

Sumário Executivo

O FMI e o Banco Mundial têm uma longa história comum e mandatos estreitamente relacionados. Uma colaboração eficaz entre as duas instituições é importante para a qualidade, a tração e a eficiência de ambas, bem como para o valor que agregam aos seus países membros. Desde a crise financeira internacional, a crescente cobertura das questões macroestruturais por parte do FMI – tradicionalmente áreas de especialidade do Banco Mundial, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de outras organizações internacionais – exigiu uma atenção renovada à colaboração, em parte para ajudar o FMI a atenuar as pressões sobre os recursos já que assumiu um leque mais amplo de questões.

A presente avaliação visa apreciar a eficácia da colaboração do FMI com o Banco Mundial em termos de aumento da qualidade e influência do seu trabalho em questões macroestruturais e da contenção de custos. Centra-se, em especial, em iniciativas piloto do FMI para melhorar a cobertura em matéria de desigualdade, gênero, energia/clima e reformas macroestruturais no âmbito das consultas do Artigo IV. Extrai lições sobre como melhorar, de forma sustentável, a colaboração do FMI com o Banco Mundial e outras organizações internacionais em torno de questões macroestruturais em geral, assim como apresenta quatro recomendações que podem ser úteis para o exame integral da supervisão do FMI em 2020. A avaliação não se destina a ser uma apreciação exaustiva de todos os aspectos da colaboração entre o Banco Mundial e o FMI nem da adequação, qualidade e impacto do trabalho do FMI sobre questões macroestruturais por si só, tomando como um dado adquirido que o FMI precisa prestar atenção a questões estruturais com consequências macroeconômicas significativas.

Principais constatações

Em termos gerais, a colaboração entre o Banco Mundial e o FMI em torno de questões macroestruturais tem sido ampla, mas desigual. Embora as consultas informais sejam generalizadas, as aspirações iniciais de que o FMI seria capaz de aproveitar sistematicamente os conhecimentos especializados do Banco Mundial demonstraram ser demasiado otimistas e encontramos relativamente poucos exemplos de uma colaboração aprofundada. O trabalho do FMI em torno de questões macroestruturais é, de uma forma geral, bem visto pelos peritos externos, porém há poucas evidências de que o seu valor e impacto tenham aumentado consideravelmente em virtude da colaboração com o Banco Mundial ou que essa colaboração tenha contribuído significativamente para a contenção dos custos. Além disso, identificamos casos de mensagens divergentes do FMI e do Banco Mundial sobre questões partilhadas que podem ter comprometido o impacto de cada instituição, bem como encontramos casos de oportunidades perdidas para identificar e explorar sinergias, que poderiam ter aumentado o valor acrescentado do trabalho do FMI. Os benefícios da colaboração foram mais evidentes em alguns casos quando o FMI formou parcerias com outras instituições.

Os desequilíbrios na colaboração entre o Banco Mundial e o FMI em torno de questões macroestruturais refletiram, em parte, a abordagem descentralizada adotada nas iniciativas

piloto, nas quais foi dada autonomia às equipes para decidirem se, com quem e como colaborarem, com um mínimo de orientação central. Embora esta abordagem tenha conferido flexibilidade às equipes para decidir o grau e as modalidades de colaboração, na prática, as equipes tenderam a ser autossuficientes, preferindo realizar internamente o trabalho das iniciativas piloto e nas áreas em que consideraram que tinham experiência ou poderiam aproveitar a experiência de outros departamentos do FMI, em vez de procurarem aproveitar os conhecimentos especializados do Banco Mundial ou realizar trabalho conjunto sobre questões macroestruturais críticas porém sobre as quais tinham menos domínio. Este resultado deve-se, em parte, às complexidades institucionais inerentes ao trabalho com o Banco Mundial, como obter acesso às pessoas e às informações certas e alinhar as metas e os cronogramas. Por seu turno, o pessoal do Banco Mundial sentiu muitas vezes que ganhou pouco com a colaboração com o FMI em áreas nas quais já tinha estabelecido uma presença considerável. Encontramos poucas evidências de que o FMI considerou, sistematicamente, as limitações e os incentivos para o Banco Mundial e outras organizações internacionais trabalharem com o FMI na sua própria agenda macroestrutural. De um modo mais geral, “personalidades” e outros fatores idiossincráticos foram, muitas vezes, elementos determinantes do grau e da eficácia da colaboração.

Além das questões macroestruturais, constatamos que a eficácia da colaboração externa do FMI varia amplamente em função das áreas de política. Os casos em que a colaboração com o Banco Mundial é bastante aprofundada, como em questões relacionadas com a dívida e o setor financeiro, refletem tipicamente uma combinação de mensagens claras por parte dos acionistas, funções bem definidas, benefícios organizacionais mútuos decorrentes da colaboração e quadros adaptados. Isto não significa que a colaboração é perfeita e sem tensões nestas áreas, mas, em geral, parece funcionar de forma produtiva. Noutras áreas, a colaboração, para além das consultas regulares com as contrapartes dos países, é mais limitada.

Lições

A avaliação deixa claro que embora a colaboração possa trazer vantagens significativas à qualidade e influência do trabalho do FMI, também é uma tarefa difícil. A colaboração exige planeamento e um esforço concertado para ser eficaz; não é uma panaceia para ampliar a capacidade do FMI de cobrir uma gama mais ampla de questões, numa altura em que os recursos estão sob pressão.

Tendo em conta esta realidade, parece razoável que o grau de colaboração seja bem baixo em algumas áreas; afinal de contas, a colaboração é um meio para atingir um fim e não um objetivo em si mesma. Contudo, dado que as questões macroestruturais são essenciais para os mandatos tanto do Banco Mundial como do FMI e constituem uma área na qual as duas instituições podem oferecer contribuições complementares, justificam-se seguramente mais esforços para, primeiro, identificar estrategicamente aquelas questões em que é provável que a colaboração

produza os maiores benefícios e, depois, assegurar que há uma abordagem mais sistemática à colaboração nestas questões a fim de reforçar a qualidade e a tração da assessoria do FMI.

Nas questões em que o FMI decida aprofundar a colaboração externa, deve-se considerar cuidadosamente as necessidades dos possíveis parceiros e as eventuais restrições a que possam estar sujeitos no trabalho com o FMI. Estas considerações devem servir de base a uma estratégia de envolvimento que procure assegurar que existem contrapartidas suficientes para os parceiros do FMI e que reconheça o investimento de recursos do FMI que poderá ser necessário para realizar e sustentar os benefícios da colaboração. O Banco Mundial não será necessariamente a única ou a melhor instituição parceira para uma colaboração aprofundada, mas as parcerias com o Banco Mundial serão quase sempre relevantes.

Embora as estruturas para colaboração – delineando funções, processos e responsabilidades – sejam importantes, não consideramos que se justifique muito um novo acordo geral entre o Banco Mundial e o FMI para substituir a Concordata de 1989 ou o Plano Executivo de Ação Conjunta (JMAP) de 2007. Os esforços para reforçar a colaboração sobre questões macroestruturais devem, antes, concentrar-se no estabelecimento de quadros adaptados explícitos para promover a colaboração em torno de prioridades específicas que se considerou que poderão trazer mais dividendos. Estes quadros devem ter um forte apoio executivo e da administração de ambas as instituições e fornecer orientações claras ao respetivo pessoal sobre os objetivos, as funções e os benefícios. Além disso, devem ser revistos regularmente e adaptados ao longo do tempo, conforme necessário.

Os quadros explícitos são provavelmente mais vantajosos quando uma ou ambas as instituições procuram expandir o seu envolvimento numa determinada questão que é importante para os mandatos de ambas, onde os conhecimentos especializados do FMI talvez sejam relativamente limitados ou escassos e/ou quando o Banco Mundial ou outra instituição parceira beneficiaria do envolvimento do FMI, inclusive em virtude da sua influência junto dos ministérios das finanças ou dos bancos centrais. Ambas as instituições ganhariam maior tração se as respetivas mensagens se reforçassem mutuamente de forma clara, ao invés de serem potencialmente divergentes. Um quadro para a colaboração também pode ser particularmente útil quando as questões envolvem vários atores em ambas as instituições parceiras e uma abordagem descentralizada informal poderia enfrentar desafios de coordenação específicos. Com base nestes critérios, um quadro partilhado com funções claramente delineadas seria potencialmente útil para tratar de questões climáticas, por exemplo. Contudo, tais quadros não serão necessários nem apropriados para a colaboração do FMI com o Banco Mundial em todas as questões macroestruturais, dado que a abordagem descentralizada adotada nas recentes iniciativas piloto pode ser preferível a uma abordagem mais estruturada, mas mais dispendiosa, em algumas questões, sobretudo naquelas em que o FMI já possui conhecimentos especializados bastante desenvolvidos e os papéis das duas instituições estão bem definidos.

A colaboração entre o Banco Mundial e o FMI em questões transversais seria igualmente facilitada por um acesso mais fácil a informações básicas e atualizadas (por exemplo, onde localizar peritos num determinado assunto) e à “base de conhecimentos” mais ampla de estudos e análises do FMI e do Banco Mundial. Medidas neste sentido podem, por um lado, ajudar a superar a inércia que pode inibir a busca de perspectivas externas e, por outro, aumentar as sinergias interinstitucionais.

O FMI deve também refletir mais sobre o tipo, a quantidade e a mobilização dos seus próprios conhecimentos especializados em diferentes questões macroestruturais para facilitar a colaboração e para não desperdiçar oportunidades de envolvimento com especialistas relevantes fora do FMI. Encontramos exemplos em que a profundidade e a abrangência da colaboração foram limitadas pelo número muito reduzido de pessoas envolvidas do lado do FMI.

Relativamente à colaboração entre o Banco Mundial e o FMI no plano nacional, é importante que as direções dos departamentos regionais definam as expectativas certas para as suas equipas e implementem processos para reforçar a colaboração e resolver eventuais tensões numa fase precoce.

O envolvimento da administração com organizações parceiras – em questões sobre estratégias e relações, assim como na resolução de tensões operacionais – é importante para aumentar a conscientização, a responsabilidade e o compromisso do pessoal. A Diretoria Executiva também pode exercer um papel mais estratégico na promoção da colaboração.

Por último, os fatores pessoais terão sempre um papel na colaboração, porque raramente haverá um alinhamento perfeito dos incentivos entre as instituições e porque as estruturas, mesmo quando bem concebidas, têm, inevitavelmente, limitações. Embora os comportamentos individuais e a cultura organizacional em geral não possam ser mudados de forma rápida ou simples, podem ser influenciados ao longo do tempo, através de uma liderança concertada e de decisões em matéria de recrutamento, avaliação de desempenho e promoção.

Recomendações

Considerando que está cada vez mais envolvido em questões macroestruturais, o FMI deve adotar uma abordagem mais estratégica à colaboração externa com o Banco Mundial e outros parceiros. O objetivo *não* deve ser “mais colaboração sempre e em todas as situações”. Ao invés, deve ser dada uma atenção especial à decisão sobre onde, quando e como colaborar, com base numa visão informada dos custos, assim como dos potenciais benefícios da colaboração. Não existe uma solução universal: serão necessárias diferentes formas de colaboração em diferentes questões e as modalidades de colaboração terão de evoluir ao longo do tempo à medida que os desafios em matéria de colaboração mudam.

O âmbito do nosso mandato limita-se apenas a emitir recomendações para o FMI, não para as suas organizações parceiras. Reconhecemos que uma colaboração mais eficaz não depende

apenas do FMI, mas também do Banco Mundial e dos outros parceiros. Contudo, o FMI pode tomar medidas que irão aumentar as chances de uma colaboração eficaz. Neste sentido, apresentamos quatro recomendações gerais:

Recomendação 1. O FMI deve procurar desenvolver e chegar a acordo sobre quadros concretos para assegurar uma colaboração eficaz com o Banco Mundial (ou outras organizações parceiras relevantes) em torno de questões macroestruturais básicas nas quais se considera que a colaboração produz os mais importantes benefícios estratégicos.

Estas questões devem ser identificadas com base na consideração sistemática das áreas em que a colaboração tende a produzir mais dividendos em função dos seus custos; no entendimento explícito daquilo que o FMI pode oferecer aos outros parceiros e do que pode esperar deles; e na capacidade do FMI para dedicar os recursos necessários para facilitar a colaboração prevista. Na atual conjuntura, as questões climáticas podem ser especialmente indicadas para tal quadro, tendo em conta a crescente atenção que o FMI está a dedicar a esta área e os profundos conhecimentos complementares do Banco Mundial nesta matéria.

Recomendação 2. O FMI deve procurar melhorar os incentivos internos à colaboração e abordar a ampla relutância cultural em colaborar com parceiros externos, tendo em conta as limitações inevitáveis das exortações e das estruturas hierárquicas para garantir que a colaboração ocorre no momento e na forma adequadas. Reconhecendo que uma colaboração plenamente bem sucedida pode exigir a mudança de incentivos nas instituições parceiras e reconhecendo que as diferenças estruturais criam desafios ao alinhamento dos incentivos, o FMI pode adotar medidas específicas, incluindo o fornecimento de orientações mais granulares ao pessoal sobre os momentos e as formas de colaboração, dar maior destaque à construção de relações no âmbito da gestão do desempenho usando o novo Quadro Integrado de Competências do FMI e incentivar mais intercâmbios de pessoal com o Banco Mundial, em especial nos níveis superiores.

Recomendação 3. O FMI deve trabalhar com o Banco Mundial para identificar, priorizar e implementar medidas práticas para aumentar o acesso e a partilha de informações e conhecimentos entre as duas instituições. Além de completar a iniciativa em curso para esclarecer e comunicar os mecanismos para a partilha de informações e documentos entre o FMI e o Banco Mundial, seria útil encontrar formas de facilitar o acesso a informações atualizadas e abrangentes por parte dos peritos e chefes de equipes nacionais em cada instituição, e de simplificar o acesso a estudos e análises sobre questões transversais entre as instituições parceiras. Por exemplo, o FMI e o Banco Mundial podem explorar formas de interconectar os sítios de partilha de conhecimentos de cada instituição e outros repositórios especializados e organizados. A mais longo prazo, o FMI e o Banco Mundial podem explorar formas de assegurar o acesso recíproco e oportuno a documentos e relatórios nas suas intranets, sem descuidar das questões de segurança e confidencialidade das informações.

Recomendação 4. A função estratégica da Diretoria Executiva do FMI na facilitação e no apoio à colaboração externa pode ser reforçada aproveitando o seu papel de supervisão, a sua capacidade de influenciar o comportamento do pessoal e a sua relação direta com a Diretoria Executiva do Banco Mundial.