

ASSEMBLEIA PARLAMENTAR PARITÁRIA ACP-UE

Documento de sessão

ACP-UE/101.079/B/11

24.08.2011

RELATÓRIO

sobre o impacto da dívida no financiamento do desenvolvimento dos países ACP

Comissão do Desenvolvimento Económico, das Finanças e do Comércio

Co-relatores: Amadou Ciré Sall (Senegal) e Robert Sturdy

PARTE B: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

I. Introdução

Na sequência da crise financeira mundial, vários países de todos os continentes assistem ao aumento da dívida soberana. Enquanto a crise da dívida soberana na zona periférica da Europa ocupa um lugar de destaque na comunicação social, 26 dos 79 países ACP encontram-se, ou correm um risco elevado de se encontrar, numa situação de grande endividamento.

São diversas as causas que explicam níveis tão elevados de dívida pública nos países ACP, designadamente: balança de pagamentos com saldo negativo na maioria desses países; má governação do sector público; ausência de um sistema fiscal eficaz, o que impede o Estado de adquirir recursos próprios para financiar as políticas estatais; o peso da condicionalidade associado aos empréstimos contraídos no exterior juntamente com taxas de juro elevadas que tornam o reembolso dos empréstimos muito dispendioso; dependência excessiva de políticas pro-cíclicas, que redundam em reservas insuficientes para o financiamento da economia nacional em períodos de crise.

É de assinalar também que os países ACP dependem excessivamente de capitais estrangeiros, ao mesmo tempo que descuidam a formação de capital e de poupança a nível interno, o que tem conduzido à acumulação de montantes elevados de dívida pública externa em contraste com a dívida pública interna/nacional. A criação de um mercado nacional para os títulos públicos nos países ACP poderia estimular o desenvolvimento de sistemas financeiros internos e proteger os países de choques externos. No entanto, os países ACP têm de satisfazer uma série de condições no domínio macroeconómico (um ambiente económico estável, um mercado monetário eficiente, existência de um quadro legislativo, regulamentar e de supervisão consistente) antes de poderem construir um mercado nacional de obrigações forte.

Em condições normais, o capital privado também serve de fonte complementar de financiamento para os projectos de desenvolvimento. O nível reduzido de capitais privados no financiamento do desenvolvimento nos países ACP pode dever-se, contudo, a diferentes factores, como o pagamento tardio ou a falta de pagamento de encomendas do sector público às empresas que operam no país, a falta de um ambiente empresarial são, nomeadamente a inexistência de um direito de sociedades que proteja as empresas dos devedores, ou a falta de um sistema judicial eficiente que permita reclamar junto do tribunal dívidas públicas recorrentes e generalizadas.

Tendo em conta o cenário geral atrás exposto, os co-relatores dedicam uma "parte de leão" do relatório à análise do impacto da dívida pública externa no financiamento do desenvolvimento nos países ACP.

II. Consequências do endividamento para o financiamento do desenvolvimento nos países ACP

O peso do serviço da dívida pública continua a ser, em alguns países ACP, uma causa importante de pobreza, em virtude das suas repercussões no desenvolvimento humano

e no crescimento económico. O serviço da dívida obriga a desviar recursos orçamentais significativos do investimento em sectores sociais e despesas relacionadas com a pobreza. Quanto maior for o nível de endividamento de um país e o volume de recursos canalizados para essa dívida, menor será a sua capacidade de afectar fundos aos serviços sociais e aos bens públicos e assim satisfazer as necessidades básicas da sua população, reduzir a pobreza e atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Além disso, um endividamento elevado pode influenciar o nível de pobreza, fazendo aumentar as incertezas e reduzindo os investimentos necessários para estimular o crescimento económico.

Para ilustrar a ligação que existe entre dívida e redução da pobreza, um estudo do impacto do alívio da dívida em 10 países africanos demonstrou que os seus orçamentos para a saúde aumentaram, de um modo geral, 70% em apenas quatro anos. A anulação da dívida pagou, por exemplo:

- a abolição de taxas de utilização do sistema de saúde na Zâmbia rural e o recrutamento de 800 profissionais para o sector da saúde;
- um programa de vacinação gratuito para as crianças em Moçambique;
- pessoal para as clínicas rurais, e execução de programas de VIH/SIDA e anti-malária no Benim¹.

Outra consequência de uma dívida pesada é o facto de esta poder conduzir a um endividamento ainda maior. Numa tentativa de superar a falta generalizada de fundos, os governos ACP tendem, geralmente, a contrair mais empréstimos, contribuindo assim para o agravamento da dívida. Assim, são várias as condições que os países ACP têm de preencher (ver secção IV) para evitarem a armadilha do endividamento (ou seja, o círculo vicioso de pagamento da dívida contraindo mais dívida).

III. Os mecanismos de compensação da dívida

Os instrumentos internacionais de redução da dívida mais importantes para os países em desenvolvimento são a iniciativa PPAE (Países Pobres Altamente Endividados) e a Iniciativa Multilateral de Redução da Dívida (MDRI), cujo objectivo é impedir que o pagamento de encargos insustentáveis com a dívida comprometa o desenvolvimento do país. As iniciativas PPAE e MDRI têm atenuado as vulnerabilidades a nível de endividamento nos países que beneficiaram dos seus mecanismos de redução da dívida. Até Dezembro de 2010, tinham sido aprovados pacotes de redução da dívida promovidos pela Iniciativa PPAE a favor de 36 países, 32 dos quais em África, representando um alívio do serviço da dívida de 72 mil milhões de dólares ao longo do tempo².

No entanto, os mecanismos de redução da dívida existentes não estão vocacionados para lidar com a complexidade das actuais estruturas de dívida, e a Iniciativa PPAE está a chegar ao fim. Além disso, as considerações financeiras, geralmente, servem apenas para avaliar que montante da dívida o país tem capacidade de pagar, não

¹ *Debt and Health Briefing, Jubilee Debt Campaign* [nota informativa sobre dívida e saúde publicada pela Campanha da Dívida do Jubileu], 2007.

² Dados do Fundo Monetário Internacional, Dezembro de 2010.

conseguindo equacionar os fundos básicos de que esse país necessita para cumprir os ODM. Por conseguinte, importa que os futuros mecanismos de compensação da dívida pública para os países em desenvolvimento estejam habilitados a ponderar a viabilidade de uma anulação da dívida, de um reescalonamento da dívida ou do reembolso da dívida para cada país parceiro (ver quadro).

	Anulação da dívida	Reescalonamento da dívida	Reembolso da dívida
Doadores internacionais	Deve ser aplicada se: - o reembolso da dívida for extremamente improvável e o país parceiro ACP for um PMD com um potencial de crescimento muito reduzido e uma taxa de pobreza muito elevada; - a anulação da dívida tiver um impacto positivo nas contas do país ACP, que ficam aliviadas de passivos de longo prazo.	Deve ser aplicada se: - o país parceiro ACP tiver uma taxa de crescimento estável e, logo, uma capacidade genuína de pagar a sua dívida se lhe for dado um "espaço para respirar"; - o plano de reembolso proposto previr prestações que não comprometam a capacidade de o país satisfazer as necessidades básicas da população.	Deve ser aplicado aos países ACP com as taxas de crescimento mais elevadas. Esses países também deverão receber um montante decrescente de ajuda inversamente proporcional à subida da sua taxa de crescimento.
País parceiro ACP	- não deve entendê-la como uma solução milagrosa – muito embora alivie o peso da dívida, não fornece novo capital de investimento para o desenvolvimento; - <u>N.B.</u> Um foco excessivo na anulação da dívida aumenta o risco moral – se um país souber que a sua dívida será anulada se não for paga durante um longo período de tempo, não terá motivação para reembolsar essa dívida.	- a segunda melhor maneira de os países ACP manterem a qualidade de crédito junto dos doadores internacionais; - os países ACP poderão pagar parte ou a totalidade do montante da sua dívida através de um sistema de troca directa (desta forma, podem reduzir o custo da sua dívida evitando o impacto da taxa de câmbio sobre a dívida do país).	Privilegiado na medida em que as necessidades básicas de alimentação e saúde do país não fiquem comprometidas.

Também deve ser prestada uma particular atenção à transformação da dívida em investimento público nos serviços sociais e bens públicos, ou seja, quando os recursos que os países ACP deveriam utilizar no serviço da sua dívida são afectados, pelo contrário, a investimentos públicos que visam a realização dos ODM. Este mecanismo está disponível ao abrigo da iniciativa PPAE, em que a redução da dívida é determinada pela estratégia de combate à pobreza de cada país, a qual inclui medidas destinadas à melhoria do acesso à educação e à saúde, água e saneamento, etc.

Importa avaliar os resultados deste mecanismo em comparação com a disponibilização da ajuda pública ao desenvolvimento (APA) através do apoio ao orçamental geral (AOG), atendendo à grande semelhança entre estes dois sistemas de desembolso. Além disso, a concepção e a execução de estratégias de redução da pobreza, enquanto medidas isoladas, têm sido alvo de críticas por não se enquadrarem no quadro mais amplo da política de desenvolvimento económico do país.

IV. Evitar o endividamento excessivo nos países ACP

Inspirados nas boas práticas dos países ACP mais avançados, os factores que se enumeram a seguir são fundamentais para se alcançar a sustentabilidade da dívida nos países ACP.

a) Factores institucionais

Órgãos democraticamente eleitos, como os parlamentos nacionais ou regionais, aumentam a probabilidade de controlo público sobre a composição do orçamento de Estado e as prioridades políticas por ele financiadas. Por conseguinte, é imperativo que os países ACP reforcem os respectivos órgãos de supervisão, como as instâncias supremas de auditoria de contas, parlamentos e organizações da sociedade civil, de modo a controlar a utilização estatal de recursos orçamentais e a reduzir a má gestão de fundos públicos. Além disso, importa reforçar o papel da sociedade civil e da comunicação social no "policiamento" de casos de corrupção e de má administração de fundos públicos.

b) Factores económicos

É conveniente promover uma estratégia que favoreça a poupança baseada em taxas de juro reais positivas para se constituir um capital nacional, no âmbito de políticas de desenvolvimento económico sustentável. O investimento do sector privado deve ser considerado um complemento útil do investimento público no desenvolvimento, e o crescente capital nacional como um paliativo em face da possível redução da ajuda externa na sequência da crise económica mundial.

c) Factores socioculturais

Boa governação, Estado de Direito e transparência são elementos indispensáveis para a boa gestão dos fundos públicos e a sustentabilidade da dívida. No entanto, em vez de imporem condições aos seus homólogos ACP, os países doadores devem colaborar com eles na definição conjunta dos termos associados a cada plano de dívida em particular. É crucial fomentar o respeito mútuo e uma parceira genuína na conformidade com os termos dos contratos de empréstimo.

V. Conclusões preliminares

- A União Europeia e os organismos internacionais pertinentes devem determinar um conjunto claro e transparente de normas para a avaliação da sustentabilidade da dívida, que permita aos doadores estabelecer com objectividade o mecanismo de compensação da dívida mais adequado a cada país, reduzindo assim a margem para uma politização excessiva do processo de decisão sobre a redução da dívida. A União

Africana e outras instituições regionais representativas dos países ACP também deverão cooperar para este objectivo.

- Os doadores devem definir em conjunto com o país parceiro ACP a condicionalidade associada ao seu mecanismo de compensação de dívida, de modo a alcançar o equilíbrio certo entre a obrigação de serviço da dívida e a obrigação de dar resposta às necessidades básicas da população.
- A Comissão Europeia deve acompanhar de perto a evolução da taxa de endividamento dos países ACP, com particular ênfase na situação dos países menos desenvolvidos (PMD) e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (PEID), informando regularmente a Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE através de um relatório sobre os mecanismos de compensação da dívida em curso nos países parceiros ACP e o seu impacto na capacidade de esses países cumprirem os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).
- A Comissão poderia explorar com os países parceiros ACP a possibilidade de transformação da dívida em investimento público nos serviços sociais e bens públicos, como uma parte integrante do mecanismo de redução da dívida que lhes foi aplicado.
- Os países parceiros ACP devem intensificar os esforços internos em matéria de boa gestão financeira, controlo orçamental e luta contra a corrupção, a fraude e a evasão fiscal. Além disso, os países ACP têm de se concentrar na concepção e execução de sistemas de tributação sustentáveis, nomeadamente a criação de um organismo robusto de cobrança fiscal dotado de poderes de defesa dos interesses essenciais do Estado no acesso ao que deve ser a sua fonte primária de financiamento.
- É igualmente importante uma cooperação transfronteiriça entre países ACP para o intercâmbio de boas práticas sobre a preparação dos orçamentos públicos e o controlo do seu uso. Para esse efeito, nos termos do 11.º FED, a Comissão poderia afectar mais fundos à assistência técnica e ao reforço de capacidades próprias de definição e controlo orçamentais.