Alejandro, 2004, "Mali: Assessing the Poverty Impact of Macroeconomic Shocks," November (Washington: International Monetary Fund).
- Weeks, John e Terry McKinley, 2006, "Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia? The MDG Implications," Country Study 5, International Poverty Centre, UNDP.
- Wood, Angela, 2005, "Back to Square One. IMF Wage Freeze Leaves Zambian Teachers out in the Cold. Again," Briefing paper, Global Campaign for Education, disponível para consulta no endereço: http://www.campaignforeducation.org/resources/Jun2005/back_to_square_one_tcm8-4743.pdf.
- _____, 2006, "IMF Macroeconomic Policies and Health Sector Budgets," disponível para consulta no endereço: www.bothends.org/politiekcafe/polcaf27-Synthesis_Report.pdf.
- World Bank, 2004, Country Policy and Institutional Assessment Database, disponível para consulta no endereço: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/2004CPIAweb1.pdf>.