

Précis

DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO DE OPERAÇÕES (OED) DO BANCO MUNDIAL INVERNO 2003 NÚMERO 230

A Iniciativa HIPC (PPME): Progresso e Perspectivas Futuras

A Iniciativa para Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados (HIPC) – concebida para reduzir o elevado ónus da dívida externa de algumas das nações mais pobres – foi posta a vigorar pelo Banco Mundial e pelo FMI em 1996; seguiu-se-lhe uma Iniciativa Aperfeiçoada HIPC em 1999. Com uma abordagem mais compreensiva ao alívio da dívida – incluindo, pela primeira vez, a dívida multilateral – a Iniciativa representa uma inovação significativa nas finanças da política de desenvolvimento. Será provável que a Iniciativa alcance todas as suas metas? Uma análise recente do Departamento de Avaliação de Operações (OED) avalia o progresso e as perspectivas futuras da Iniciativa com o intuito de informar – e, quando necessário, de reforçar – a sua execução em curso.

Antecedentes

Nos meados da década de 90, a preocupação com os encargos excessivos da dívida (ver quadro) juntamente com a diminuição dos recursos de ajuda e uma percepção de fracasso da política de desenvolvimento em muitos dos países menos desenvolvidos criaram o impulso para a redução dessa dívida. Com o patrocínio sonoro das organizações não governamentais (ONGs) apoiantes, estas preocupações vieram a ser partilhadas por pragmáticos responsáveis pela adopção de políticas dos governos e das instituições financeiras internacionais. No Banco Mundial, houve um reconhecimento crescente de que o sempre crescente ónus da dívida de alguns dos seus mutuários mais pobres reflectiam problemas de insolvência e não de falta

de liquidez, havendo portanto necessidade de se encontrar uma resposta diferente da que tinha sido tentada no passado. Criou-se um grupo de trabalho para desenvolver novas formas de lidar de uma forma compreensiva com a dívida insustentável. Quando a minuta do documento de trabalho do grupo chegou ao conhecimento da imprensa em 1995, revelou-se um catalisador inesperado. A comunidade de desenvolvimento abraçou de imediato as ideias contidas na minuta do documento e a Iniciativa HIPC foi lançada em 1996. A Iniciativa incorporava

**Deuda externa como porcentaje del PIB
(promedio del período)**

Categoria do país	1980-84	1985-89	1990-94	1995-2000
HIPC	38	70	120	103
Outros países da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA)	21	33	38	33
Outros países de rendimento baixo-médio	22	30	27	26

Fonte: Global Development Finance e World Development Indicators).



as lições aprendidas com a experiência, estabelecendo a ligação entre a eficácia da ajuda com o ambiente de políticas e coordenação da ajuda, a imposição de obrigações com o controlo apropriado, os impactos sociais da política macroeconómica com a atribuição de prioridade às despesas públicas.

É Alargado o Mandato da HIPC

O objectivo do enquadramento original era reduzir a dívida externa dos países elegíveis como parte de uma estratégia destinada a alcançar a sustentabilidade da dívida, eliminando assim o excesso da dívida como um factor de obstrução do crescimento económico e da redução da pobreza. Mas depois de 1996, continuou a aumentar a pressão no sentido de se criar um sistema de alívio da dívida que fosse “mais amplo, mais rápido e mais profundo”. Em resposta, foi articulada a Iniciativa HIPC Aperfeiçoada (E-HIPC) e aprovada em 1999. A forte influência das ONGs levou à criação de um elo de ligação directo entre o alívio da dívida e a redução da pobreza na E-HIPC, que tomou a forma de transformar as poupanças resultantes do pagamento antecipado do serviço da dívida em despesas nos sectores sociais. Os devedores tiveram pouca influência na concepção da Iniciativa, embora tenham um papel fulcral na sua execução. A consequência deste processo político dinâmico foi que o foco original que consistia na eliminação da dívida excessiva – razão principal que presidiu à criação da Iniciativa – foi ampliado. A E-HIPC conquistou, assim, um conjunto de objectivos mais ambiciosos: (1) fornecer uma saída constante ao reescalonamento da dívida, (2) promover o crescimento e (3) libertar recursos para um aumento de gastos no sector social. A necessidade de se criar o espaço fiscal para despesas sociais mais elevadas foi um pré-requisito essencial para o apoio de uma vasta base da comunidade dadora e teve um impacto importantíssimo na concepção e execução da Iniciativa.

É Provável que a Iniciativa Alcance o seu Objectivo Original

A Iniciativa HIPC tem funcionado como um catalisador de alterações de largo alcance nos processos associados com a assistência ao desenvolvimento, reflectindo o amadurecimento de um novo ambiente de legitimidade com a participação da sociedade civil. Tornou os processos do regime soberano da dívida mais transparentes e responsáveis e promoveu a cooperação no desenvolvimento, incluindo um maior grau de coordenação entre o Banco Mundial e o FMI. Funcionou também como elemento propulsor do processo da Estratégia de Redução da Pobreza que visa ajudar os países a melhorarem a sua administração, transparência e responsabilização promovendo, ao mesmo tempo, o controlo pelo próprio país das estratégias de redução da pobreza.

O OED é de opinião que a Iniciativa HIPC, como um instrumento da arquitectura da assistência ao desenvolvimento, tem uma enorme importância na resolução dos grandes obstáculos ao crescimento e à redução da pobreza que muitos países pobres enfrentam. E uma das principais conclusões da análise é que a Iniciativa provavelmente atingirá a sua meta

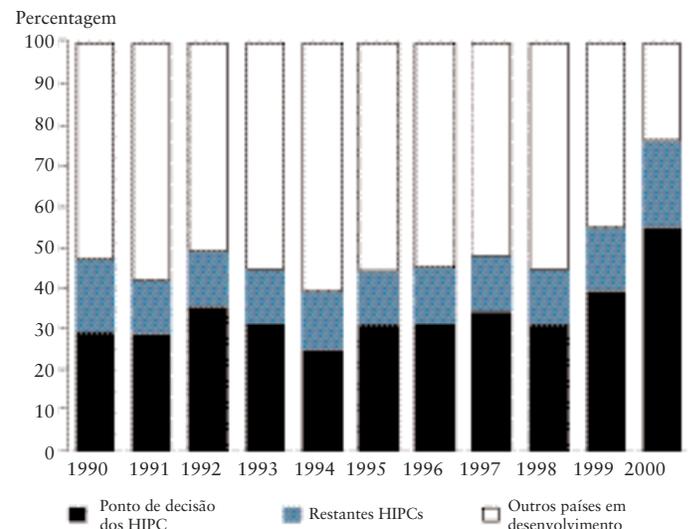
original fundamental que consiste em prestar a alguns dos países mais pobres o alívio tão necessário mediante a redução da sua dívida e do ónus do serviço dessa dívida. Se se prestar o esperado alívio da dívida, a Iniciativa terá tido sucesso na redução a metade (em média) do montante da dívida externa dos países da HIPC bem como do respectivo serviço da dívida, o que levará os ónus das suas dívidas para níveis comparáveis, ou até inferiores, aos dos outros países pobres. Os países que já ultrapassaram o ponto de decisão estão já a beneficiar de um serviço da dívida significativamente mais baixo.

O OED também concluiu que os países beneficiários estão a afectar recursos da HIPC, em grande parte como se tinha previsto nos documentos do ponto de decisão, e que os recursos orçamentais para os sectores alvo aumentaram de verdade consideravelmente. Em muitos dos países HIPC, a Iniciativa aumentou a consciência nacional relativamente ao problema da dívida externa e está a incentivar esforços destinados a uma melhor gestão da dívida. Estão também em curso várias actividades para melhorar a gestão das despesas públicas.

Mas as Expectativas Ultrapassam o âmbito da Concepção do Programa

Se bem que os objectivos da Iniciativa se tenham dilatado e tornado mais ambiciosos, ela continua um instrumento limitado. Para alcançar integralmente os seus actuais objectivos declarados, são necessárias acções por parte dos parceiros de desenvolvimento que vão além da competência da Iniciativa. Assim, a Iniciativa enfrenta o risco de não conseguir cumprir consequências promissoras, em especial a libertação de recursos para maiores despesas no sector social e a “garantia” de uma dívida sustentável. A concepção da Iniciativa devia ter prestado mais atenção à participação de todos os credores para assegurar que o alívio previsto seja integralmente prestado, e ao aumento de capacidade de gestão da dívida dos países participantes da HIPC, um impedimento a longo prazo.

Quota Crescente dos países da Iniciativa HIPC nas Transferências Agregadas de Recursos Líquidos



Fonte: OCDE, base de dados DAC.

Complementaridade. Um pressuposto chave subjacente ao objectivo de libertação de recursos para maiores gastos no sector social é a manutenção dos níveis de ajuda passados de forma a que o auxílio da dívida no âmbito da HIPC se traduzisse em recursos adicionais reais. Para tal, sem desviar recursos da ajuda de países pobres que não sejam no entanto países altamente endividados, há necessidade de um aumento global dos recursos da ajuda. Mas na concepção da Iniciativa não está previsto nenhum mecanismo para o efeito. Tanto as transferências globais de recursos líquidos como as que se destinam aos países da Iniciativa HIPC baixaram consideravelmente nos últimos anos, tendo começado quase na altura em que a Iniciativa foi criada. Os países da Iniciativa HIPC estão na verdade a receber uma quota mais elevada dos decrescentes recursos globais da ajuda relativamente a outros países pobres (ver figura), mas não estão a receber fundos adicionais comparativamente ao que lhes era concedido antes da criação da Iniciativa (ou seja, antes de 1996). Na medida em que a Iniciativa ajudou a proteger a quota dos países que integram a Iniciativa HIPC, pode considerar-se que se conseguiu um sucesso limitado, mas parece que a quota atribuída aos outros países pobres também baixou na mesma proporção. A redistribuição resultante está em conflito com o princípio de afectação na base do desempenho e pode reduzir a eficiência e eficácia globais da ajuda. Este resultado é uma consequência directa dos recursos limitados da ajuda e não pode ser ultrapassado com melhorias na concepção da Iniciativa na forma em que está actualmente planeada.

Sustentabilidade da dívida. O objectivo respeitante à sustentabilidade da dívida evoluiu, tornando-se mais ambicioso, alimentando expectativas quanto ao que a Iniciativa pode proporcionar. A noção de sustentabilidade de dívida tem gerado algum litígio, com uma certa controvérsia quanto ao modo como se mede e como se pode “garantir”. A análise conclui que o principal indicador utilizado na Iniciativa, o valor actual líquido do rácio dívida/exportações, embora não sendo perfeito, é operacionalmente preferível a indicadores alternativos por razões práticas. O actual patamar também é razoável em comparação com os níveis da dívida dos países pobres que não estão altamente endividados. Mas a Iniciativa proporciona a sustentabilidade da dívida? O instrumento principal para apreciar esta questão é a análise de sustentabilidade da dívida (DSA) sem que a sua solidez tenha alguma vez sido convincentemente demonstrada. A DSA tem duas componentes. Uma que avalia os níveis actuais da dívida utilizando uma metodologia nova que fornece uma base sólida para o cálculo do montante de alívio da dívida para cada país. A outra projecta os indicadores da dívida futura para avaliar a probabilidade de cada país alcançar a sustentabilidade da dívida. A análise conclui que os modelos económicos e a base metodológica subjacente a estas projecções da dívida precisam de ser mais transparentes e os pressupostos de crescimento têm de ser mais realistas.

Para que a Iniciativa assente em terreno mais firme, a DSA também precisa de captar os efeitos potenciais da volatilidade nas receitas de exportações, o que representa um sério factor de risco. Uma melhor análise de riscos

forneceria uma avaliação mais segura da probabilidade de cada país cumprir o patamar de sustentabilidade da dívida da Iniciativa. Só por si, tal não melhoraria as probabilidades de sustentabilidade da dívida, que é influenciada por outros factores discutidos abaixo, mas permitiria um debate mais informado acerca das alterações de políticas necessárias nos países doadores e nos países beneficiários, bem como promoveria maior realismo na determinação de objectivos e nos acordos de financiamento.

Crescimento e Desempenho das Políticas são Cruciais para a Prossecução dos Objectivos da Iniciativa

Uma redução da dívida feita uma única vez não é suficiente para garantir que um país evite futuros problemas da dívida. As probabilidades de sustentabilidade da dívida dependem de um número de factores que afectam a capacidade de amortização de um país, incluindo o montante e condições de novos endividamentos. O grande desafio está em assegurar que todos os novos fundos sejam investidos produtiva e eficazmente para promoverem a capacidade de amortização. A base fiscal nos países da Iniciativa HIPC é tradicionalmente reduzida, e as exportações concentram-se em poucos bens primários sujeitos a mercados altamente voláteis. Os países da Iniciativa HIPC precisam de eliminar os constrangimentos fiscais e outros obstáculos impostos pelas políticas adoptadas para um crescimento mais rápido e de base mais ampla. Necessitam também de diversificar e melhorar a base das suas exportações o que exigiria a facilitação das transacções comerciais e um melhor acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

Um ingrediente fundamental para a sustentabilidade da dívida e redução da pobreza é uma estratégia de crescimento digna de credibilidade. Aqui, o elo com o processo dos Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (PRSP) parece promissor, mas as provas iniciais, incluindo a análise do próprio Banco Mundial dos primeiros PRSPs, apontam para uma pequena melhoria das actividades relacionadas com o crescimento para além da adopção de um sólido enquadramento macroeconómico e investimento no capital humano. Factores tais como o clima de investimento, acesso ao comércio e desenvolvimento de infra-estruturas são fundamentais para a promoção do crescimento mas ainda não lhes foi dispensada, até ao momento, a atenção necessária.

Uma condição necessária para o crescimento acelerado é a adopção de enquadramentos de políticas sólidas que irão promover a estabilidade económica, a gestão eficaz das despesas públicas e uma geração de receitas eficaz e não distorcida. Desde o início que um dos requisitos da Iniciativa HIPC tem sido um firme desempenho das políticas devidamente comprovado ao longo do tempo. Os requisitos específicos foram sendo diluídos progressivamente com a aproximação do fim do milénio, de modo a que a meta de pelo menos 20 países chegarem ao ponto de decisão antes do fim de 2000 tivesse sido alcançada. Muitos desses países sofreram derrapagens de políticas posteriores e ainda têm que provar, de forma convincente, a sua capacidade para por em vigor enquadramentos de políticas sólidas.

A Pressão das ONGs e dos Dadores Aumentou a Atenção Dispensada aos Sectores Sociais

Os princípios orientadores da E-HIPC para um aumento das despesas públicas destinadas à redução da pobreza dão prioridade aos sectores sociais – sobretudo a educação e a saúde – relativamente a outros com potencial para ajudar a reduzir a pobreza através de um maior crescimento económico. Os critérios de desempenho dão destaque às despesas em vez dos resultados ou impactos, muito embora o aumento das despesas possa dar origem a rendimentos inferiores a curto e médio prazo. A capacidade dos ministérios da educação e da saúde de muitos países para gerir eficazmente recursos orçamentais mais elevados é bastante reduzida. Além do mais, uma parte substancial dos recursos da ajuda está já destinada para as despesas sociais, e as análises das despesas públicas efectuadas pelo Banco Mundial indicam que o financiamento nem sempre é o impedimento principal à concretização dos resultados. A necessidade de investimento para promover o crescimento pode requerer um equilíbrio diferente entre os sectores sociais e os outros sectores, especialmente o das infra-estruturas e o desenvolvimento rural.

Os representantes dos países endividados manifestaram a sua preocupação com a inflexibilidade na afectação dos recursos da Iniciativa HIPC, referindo que as limitações externas impostas à afectação dos seus recursos pode enfraquecer a disciplina orçamental e o controlo nacional. Criticaram o realce excessivo nas despesas com o sector social considerando que tal política tem o potencial de minar a prossecução dos objectivos da Iniciativa HIPC sem um maior crescimento económico. Talvez como um reflexo destas pressões, espera-se que mais de metade das receitas dos governos dos países que integram a Iniciativa HIPC seja afectada a despesas sociais nos próximos anos. A maioria dos países considera que se trata de uma medida desequilibrada e inconsistente com a sua atenção concentrada em objectivos de desenvolvimento mais amplos. E como a maior parte dos PRSPs dos países ainda estão em fase de preparação, estas afectações previstas também são inconsistentes face ao papel que se pretende de os PRSPs estabelecerem as prioridades para o país respectivo.

Conclusões e Recomendações

A dívida excessiva cria problemas e há que lidar eficazmente com esta situação. Mas os ónus da dívida dificilmente administráveis dos países HIPC são apenas um sintoma de problemas estruturais mais profundos. Se bem que a Iniciativa HIPC apresente a probabilidade de fornecer um tão necessário alívio do elevado serviço da dívida, a verdade é que o alívio da dívida não é uma panaceia para os problemas mais vastos do desenvolvimento económico, nem é uma redução da dívida, feita uma única vez, uma garantia de que a dívida futura ficará em níveis sustentáveis. A Iniciativa HIPC é, assim, uma parte importante – mas pequena – do enquadramento global de assistência ao desenvolvimento. Talvez os grandes desafios da Iniciativa sejam as expectativas dos resultados que pode alcançar

dentro das limitações financeiras e dos constrangimentos de políticas e institucionais que dominam os países da Iniciativa HIPC. Para que os seus múltiplos objectivos sejam alcançados é preciso que os governos dos países HIPC adoptem enquadramentos de políticas sólidas e uma estratégia de desenvolvimento equilibrada. Exige ainda acções por parte da comunidade internacional destinadas a assistir os países a aumentarem as suas exportações e para apoiar os esforços de criação da capacidade necessária. Os dadores enfrentam um outro desafio que se traduz em disponibilizar os recursos adequados para financiar as prioridades de desenvolvimento dos países da Iniciativa HIPC e de outros países pobres, e garantir que o alívio da dívida aos países da Iniciativa HIPC seja, na verdade um suplemento aos outros fluxos de ajuda. Para solucionar as questões estratégicas enfrentadas pela Iniciativa recomendam-se as quatro acções seguintes:

- Clarificar o propósito e objectivos da Iniciativa, assegurar que o seu modelo é consistente com estes objectivos e que os objectivos bem como o modo como vão ser alcançados sejam claramente comunicados à comunidade universal.
- Aumentar a transparência da metodologia e dos modelos económicos subjacentes às projecções da dívida e o realismo das previsões de crescimento económico nas análises de sustentabilidade da dívida. Tal facilitaria a tomada de decisões ao fornecer uma melhor avaliação das perspectivas e riscos que cada um dos países enfrenta.
- Manter os padrões de desempenho das políticas. Ajudar-se-ia, assim, a minimizar os riscos relativos à prossecução e manutenção dos objectivos da Iniciativa. Quando houver necessidade de abrandar os critérios estabelecidos de desempenho das políticas, haverá que se apresentar uma explicação lógica clara e transparente.
- Aumentar a incidência no crescimento favorável aos pobres quanto aos critérios de desempenho. Deveria haver um melhor equilíbrio entre o aumento do crescimento e as despesas sociais, relativamente ao actual ênfase atribuído a estas últimas.

Resposta da Gestão

A Gestão concorda amplamente com as recomendações do OED. Embora reconheça que os objectivos da Iniciativa HIPC tenham aumentado em ambição nos últimos anos, a resposta da Gestão lembrou que, ao reduzir os montantes da dívida, a Iniciativa visou sempre contribuir para uma arquitectura do desenvolvimento mais ampla, mais abrangente, mas não suplantá-la. A Gestão manifestou também o seu apoio ao destaque que o OED atribuiu à complementaridade de recursos como um importante princípio subjacente da Iniciativa, mas defende que deveria ser avaliado individualmente para cada um dos países e que as transferências de recursos adicionais para apoio de programas de desenvolvimento não deveriam ser feitas à custa da sustentabilidade da dívida.

Perspectiva dos Directores Executivos

O Comité para a Eficácia do Desenvolvimento (CODE) louvou o OED pelo relatório de excelente qualidade, programado para informar a actualização anual da gestão da Iniciativa HIPC, planeada para Setembro de 2003. Os membros apoiaram o estímulo das recomendações. A discussão do CODE destacou vários pontos fundamentais: (1) O alívio da dívida não é um substituto de programas de desenvolvimento mais vastos, orientados para o crescimento e a Iniciativa HIPC não deve ser vista como um dos vários instrumentos para apoiar a redução da pobreza; (2) A complementaridade é uma parte importante do enquadramento da Iniciativa HIPC, mas não deve suplantar a afectação de recursos feita na base do desempenho; e (3) O realismo da análise de sustentabilidade da dívida e uma clara comunicação exterior destinada a apoiar a compreensão do público das conclusões do relatório são igualmente aspectos importantes.



Director Geral, Avaliação das Operações: *Gregory K. Ingram*
Director Adjunto, Departamento de Avaliação das Operações: *Nils Fostvedt*
Gestor, Avaliação e Métodos Empresariais: *Victoria Elliott*
Chefe do Projecto: *Madhur Gautam*

▶ Esta Sinopse baseia-se em "A Iniciativa para os *Précis*, Países Pobres Muito Endividados (HIPC): Uma Análise do OED" por Madhur Gautam

▶ O estudo completo encontra-se no endereço:
<http://www.worldbank.org/oed/HIPC>

▶ A Sinopse está à disposição dos Directores Executivos e funcionários do Banco através da Unidade de Documentos Internos e dos centros de serviços de informação regional, e do público em geral através da InfoShop do Banco Mundial. As Sinopses podem ser disponibilizadas gratuitamente através de OED Help Desk: eline@worldbank.org ou do telefone 1-202/458-4497.

DECLARAÇÃO: Os pontos de vista expressos neste documento reflectem apenas as opiniões dos funcionários e editores da área de Avaliação das Operações e não deverão ser atribuídos ao Banco Mundial, organizações afiliadas ou aos seus Directores Executivos.

Editor da Série
Caroline McEuen

@ <http://www.worldbank.org/oed>