

8ª Publicação

**ASPECTOS ANALÍTICOS CHAVE
PARA O FINANCIAMENTO EXTERNO PÚBLICO**

Alison Johnson e Matthew Martin

Debt Relief International Ltd
Agosto 2004

ISBN 1-903971-30-6

Versão original em inglês. ISBN 1-903971-28-4

© Direitos de Autor 2004 do Debt Relief International Ltd. Não é permitido fazer qualquer reimpressão, republicação, fotocópia ou outro uso deste material sem a autorização prévia de DRI.

Publicado por

Debt Relief International Ltd

4th Floor, Lector Court, 151-153 Farringdon Road

London EC1R 3AF, Reino Unido

Tel.: 44 (0)20 – 7278 0022 Fax: 44 (0)20 – 7278 8622 Email: publications@dri.org.uk

Impresso no Reino Unido por
Andrew Thornhill, Londres

PREFÁCIO

Esta série de publicações foi iniciada em resposta ao crescente número de pedidos que a Debt Relief Internacional (DRI) recebeu de informações sobre as actividades dos Países Pobres Muito Endividados (PPME) Programa de iniciativa de criação de capacidades (CBP) e sobre os aspectos técnicos de análise da dívida e negociações necessárias ao desenvolvimento e implementação nacional de estratégias de dívida. O objectivo do PPME CBP, fundado por sete governos europeus (Áustria, Canada, Dinamarca, Irlanda, Suécia, Suíça e o Reino Unido), é criar e fortalecer a capacidade dos governos PPME para desenvolver e implementar a sua própria estratégia de alívio de dívida nacional e uma nova política de empréstimos consistente com a sustentabilidade da dívida a longo prazo sem ter de se apoiar na assistência internacional. A DRI é a entidade sem fins lucrativos da CBP para PPME e o programa é implementado com quatro organizações regionais: BEAC/BCEAO Pôle-Dette para a África francófona, CEMLA para a América Latina, MEFMI para a África Oriental e Austral e WAIFEM para a África Ocidental anglófona.

Esta série surge da nossa experiência de trabalhar com 32 países PPME e, em particular, de realizar workshops nacionais, regionais e internacionais sobre a estratégia da dívida, negociações de dívida, previsões macroeconómicas e redução da pobreza. Destinam-se, principalmente, a responsáveis superiores e decisores de países PPME, mas são úteis para responsáveis de organizações regionais de África, Ásia e América Latina, ONGs e académicos em países em vias de desenvolvimento e desenvolvidos.

O objectivo da série é apresentar determinados tópicos de forma concisa, acessível e prática para utilização e implementação por governos PPME. A série deve permitir aos responsáveis superiores e decisores centrar-se em alguns dos assuntos chave relacionados com a sustentabilidade da dívida a longo prazo, previsões macroeconómicas e redução da pobreza nos países PPME. Cada publicação deverá ter uma abordagem razoável.

Os pontos de vista expressos nas publicações são os dos autores e não necessariamente os dos doadores PPME CBP.

Aceitamos com prazer quaisquer comentários sobre esta publicação ou sugestões de outros tópicos a incluir.

Alison Johnson
Directora das publicações

Yolande Eyoum
Administradora das publicações

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	CLASSIFICAÇÃO DA ASSISTÊNCIA EXTERNA	4
2.1	Definição de Assistência Externa, Ajuda e Concessionalidade	4
2.1.1	Ajuda	4
2.1.2	Concessionalidade dos Empréstimos	4
2.1.3	Análise da Concessionalidade	6
2.2	Tipos de Assistência Externa	8
2.2.1	Fontes e Condições de Financiamento	8
2.2.2	Tipos de Financiamento	18
2.2.3	Receptores da Assistência Externa	21
3.	PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ASSISTÊNCIA EXTERNA	23
3.1	Orçamento	23
3.2	Balança de Pagamentos	23
3.3	Sector Monetário e Reservas	25
4.	EVOLUÇÃO DA ASSISTÊNCIA EXTERNA	26
4.1	Revisão do Portfólio	26
4.2	Indicadores da Sustentabilidade da Assistência Externa	29
4.3	Indicadores de Referência para os Indicadores da Sustentabilidade da Assistência Externa	31
5.	ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS E DAS PRÁTICAS DOS DOADORES/CREDORES E DO GOVERNO	32
5.1	Procedimentos e Práticas dos Doadores/Credores	32
5.1.1	Condições Precedentes	32
5.1.2	Procedimentos de Desembolsos	33
5.1.3	Procedimentos de Aquisição	37
5.2	Procedimentos e Práticas do Governo	39
6.	ASPECTOS DAS POLÍTICAS DA ASSISTÊNCIA EXTERNA	42
6.1	Concessionalidade	42
6.2	Tipos de Assistência	42
6.3	Canais de Assistência	43
6.4	Prioridades das despesas e Flexibilidade	44
6.5	Previsibilidade	45
6.6	Condicionalidade das Políticas	46
6.7	Diálogo de Políticas	50
6.8	Avaliação dos Doadores	51

7.	IMPACTO MACROECONÓMICO DA ASSISTÊNCIA EXTERNA	51
7.1	Impacto no Orçamento	51
7.2	Impacto na Balança de Pagamentos	52
7.3	Impacto Monetário	54
7.4	Impacto na Inflação	54
7.5	Impacto nas Poupanças e no Investimento	54
7.6	Impacto na Dívida	55
8.	CONCLUSÃO	56

TABELAS

Tabela 1:	Comparação dos Fluxos de Financiamento	3
Tabela 2:	Concessionalidade das Condições de Crédito com Taxas de Desconto Diversas	7
Tabela 3:	Assistência Externa a Países em vias de desenvolvimento, 1970 – 2001	9
Tabela 4:	Condições de Crédito dos Credores Multilaterais	12
Tabela 5:	Concessionalidade e Condições Médias da APD Bilateral OCDE*, 2000	14
Tabela 6:	Taxas de Juro dos Credores Bilaterais OCDE	15
Tabela 7:	Taxas de Juro Comerciais (1995-2002)	20
Tabela 8:	Assistência Externa – Fontes e Receptores	25
Tabela 9:	APD Bilateral Condicionada e Não-Condicionada*, 2000	38

CAIXAS

Caixa 1:	Estratégias dos Credores para Fugirem aos Limites de Concessionalidade	17
Caixa 2:	Diferenças nos Dados da Assistência Externa	24
Caixa 3:	Ciclo da Ajuda e da Dívida	26
Caixa 4:	Monitorização das Reduções na Assistência Externa	29
Caixa 5:	O Que é Fungibilidade?	45

ANEXOS

Anexo 1:	Glossário de Termos	57
Anexo 2:	Cálculo do Valor Actualizado	62
Anexo 3:	Agência de Doadores/Credores OCDE	63
Anexo 4:	Bibliografia	73

ACRÓNIMOS

ACDI	Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional
AECI	Agência Espanhola de Cooperação Internacional
AfD	(antiga CFD: Caisse française de développement) Agência Francesa para o Desenvolvimento
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
Asdi	Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AT	Assistência Técnica
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BADEA	Banco Árabe para o Desenvolvimento Económico da África Ocidental
BAsD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BCAIE	Banco Centro-Americano de Integração Económica
BCEAO	Banco Central dos Estados da África Ocidental
BDAO	Banco de Desenvolvimento da África Oriental
BDC	Banco de Desenvolvimento do Caribe
BdP	Balança de Pagamentos
BEAC	Banco dos Estados da África Central
BEI	Banco Europeu de Investimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BIsD	Banco Islâmico de Desenvolvimento
BND	Banco Nórdico de Desenvolvimento
BOAD	Banco de Desenvolvimento da África Ocidental
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (OCDE)
CAF	Corporação Andina de Fomento
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CEMLA	Centro de Estudos Monetários Latino-Americanos
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (Agência Espanhola de Crédito à Exportação)
CMCF	Fundo de Compensação Multilateral CARICOM

CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
COFACE	Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Agência Francesa de Crédito à Exportação)
CWB	Canadian Western Bank
DANIDA	Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional
DERP	Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza
DERP-P	Documento Provisório de Estratégia para a Redução da Pobreza
DES	Direitos Especiais de Saque
DFID	Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional
DRI	Debt Relief International
EBS	Exportações de Bens e Serviços
ECGD	Export Credits Guarantee Department (<i>Agência Britânica de Crédito à Exportação</i>)
ED	Elemento de Donativo
EDC	Exportation et développement Canada (<i>Agência Canadiana de Crédito à Exportação</i>)
EKF	Eksport Kredit Fonden (<i>Agência Dinamarquesa de Crédito à Exportação</i>)
EKN	Exportkreditnämnden (<i>Agência Sueca de Crédito à Exportação</i>)
EPE	Empréstimos para Programas Especiais
ERG	Export Risk Guarantee (<i>Agência Suíça de Crédito à Exportação</i>)
ESAF	Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural
FAD	Fundo Africano de Desenvolvimento
FADES	Fundo Árabe para o Desenvolvimento Económico e Social
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FINNIDA	Agência Finlandesa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
FINNVERA	Agência Finlandesa de Crédito à Exportação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FND	Fundo Nórdico de Desenvolvimento

FOE	Fundo para Operações Especiais (<i>BID</i>)
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (<i>Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Rio de la Plata</i>)
FPD	Financiamento Público ao Desenvolvimento
GIEK	Garanti-Institutet for Eksportkredit (<i>Agência Norueguesa de Crédito à Exportação</i>)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (<i>Agência Alemã de Cooperação Técnica</i>)
IBWs	Instituições de Bretton Woods
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JIBC	Banco Japonês de Cooperação Internacional
JICA	Agência Japonesa de Cooperação Internacional
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (<i>Banco Alemão de Desenvolvimento</i>)
LCC	Linhas de Crédito Contingente
LGA	Licença Geral Aberta
MEFMI	Macroeconomic and Financial Management Institute for Eastern and Southern Africa (<i>Instituto de Gestão Económica e Financeira da África Oriental e Austral</i>)
MITI	Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (<i>Japão</i>)
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
NORAD	Agência Norueguesa para o Desenvolvimento Internacional
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos
OCSF	Outros Contributos do Sector Público
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (<i>Agência Austríaca de Crédito à Exportação</i>)
ONDD	Office national du Ducroire-Delcredere (<i>Agência Belga de Crédito à Exportação</i>)
ONG	Organização Não Governamental
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAM	Programa Alimentar Mundial

PFA	Programa de Financiamento Ampliado do FMI
PFC	Programa de Financiamento Compensatório
PFRS	Programa de Financiamento de Reserva Suplementar
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	País Menos Avançado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPME	País Pobre Muito Endividado
PPME I	Iniciativa PPME Original
PPME II	Iniciativa PPME Reforçada
PRGF	Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento
ROC	Recursos Ordinários em Capital
ROI	Receitas Orçamentais Internas
SACE	Instituto per i Servizi Assicurativi del Commercio Esterno <i>(Agência Italiana de Crédito à Exportação)</i>
SBA	Acordo Stand-by
SDC	Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação
SFI	Sociedade Financeira Internacional
TJCR	Taxas de Juro Comerciais de Referência
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional
VA	Valor Actualizado
VAL	Valor Actualizado Líquido
WAIFEM	West African Institute for Financial and Economic Management <i>(Instituto de Gestão Económica e Financeira da África Ocidental)</i>

1. INTRODUÇÃO

Para os PPMEs e os países em vias de desenvolvimento de baixos rendimentos, a assistência externa é primordialmente composta por donativos, empréstimos concessionais e créditos à exportação de fontes bilaterais e multilaterais oficiais. Pelo contrário, os países de rendimentos medianos em vias de desenvolvimento não têm acesso a estes tipos de financiamento externo. Em vez disso, contam com empréstimos não-concessionais e créditos de agências bilaterais e multilaterais. Além disso, os países de rendimentos medianos mais dignos de crédito também podem obter créditos sindicados junto de bancos comerciais ou emitir obrigações nos mercados de capitais internacionais. A Tabela 1 resume os principais tipos de fluxos financeiros disponíveis a todos os devedores soberanos conforme o seguinte:

- Fluxos de ajuda – compostos por donativos e empréstimos concessionais, que constituem as principais fontes de financiamento externo para os PPMEs e os países de baixos rendimentos.
- Dívida não-concessional – composta por créditos à exportação e outro financiamento para o desenvolvimento (tal como empréstimos não-concessionais de agências bilaterais e multilaterais), empréstimos sindicados e emissões de obrigações, que estão disponíveis para devedores mais dignos de crédito.
- Dívida interna – composta por instrumentos da dívida nacional emitidos por governos, agências e /ou sociedades. A dívida interna não será considerada neste documento.

Esta tabela também fornece uma comparação dos fluxos financeiros em termos de custos, condicionalidade, desembolsos, utilização, objectivos, previsibilidade, riscos e incumprimento, que são discutidos em pormenor no documento *Financing Poverty Reduction in the Heavily Indebted Poor Countries: Beyond HIPC II* (Financiando a Redução da Pobreza nos Países Pobres Muito Endividados: Para Além de PPME II)¹

Para que os Governos PPME possam elaborar a sua própria estratégia nacional para assistência externa, terão de ir além destes aspectos e analisar a sua experiência de assistência externa, de que forma tem sido entregue e os constrangimentos a esta entrega, assim como o seu impacto na macroeconomia e nas despesas na redução da pobreza. Além disso, os Governos PPME precisam de analisar futuras opções para assistência externa e conceber uma estratégia nacional que possibilite a sustentabilidade a longo prazo da assistência externa para redução da pobreza.

⁰¹ Vd. M. Marrin (2000).

Este documento incide nos aspectos-chave que os Governos PPME precisam de examinar, ao analisarem as suas opções para nova assistência externa e conceberem uma estratégia para a assistência externa. O documento encontra-se dividido em secções, que por sua vez analisam um conjunto de aspectos-chave para concepção de uma estratégia para assistência externa, conforme se segue:

- Classificação da assistência externa: definição de assistência externa, ajuda, concessionalidade e das diversas formas em que esta pode ser classificada por condições financeiras, fonte de fundos, tipo de fundos, e receptor;
- Impacto da assistência externa no orçamento, na balança de pagamentos e nas contas do sector monetário;
- Evolução da assistência externa: as principais componentes de uma revisão do portfólio da assistência externa e os indicadores-chave para monitorização dos fluxos da assistência externa;
- Análise dos procedimentos e das práticas dos doadores/credores e dos governos e as implicações para a assistência externa;
- Aspectos das políticas da assistência externa e como coordenar com a estratégia nacional de redução da pobreza e desenvolvimento;
- Impacto macroeconómico da assistência externa na balança de pagamentos, no orçamento, no sector monetário, na inflação, nas poupanças e no investimento e nos níveis da dívida.

Este documento assenta extensivamente na experiência da Debt Relief International de assessoria e formação de 32 dos Países Pobres Muito Endividados durante os últimos seis anos, por vezes em colaboração com os nossos parceiros regionais: o BCEAO/BEAC Pôle-Dette, o Centro de Estudos Monetários Latino-Americanos (CEMLA), o Instituto de Gestão Macroeconómica e Financeira da África Oriental e Austral (MEFMI), o Instituto de Gestão Económica e Financeira da África Ocidental (WAIFEM); e outras instituições internacionais, tais como o Secretariado da Commonwealth, o FMI, a CNUCED, o PNUD e o Banco Mundial. Estamos gratos a estas instituições e especialmente aos Governos dos 32 PPMEs com os quais a DRI trabalha, a cujos decisores e quadros se deverá atribuir o verdadeiro mérito pela competência que ganhámos. Também gostaríamos de agradecer a Magdalene Ewuraesi Apenteng as suas contribuições de grande valor para o relatório.

TABELA 1: COMPARAÇÃO DOS FLUXOS DE FINANCIAMENTO

		FLUXOS DE AJUDAS				DÍVIDA NÃO-CONCESSIONAL			
	Donativos	Empréstimos Concessionais	Créditos à Exportação/Outro Financiamento para o Desenvolvimento	Empréstimos Sindicados	Obrigações	Dívida Interna			
Custo	nenhum reembolso nem juro	taxas concessionais, elemento de donativo > 35%	subsídio ligeiro, sobrepreço, custos ocultos	taxas comerciais, taxas adicionais	taxas comerciais, taxas adicionais	taxas comerciais			
Condicionalidade	vínculo a ajustamento estrutural? caprichos dos doadores?	vínculo a ajustamento estrutural? caprichos dos doadores?	alguma – para garantia	nenhuma, mas diferenciais mais elevados	nenhuma, mas diferenciais mais elevados	nenhuma, mas prémio de risco			
Desembolso	donor fads? programa – rápido projecto lento	programa – rápido projecto lento	razoável	rápido	rápido	rápido			
Utilização	tying? counterpart fund requirements?	tying? counterpart fund requirements?	tying?	untied	untied	untied			
Objectivo	financiamento para o desenvolvimento e o orçamento	financiamento para o desenvolvimento e o orçamento	financiamento comercial	financiamento para o orçamento, solvabilidade	financiamento para o orçamento, solvabilidade	financiamento para o orçamento, desenvolvimento do mercado financeiro			
Previsibilidade	razoável	razoável	baixa – depende da garantia?	instável	instável	elevada até à saturação			
Riscos	ligeiro risco cambial	ligeiro risco cambial, juro fixo, vencimento longo	taxa de câmbio elevada, juro fixo, concentração do vencimento	taxa de câmbio elevada (compensada por instrumentos de gestão dos riscos?); taxa de juro elevada, concentração do vencimento	taxa de câmbio elevada (compensada por instrumentos de gestão dos riscos?); taxa de juro elevada, concentração elevada do vencimento	nenhum risco de taxa de câmbio (a menos que indexada), juro fixo ou variável: concentração do vencimento?			
Incumprimento	nenhum	Clube de Paris –bilateral	Clube de Paris –bilateral	Clube de Londres	comparável ao Clube de Paris?	?			

2. CLASSIFICAÇÃO DA ASSISTÊNCIA EXTERNA

Esta secção examina as três formas principais em que o financiamento externo pode ser classificado: de acordo com as suas condições financeiras, de acordo com a sua fonte de fundos e de acordo com o tipo de fundos.

2.1 DEFINIÇÃO DE ASSISTÊNCIA EXTERNA, AJUDA E CONCESSIONALIDADE

A assistência externa é composta por ajuda ou financiamento concessional, também conhecido como ‘assistência pública ao desenvolvimento’ (APD), e financiamento relacionado com o mercado ou não-concessional. A distinção entre ajuda e financiamento relacionado com o mercado reflecte o custo efectivo de fundos para o receptor, que é caracterizado pelo uso do conceito de concessionalidade. Para PPMes, os fluxos de ajuda representam a maior parte da assistência externa para efeitos de desenvolvimento. Contudo, muitos países em vias de desenvolvimento também usam créditos à exportação e outros tipos de financiamento não-concessional.

Esta secção define a ajuda e o conceito de concessionalidade usado para distinguir entre ajuda e fluxos não-concessionais. Para mais pormenores sobre os termos e as definições da assistência externa, consulte o Glossário no Anexo 1.

2.1.1 Ajuda

A **ajuda** (também conhecida por APD) é composta por donativos, que são transferências que não têm de ser reembolsadas, e empréstimos, que são classificados como ‘assistência pública ao desenvolvimento (APD)’ a países em vias de desenvolvimento. A **assistência pública ao desenvolvimento** consiste em donativos ou empréstimos, que são:

- concedidos pelo sector público oficial – ou seja por qualquer governo ou órgão relacionado com o governo, ou garantidos por um órgão de um governo credor, tal como uma agência de créditos à exportação;
- destinados à promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar social. Como resultado, donativos e empréstimos para fins militares são excluídos da APD; e
- em condições financeiras concessionais. Para a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), a concessionalidade da APD é definida como empréstimos com um elemento de donativo de pelo menos 25%.

Empréstimos, que são concedidos pelo sector público, mas que não são classificados como APD porque não se destinam primordialmente ao desenvolvimento ou não são concessionais, são conhecidos como **Outros Contributos do Sector Público (OCSP)**. Estes incluem créditos à exportação concedidos por governos doadores ou por eles garantidos. Donativos e empréstimos militares também são classificados como OCSP.

2.1.2 Concessionalidade dos Empréstimos

Então, como se calcula a concessionalidade de um empréstimo? A concessionalidade dos empréstimos é determinada pelo cálculo do **elemento de donativo (ED)**, que é definido como:

$$ED (\%) = \frac{(\text{montante nominal do empréstimo} - \text{valor actualizado}) \times 100}{\text{montante nominal do empréstimo}}$$

O cálculo reflecte as condições do empréstimo na altura do compromisso, quando o empréstimo foi acordado. O **valor actualizado** é o fluxo descontado de futuros pagamentos do serviço da dívida, pressupondo-se que o empréstimo é desembolsado na íntegra na data do contrato. Por outras palavras, o cálculo de futuros pagamentos de juro é sobre o montante total do empréstimo e não toma em conta o facto de os desembolsos se poderem efectuar durante uma série de anos. O cálculo do valor actualizado é descrito mais pormenorizadamente no Anexo 2.

Visto que um donativo não é reembolsado nem existe uma cobrança de juro, o valor actualizado de futuros pagamentos é zero, tendo por conseguinte um elemento de donativo de 100%. Porém, para os empréstimos é uma história diferente e a duração dos períodos de carência e de vencimento irá determinar o valor actualizado de futuros pagamentos do serviço da dívida e consequentemente do elemento de donativo. Em geral, empréstimos com períodos mais longos de carência e vencimento e taxas de juro mais baixas têm um valor actualizado mais pequeno e por conseguinte um maior elemento de donativo. Por exemplo, um empréstimo da AID com uma carência e um vencimento de 10 anos e 40 anos respectivamente e uma comissão de serviço de $_%$ tem um elemento de donativo de aproximadamente 70%. Isto significa que durante a duração de um empréstimo, o devedor só estará a reembolsar em termos de valor actualizado cerca de 30% do montante nominal do empréstimo, sendo os restantes 70% equivalentes a um donativo. Empréstimos com períodos mais curtos de carência e vencimento e/ou taxas de juro mais elevadas terão elementos de donativo mais baixos, sendo por conseguinte menos concessionais ou tendo um serviço mais oneroso.

O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE define empréstimos concessionais como tendo um elemento de donativo – calculado na base de uma taxa de desconto uniforme de 10% para todos os empréstimos, de pelo menos 25%. Esta é a base actual usada para definir a APD. A dificuldade desta definição é que em períodos de taxas de juro baixas, é possível um empréstimo cotado comercialmente numa moeda com taxa de juro baixa ser concessional.

Em 1996, a OCDE mudou a forma como determinava a concessionalidade para créditos à exportação, mas não para a APD. Em vez de uma taxa uniforme de 10%, a taxa de desconto para calcular o elemento de donativo de um crédito à exportação são as Taxas de Juro Comerciais de Referência (TJCR) relacionadas com o mercado². Usando taxas de desconto TJCR, um crédito à exportação é considerado concessional, se tiver um elemento de donativo de pelo menos 35%.

No entanto, para os 49 países de baixos rendimentos ao abrigo da classificação das Nações Unidas de países menos avançados (PMAs), o limite de concessionalidade para créditos à exportação é um elemento de donativo de 50% ou superior. Isto significa que os PMAs só deverão obter créditos à exportação com um elemento de donativo de 50% ou superior. Os PMAs são um subgrupo de países de baixos rendimentos, estabelecido pelas Nações Unidas como figurando abaixo dos limites de rendimentos, diversificação económica e desenvolvimento social³. A maioria dos países PPME, mas não todos, são um subgrupo dos PMAs⁴.

² Para as taxas TJCR mais recentes emitidas pela OCDE, vd. www.oecd.org

³ Para mais pormenores sobre os PMAs, vd. CNUCED (2000) ou o website www.unctad.org/ldcs/LDCs/

⁴ As excepções são os Camarões, a Costa do Marfim, o Gana, as Honduras, a Nicarágua, a Nigéria, o Quénia, a República do Congo, e o Vietname.

O Fundo Monetário Internacional adoptou o elemento de donativo de 35% como o limite para a concessionalidade dos empréstimos a excluir dos limites de endividamento em programas do Fundo⁵. Não aplica o limite de 50%, embora muitos tenham sugerido que devesse fazê-lo. O FMI calcula o elemento de donativo com base nas taxas TJCR médias para os seis meses precedentes.

Para efeitos da Iniciativa PPME, o FMI e o Banco Mundial usam as TJCRs específicas de uma moeda da OCDE como as taxas de desconto para calcular o valor actualizado da dívida⁶.

2.1.3 Análise da Concessionalidade

O elemento de donativo de cada empréstimo pode ser usado para avaliar a concessionalidade. A Tabela 2 abaixo fornece exemplos de algumas condições de crédito de credores multilaterais e bilaterais e analisa a concessionalidade do crédito com taxas de desconto alternativas. Esta tabela ilustra a diferença na concessionalidade dos empréstimos usando uma taxa-padrão de 10% ou as taxas TJCRs específicas de uma moeda como a taxa de desconto. Por exemplo, os empréstimos japoneses de APD, com um elemento de donativo de 7,5%, são não-concessionais quando usam a taxa TJCR actual porque a taxa de juro do empréstimo de 1% não é muito inferior à taxa de desconto. Isto não é dizer que os empréstimos japoneses são mais onerosos do que os de outros credores. Com uma taxa de desconto de 10%, os empréstimos japoneses são altamente concessionais. Assim, ao avaliar a concessionalidade é importante saber que taxa de desconto está a ser usada e avaliar o elemento de donativo de um credor individual relativamente aos disponíveis de outros credores.

Para além da concessionalidade dos empréstimos individuais, é comum calcular a concessionalidade global do portfólio dos empréstimos. Se o portfólio for dominado por financiamentos altamente concessionais, então a concessionalidade global será elevada. Contudo, se o país tiver obtido financiamentos em montantes relativamente elevados de créditos à exportação ou outro financiamento não-concessional, então a concessionalidade global será muito inferior. A concessionalidade do portfólio da dívida é por vezes usada como um indicador de referência, face ao qual se pode comparar a concessionalidade de novos financiamentos. Porém, a eficácia disto depende de financiamentos passados.

⁵ FMI (1995) e FMI (1996).

⁶ Para mais pormenores sobre a Iniciativa PPME e sua implementação, vd. Martin and Johnson (2001).

TABELA 2: CONCESSIONALIDADE DAS CONDIÇÕES DE CRÉDITO COM TAXAS DE DESCONTO DIVERSAS

Creditor	Condições dos Empréstimos			Taxa TJCR específica de uma moeda	Elemento de Donativo (%) com taxa TJCR	10% taxa de desconto
	Vencimento (anos)	Carência (anos)	Taxa de Juro (%)			
Credores multilaterais						
AID (países exclusivamente AID)	40	10	0.8	DES = 5.11	60.6	82.5
FMI (PRGF)	10	5.5	0.5	DES = 5.11	27.2	46.9
FAD	50	10	0.8	DES = 5.11	66.4	85.8
FIDA	40	10	0.8	DES = 5.11	60.6	82.5
BADEA	22	5	2.0-3.0	USD = 5.73	23.7-32.4	47.4-54.2
BID	40	10	1.0-2.0	DES = 5.11	41.2-54.5	69.3-78.0
Fundo OPEP	20	5	2.0	USD = 5.73	30.8	52.3
Credores bilaterais						
Credores do Clube de Paris						
Alemanha (países exclusivamente AID)	40	10	0.8	Euro = 5.67	61.7	80.7
(outros países em vias de desenvolvimento)	25	10	2.0	Euro = 5.67	38.7	62.8
EUA APD	40	10	2.0-3.0	USD = 5.73	34.0-46.5	60.7-69.3
França APD	30	10	2.0	Euro = 5.67	32.3	59.3
Japão (PMAs)	30	10	1.0	lente = 1.45	7.5	73.8
(de baixos rendimentos)	30	10	1.8	lente = 1.45	-5.9	67.2
(de rendimentos medianos)	25	7	2.2	lente = 1.45	-10.2	57.9
Credores Não-Membros do Clube de Paris						
Fundo Kuwait	20	5	4.0	DES = 5.11	9.5	39.2
Fundo Saudita	20	5	2.0	DES = 5.11	26.6	52.3

As projeções são em bases de pagamentos iguais, exceto para a AID, o FAD e o FIDA, que pressupõem um perfil de reembolso de AID.
As taxas TJCR são taxas médias para Julho-Dezembro de 2001.
Fonte: websites e documentos dos credores

Embora a abordagem convencional tenha sido medir a concessionalidade do portfólio da dívida de um país, ignora donativos, que para muitos países constituem uma grande parcela da assistência externa. Assim, para identificar a concessionalidade global da assistência externa, os donativos assim como os empréstimos devem ser incluídos no cálculo conforme o seguinte:

$$ED = \frac{(\text{montante nominal do empréstimo} - \text{valor actualizado}) \times 100}{\text{montante nominal do empréstimo}}$$

Esta medida fornece um indicador muito melhor da concessionalidade dos fluxos externos e pode ser usada como um indicador de referência para avaliar novos financiamentos.

2.2 TIPOS DE ASSISTÊNCIA EXTERNA

Existem quatro formas principais de classificar a assistência externa conforme se segue:

- condições financeiras, incluindo a concessionalidade, discutidas na Secção 2.1 acima,
- fonte de fundos de doadores/credores multilaterais e bilaterais, credores comerciais, sector privado e organizações não governamentais (ONGs),
- tipo de financiamento, tais como donativos e empréstimos a programas, projectos e assistência técnica, e
- receptores da assistência externa, incluindo o governo e suas agências, o sector privado e ONGs.

Esta secção discute estas classificações e fornece pormenores dos tipos de assistência.

2.2.1 Fontes e Condições de Financiamento

As principais fontes de assistência externa para a maioria dos países em vias de desenvolvimento são oficiais, isto é doadores e credores multilaterais e bilaterais. Muitas instituições multilaterais e muitos governos bilaterais têm duas janelas de financiamento: uma janela concessional para financiamento para a ajuda e uma janela não-concessional para créditos à exportação ou empréstimos relacionados com o mercado. Os fluxos de ajuda também são fornecidos por organizações não governamentais (ONGs), organizações de caridade e religiosas, científicas, educacionais e culturais⁷. Muitos países em vias de desenvolvimento também podem ter acesso a financiamento comercial não-concessional de fontes privadas tais como bancos, ou exportadores, embora na maior parte dos casos este financiamento seja garantido por um governo de um país desenvolvido. Além disso, os países em vias de desenvolvimento mais dignos de crédito também podem obter financiamento directamente de bancos comerciais ou emitir obrigações nos mercados de capitais internacionais.

A Tabela 3 fornece um resumo dos principais fluxos de assistência externa a países em vias de desenvolvimento entre 1970 e 2001. Embora os fluxos líquidos da dívida a longo prazo tenham subido de forma significativa para todos os países em vias de desenvolvimento

durante as décadas de 1970 e 1980, registou-se uma queda significativa na nova dívida durante a década de 1990 e no ano 2001, tendo os países em vias de desenvolvimento de facto reembolsado mais dívida a longo prazo do que receberam em novos financiamentos. Os fluxos de donativos também aumentaram de forma significativa na década de 1980, tendo posteriormente estagnado. Para países de baixos rendimentos seriamente endividados, os fluxos líquidos da dívida foram negativos, o que implica que os países reembolsaram mais do que receberam em matéria de financiamentos, no ano 2000 e os donativos recebidas baixaram durante a década de 90.

A outra mudança significativa na última década foi o crescimento dos fluxos de capitais privados, especialmente para países de rendimentos medianos⁸ mas também para alguns países de baixos rendimentos. Para países de baixos rendimentos seriamente endividados, os fluxos do sector privado foram no ano 2000 inferiores aos da década anterior. Para todos os países em vias de desenvolvimento, registou-se uma queda nos fluxos líquidos de capitais privados em 2001 na sequência do abrandamento na economia global.

TABELA 3: ASSISTÊNCIA EXTERNA A PAÍSES EM VIAS DE DESENVOLVIMENTO, 1970 – 2001 (MIL MILHÕES DÓLARES AMERICANOS)

	1970	1980	1990	2000	2001
Todos os países em vias de desenvolvimento					
Fluxos líquidos da dívida a longo prazo	7	65.3	43.1	13.6	-19.5
Donativos (exclui AT)	1.9	13.1	28.2	29.9	29.2
Fluxos líquidos privados (IDE+portfólio)	2.2	4.4	27.8	217.6	186.7
Total dos fluxos líquidos	11.2	82.8	99.1	261.1	196.5
Países de baixos rendimentos					
Fluxos líquidos da dívida a longo prazo	2.4	13.6	15.9	0.9	na
Donativos (exclui AT)	1	7.1	14.9	15.2	na
Fluxos líquidos privados (IDE+portfólio)	0.3	0.2	2.6	9.1	na
Total dos fluxos líquidos	3.7	21	33.5	25.2	na
Países de rendimentos medianos					
Fluxos líquidos da dívida a longo prazo	4.6	51.7	27.2	12.7	na
Donativos (exclui AT)	0.9	6	13.2	14.7	na
Fluxos líquidos privados (IDE+portfólio)	1.9	4.2	24.2	208.4	na
Total dos fluxos líquidos	7.5	61.9	64.7	236	na
Países de baixos rendimentos seriamente endividados					
Fluxos líquidos da dívida a longo prazo	1.7	9.5	9.2	-5.2	na
Donativos (exclui AT)	0.5	3.4	8.2	7.3	na
Fluxos líquidos privados (IDE+portfólio)	0.1	0	2.3	0.8	na
Total dos fluxos líquidos	2.3	12.8	19.7	2.9	na

Fluxos líquidos da dívida a longo prazo excluindo o FMI.

AT = Assistência Técnica

IDE = Investimento Directo Estrangeiro

Fonte: Banco Mundial, Global Development Finance 2002

Doadores/credores multilaterais

As principais instituições internacionais que fornecem assistência externa são:

- A União Europeia, que fornece quer donativos quer empréstimos concessionais a países em vias de desenvolvimento. O Banco Europeu de Investimento (BEI) é o seu banco de desenvolvimento e fornece empréstimos a longo prazo quer ao sector público quer ao sector privado. O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) fornece recursos, principalmente donativos, para cobrir apoio macroeconómico, programas e projectos planeados. Além disso, os recursos podem ser usados para alívio da dívida ou para ajudar em caso de choques imprevistos.
- O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), que fornece empréstimos concessionais e donativos para apoiar a redução da pobreza rural em países em vias de desenvolvimento.
- O Fundo Monetário Internacional (FMI), que fornece empréstimos concessionais a países de baixos rendimentos através do seu Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF)⁹. Fornece empréstimos não-concessionais através de cinco programas principais: Acordos Stand-by (SBA), Programa de Financiamento Ampliado (PFA), Programa de Financiamento de Reserva Suplementar (PFRS), Linhas de Crédito Contingente (LCC) e Programa de Financiamento Compensatório (PFC).
- O Banco Islâmico de Desenvolvimento, que fornece financiamento a longo prazo para projectos de desenvolvimento, principalmente agricultura e infra-estruturas, nos países menos avançados.
- As Nações Unidas e suas principais agências, tais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa Alimentar Mundial (PAM), que fornecem a maior parte da sua assistência na forma de donativos.
- O Banco Mundial, que tem três ramos de crédito. A Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) fornece empréstimos altamente concessionais e alguns donativos a países de baixos rendimentos, com um rendimento per capita no ano 2000 inferior a \$885. O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) fornece empréstimos não-concessionais a países de rendimentos medianos e países mais pobres dignos de crédito¹⁰. A Sociedade Financeira Internacional (SFI) fornece empréstimos e financiamento por emissão de acções para projectos do sector privado em países em vias de desenvolvimento.

⁹ Antigo Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural (ESAF).

¹⁰ Para mais pormenores sobre aspectos relacionados com os países que se graduam/passam de crédito da AID para crédito do BIRD, vd. Associação Internacional de Desenvolvimento (2001).

Também existem bancos regionais de desenvolvimento e instituições, que se especializam no fornecimento de assistência externa a regiões geográficas. Os principais fornecedores regionais são:

- O Banco Africano de Desenvolvimento, que fornece assistência externa através da sua janela concessional o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) e crédito não-concessional através do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).
- O Banco Árabe para o Desenvolvimento Económico da África Ocidental (BADEA), que fornece empréstimos concessionais para o financiamento de projectos e donativos para assistência técnica.
- O Banco Asiático de Desenvolvimento (BAsD), que fornece quer empréstimos concessionais (o seu programa ROC), quer não-concessionais e assistência excepcional através de Empréstimos para Programas Especiais (EPE).
- O Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), que fornece empréstimos relacionados com o mercado a governos e empresas privadas nos países da Europa Central e Oriental e da Comunidade dos Estados Independentes (CEI).
- O Banco Interamericano de Desenvolvimento, que fornece quer financiamento concessional, através da sua janela de FOE, quer empréstimos não-concessionais (Ordinários em Capital) aos seus Estados-Membros.

Além disso, existem instituições sub-regionais que fornecem assistência externa incluindo:

- O Fundo Árabe para o Desenvolvimento Económico e Social (FADES);
- O Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC) e o Fundo de Compensação Multilateral CARICOM (CMCF);
- O Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), o Banco de Desenvolvimento da África Ocidental (BOAD), o Fundo CEDEAO;
- O Banco de Desenvolvimento da África Oriental (BDAO);
- O Banco Centro-Americano de Integração Económica (BCAIE), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Rio de la Plata (FONPLATA);
- O Banco Nórdico de Desenvolvimento (BND) e o Fundo Nórdico de Desenvolvimento (FND);
- A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Os pormenores das principais condições de crédito das instituições internacionais e dos principais bancos regionais de desenvolvimento são apresentados na Tabela 4.

TABELA 4: CONDIÇÕES DE CRÉDITO DOS CREDORES MULTILATERAIS

	Carência (anos)	Vencimento (anos)	Taxa de Juro (%)	Compromisso (%)	Despesas Iniciais (%)
IMF					
Stand-by Arrangements	3.25	5	variável	0	0
PRGF	5.5	10	0.5	0	0
IBRD¹					
<\$1,445 RNB ² per capita	5 ou 8	20	Libor + margem	0.85 ³	1.0
\$1,446-\$2,995 RNB per capita	4 ou 5	17	Libor + margem	0.85 ³	1.0
>\$2,996 RNB per capita	3 ou 5	15	Libor + margem	0.85 ³	1.0
AID					
Países exclusivamente AID	10	40	0.75 ⁴	0 - 0.5	0
Países mistos	10	35	0.75 ⁴	0 - 0.5	0
BAD					
	9	12 - 20	variável	1%	-
FAD					
	10	50	0.75 ⁴	0.5	
BID					
FSO	10	40	1.0 - 2.0 ⁵	0.5	1.0
Não-concessional: moeda única	?	12 - 25	variável por moeda	0.75	1% durante 4 anos
BIsD					
	3 - 7	15 - 25	0 ⁶	0	0
FIDA					
Empréstimos especiais	10	40	0.75	0	0
Condições intermediárias	5	20	50% da taxa de referência ⁷	0	0
Condições ordinárias	3	15 - 18	taxa de referência	0	0
BEI					
	2 - 8	20	taxa fixa relacionada com o mercado ⁸	0	0

¹ Empréstimos com Diferencial Fixo Condições estandardizadas dos países para reembolso uniforme do capital
² RNB - rendimento nacional bruto
³ 0.85% sobre montantes não desembolsados para os primeiros quatro anos, 0.75% posteriormente.
⁴ Taxa de serviço em vez de juro
⁵ 1% durante o período de carência, 2% posteriormente
⁶ Isento de juro, com comissão de serviço para cobrir despesas administrativas relacionadas
⁷ A taxa de referência é determinada anualmente.
⁸ Subsídio aplicado a alguns empréstimos

Fontes: Fontes e documentos dos credores

Doadores/credores bilaterais

Os doadores e credores bilaterais são governos soberanos ou suas agências, que fornecem assistência externa. Estes doadores/credores incluem governos e agências de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os governos dos países desenvolvidos, que são membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), são por vezes referidos como doadores/credores OCDE, sendo todos os outros chamados doadores e credores não-OCDE. Outra classificação dos doadores/credores bilaterais de um país são os governos que são credores participantes no seu Clube de Paris¹¹, referidos como

¹¹ Os países credores participantes do Clube de Paris variam dependendo dos quais a nação devedora obteve o financiamento. Vd. Vilanova and Martin (2001).

doadores/credores do Clube de Paris, e os que não o são, são chamados doadores/credores não-membros do Clube de Paris.

A maioria dos governos dos países desenvolvidos fornecem donativos e empréstimos concessionais directamente através do ministério, do departamento ou da agência responsável pela implementação da sua política de ajuda e desenvolvimento, tais como o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), a Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Asdi) e o Banco Alemão de Desenvolvimento, *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW)¹². Uma lista das principais agências dos países desenvolvidos encontra-se disponível no Anexo 3.

Alguns doadores/credores bilaterais têm uma política definida ou directivas claras quanto ao fornecimento de donativos e empréstimos. Por exemplo, os Governos canadiano, dinamarquês, irlandês, holandês e britânico indicaram publicamente que toda a APD bilateral será concedida como donativos. A Tabela 5 abaixo ilustra, para os países OCDE, a percentagem de APD que os doadores/credores bilaterais forneceram através de donativos no ano 2000 e as condições médias dos empréstimos da APD comprometidos para doadores/credores, que não fornecem toda a APD na forma de donativos. Sete países OCDE – a Austrália, o Canadá, a Dinamarca, a Irlanda, os Países Baixos e a Nova Zelândia – forneceram toda a sua APD na forma de donativos no ano 2000¹³. Por outro lado, o Japão (50%), a Espanha (77%) e a Itália (87%) tiveram a parcela mais baixa de donativos da APD. O elemento de donativo médio dos empréstimos concessionais foi de cerca de 72%, com um vencimento de cerca de 33 anos, um período de carência de 11 anos e uma taxa de juro de 1.4%. Os países com o elemento de donativo mais elevado são a Itália, Portugal e a Bélgica, enquanto os que têm o elemento de donativo mais baixo são a Noruega, a França e os Estados Unidos.

¹² Para mais pormenores da estrutura organizacional dos credores e doadores bilaterais OCDE, vd. Chang et al (1999), capítulo 5.

¹³ Em 1999, a Suécia e a Suíça também forneceram ajuda em 100% de donativos.

TABELA 5: CONCESSIONALIDADE E CONDIÇÕES MÉDIAS DA APD BILATERAL OCDE*, 2000

Doador Bilateral	Empréstimos da APD – Condições Médias				
	Donativos como (%) da APD total	Elemento de Donativo** (%)	Vencimento (anos)	Período de Carência (anos)	Taxa de Juro (%)
Alemanha	94	65.2	35.5	7.5	2
Austrália	100	-	-	-	-
Austria	89.3	61.3	23.6	8.7	1.9
Bélgica	97.4	78.1	30	10	0.5
Canadá	100	-	-	-	-
Dinamarca	100	-	-	-	-
Espanha	76.6	69.4	26.5	9.2	1.1
Estados Unidos	99.2	56.2	24.3	4.6	2
Finlândia	95.1	nd	nd	nd	nd
França	94.2	54	22.1	6.9	2.2
Grécia	99.3	nd	nd	nd	nd
Irlanda	100	-	-	-	-
Itália	87.4	88.4	36.9	23.4	0.5
Japão	50.3	73.1	34.8	11	1.3
Noruega	97.7	33	7.8	4.1	2.3
Nova Zelândia	100	-	-	-	-
Luxemburgo	100	-	-	-	-
Países Baixos	100	-	-	-	-
Portugal	98.4	80.3	30.7	8.9	0.1
Reino Unido	95.5	nd	nd	nd	nd
Suécia	98.4	69.9	15	9.8	0.1
Suíça	97.7	nd	nd	nd	nd
Todos os CAD	83.6	71.9	33.7	10.8	1.4

* excluindo a reorganização da dívida

** calculado usando uma taxa de desconto de 10%

nd = não disponível

Fonte: OCDE, Development Co-operation Report (Relatório de Cooperação para o Desenvolvimento), 2002

Enquanto a Tabela 5 ilustra as condições médias dos empréstimos concessionais efectuados de facto por credores bilaterais OCDE em 1999, a Tabela 6 abaixo fornece pormenores das suas taxas de juro estabelecidas quer para créditos concessionais quer para créditos à exportação de credores bilaterais OCDE.

Agências bilaterais de crédito à exportação

Para além de concederem créditos em condições da APD, a maioria dos governos dos países desenvolvidos tem agências, que fornecem financiamento não-concessional para créditos à exportação directamente ao devedor ou que garantem financiamento para créditos à exportação fornecido por exportadores ou bancos e instituições financeiras¹⁴. As principais agências OCDE de crédito à exportação encontram-se enumeradas na Tabela 6.

Empréstimos concedidos directamente pela agência de crédito à exportação são créditos completamente bilaterais. No entanto, empréstimos e créditos concedidos por exportadores, bancos ou instituições financeiras e garantidos por uma agência de crédito à exportação só passam a ser créditos bilaterais, se o devedor não efectuar o serviço do empréstimo e se invocar a garantia. Quando isto acontece, a agência de crédito à exportação passa efectivamente a ser o credor, em vez do exportador ou banco, e consequentemente a dívida passa a ser classificada como bilateral. A dificuldade para os governos receptores é que estes nem sempre sabem se um crédito à exportação foi garantido por uma agência de crédito à exportação, por isso não é fácil classificá-lo como financiamento oficial ou privado.

TABELA 6: TAXAS DE JURO DOS CREDORES BILATERAIS OCDE

	APD		CRÉDITOS À EXPORTAÇÃO		
	Agência	Taxa (%)	Agência	Moeda	TJCR*
<i>Alemanha</i>	KfW	0,75 - 2,0	Hermes	euro	5,22 (> 8,5 anos)
<i>Áustria</i>	MNE	4,0	OeKB	euro	5,22 (> 8,5 anos)
<i>Bélgica</i>	MNE	2,0	ONDD	euro	5,22 (> 8,5 anos)
<i>Canadá</i>	CIDA	0,5 - 2,0	CWB/EDC	dólar	5,77 (> 8,5 anos)
<i>Dinamarca</i>	DANIDA	2,5	EKF	coroa dinamarquesa	5,50 (> 8,5 anos)
<i>Espanha</i>	AECI	4,5	CESCE	euro	5,22 (> 8,5 anos)
<i>EUA</i>	USAID	2,0 - 3	Ex-Im Bank	dólar	4,54 (> 8,5 anos)
<i>Finlândia</i>	FINNIDA	0,5 - 0,75	FINNVERA	euro	5,22 (> 8,5 anos)
<i>França</i>	AfD	2,0	COFACE/ Banque de France	euro	5,22 (> 8,5 anos)
<i>Itália</i>	MNE	4,0	SACE	euro	5,22 (> 8,5 anos)
<i>Japão</i>	JIBC/JICA	1 - 3	JIBC/MITI	iene	1,59 (> 8,5 anos)
<i>Noruega</i>	NORAD	2,5	GIEK	coroa norueguesa	7,04
<i>Países Baixos</i>	MNE	2,5	Gerling NCM	euro	5,22 (> 8,5 anos)
<i>Reino Unido</i>	DFID	**	ECGD	libra esterlina	5,52 (> 8,5 anos)
<i>Suécia</i>	Asdi	**	EKN	coroa sueca	5,80
<i>Suíça</i>	SDC	2,5	ERG	franco	2,99

* taxas de 12 de Novembro de 2002, para o período de 15/11/2002-14/12/2002
 ** APD entregue como donativos
 MNE = Ministério dos Negócios Estrangeiros
 Fonte: websites e documentos da OCDE, da DRI e dos países.

Os Governos-Membros OCDE estabeleceram um conjunto de directivas que cobrem o financiamento do crédito à exportação, que é conhecido como o *Acordo sobre Directivas para Créditos à Exportação com Apoio Oficial (Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits)*¹⁵. As directivas impõem limites aos pagamentos de tesouraria a efectuar antes ou no ponto de partida do crédito, condições de reembolso e de juro e restrições ao fornecimento de ajuda ligada.

¹⁴ Para mais pormenores dos termos e das condições, vd. OCDE 2001.

¹⁵ Para mais pormenores, vd. OCDE 2001.

Os elementos-chave para os créditos com apoio oficial são conforme se segue:

- Pelo menos 15% do contrato deverão ser cobertos por pagamentos de tesouraria. Isto quer dizer que crédito à exportação pode ser para um máximo de 85% do valor do contrato e este pode variar dependendo dos bens a adquirir. Em alguns casos, o crédito será limitado a 100% dos bens fornecidos a nível nacional (i.e. se for ligado).
- A condição máxima de reembolso é de 5 anos (ou 8_ anos com notificação prévia). Esta pode ser prolongada até 10 anos para os países em vias de desenvolvimento mais pobres.
- As taxas de juro mínimas são as Taxas de Juro Comerciais de Referência (TJCR), às quais o credor poderá acrescentar um diferencial com base na sua avaliação da solvabilidade, do tamanho do empréstimo e/ou do seu vencimento. Comissões de compromisso por imobilização de fundos e outras taxas também poderão ser cobradas pela agência de crédito à exportação.
- Créditos com concessionalidade inferior a 35% (ou 50% para PMAs) não podem ser ligados. (Vd. Secção 5.2.2 para mais discussões sobre financiamento ligado.)

Muitos doadores/credores bilaterais OCDE também oferecem pacotes de financiamento, que combinam donativos ou empréstimos concessionais com fundos não-concessionais, tais como créditos à exportação. Estes são conhecidos por diversos nomes, tais como créditos mistos, financiamento conjunto, ou financiamento paralelo, do quais uma parcela poderá ser ligada à compra de bens e serviços do país doador.

Muitos países em vias de desenvolvimento estabeleceram critérios de novos financiamentos com base em empréstimos com um elemento de donativo mínimo de 35% ou superior, porém muitos credores têm formas de preparar pacotes de financiamento, que parecem reunir os critérios de concessionalidade, mas que na prática não o fazem. A Caixa 1 abaixo fornece alguns exemplos de como isto é feito.

CAIXA 1: ESTRATÉGIAS DOS CREDORES PARA FUGIREM AOS LIMITES DE CONCESSIONALIDADE

Alguns credores, na ansiedade de concederem fundos aos países em vias de desenvolvimento, tentam dar a volta às directivas de novos financiamentos dos países através de uma variedade de métodos, que podem ocultar os verdadeiros custos do montante do empréstimo e/ou do projecto ou programa que o dinheiro deverá financiar. As estratégias específicas usadas podem ser uma ou uma combinação do seguinte:

1. Inflacionar o preço do contrato

O preço do contrato de um projecto é inflacionado para incluir o verdadeiro custo do serviço do empréstimo, que é superior às condições concessionais que figuram na documentação do empréstimo. Isto consegue-se através do aumento do preço do equipamento, da maquinaria e/ou dos serviços para reflectir a diferença entre o verdadeiro custo do juro dos fundos relacionado com o mercado e o custo do juro concessional previsto no acordo financeiro. Visto que a taxa de juro tem um grande impacto na determinação da concessionalidade, uma redução só da taxa de juro do empréstimo pode aumentar a concessionalidade o suficiente para preencher os critérios de endividamento do governo.

Isto também pode ser efectuado através de assegurar um acordo com o devedor de que não haverá concurso público para os contratos e/ou a compra de bens e serviços, em vez disso estes serão fornecidos pelo credor ou pelos seus agentes ou por pessoas indicadas.

2. Capitalização do juro no preço do contrato

Isto poderá acontecer consentindo ambas as partes a capitalização do juro ou apenas o credor. Na prática, o preço do contrato será aumentado para reflectir o custo do juro relacionado com o mercado, enquanto o empréstimo é apresentado como sendo isento de juros. O acordo financeiro (que prevê as condições do empréstimo) inclui um calendário de reembolso que mostra apenas os pagamentos de capital vencidos. Poderá haver variações disto, quando o empréstimo tiver diferentes tranches com taxas de juro diversas. Neste caso, o custo do juro da tranche (ou tranches) mais onerosa(s) será capitalizado e as outras tranches serão mantidas com as taxas de juro mais baixas, fazendo assim com que o empréstimo total pareça ser concessional. Como alternativa, a concessionalidade pode ser calculada sobre cada tranche independentemente e visto que o custo do juro das tranches mais onerosas foi capitalizado, a concessionalidade de cada tranche figurará dentro das directivas estabelecidas.

3. Período de carência

Visto que o período de carência também constitui um determinante importante da concessionalidade de um pacote de financiamento, alguns credores oferecem-se para prolongá-lo. As condições do empréstimo com o período de carência mais longo estão previstas no contrato financeiro. Para projectos haverá também um contrato de trabalhos, que define o calendário da implementação do projecto, que é normalmente independente do contrato financeiro. Porém, neste caso o contrato financeiro e o contrato de trabalhos estão vinculados e o início dos pagamentos de capital é desencadeado (i.e. o fim do período de carência) quando o contrato de trabalhos tiver sido concluído. Na fase de avaliação do empréstimo, o calendário originalmente projectado para conclusão do contrato de trabalhos coincide com o período de carência mais longo, mas na prática o contrato de trabalhos pode ser concluído antes disto e consequentemente desencadear o início dos pagamentos do serviço da dívida antes do fim do período de carência previsto. Por conseguinte, o credor pode reunir os critérios de concessionalidade na fase de avaliação, ao passo que na prática haverá um período de carência mais curto devido à conclusão 'mais rápida' do contrato de trabalhos.

4. Primeiro pagamento (sinal)

Os credores podem dar a volta à questão de um montante de empréstimo mais elevado e de pagamentos de juros elevados exigindo um primeiro pagamento inicial mais elevado do que o normal de 15% para créditos a fornecedores. Nesses casos, os credores procurarão obter primeiros pagamentos tão elevados como 20% a 30%. Visto que as condições do empréstimo se aplicam a todo o montante de empréstimo (incluindo o primeiro pagamento) mas o devedor recebe efectivamente um montante inferior a este, através deste método o credor pode reunir os critérios de concessionalidade.

5. Taxas e outros pagamentos

Os credores tentam cortar as comissões de compromisso e outras (tais como despesas iniciais e legais) numa oferta para aumentar a concessionalidade do programa. As taxas não são necessariamente inflacionadas, mas o credor sabe que para conseguir a concessionalidade necessária, estas taxas têm de ser excluídas das condições do empréstimo, e em vez disso o credor tê-las-a incluído na soma do contrato como parte do empréstimo.

6. Moratória de juros

Em alguns contratos de empréstimos, não há nenhum juro durante o período de carência, ou durante a fase de construção do projecto. Nesses casos, o juro durante o período de carência não é efectivamente calculado ou capitalizado. Porém, nestas situações, o período de carência é normalmente bastante curto. Também é importante verificar de que forma o juro está a ser calculado e cobrado após uma tal moratória.

7. Prémio de seguro

Para a maior parte dos créditos à exportação, existe uma garantia de seguro face ao incumprimento de pagamentos por parte do devedor e o prémio de seguro é incluído como parte das condições do contrato de empréstimo ou como parte do montante de empréstimo. Efectivamente, o prémio é um tipo de taxa e deverá ser incluído quando se calcula a concessionalidade. Para evitar isto, os credores poderão insistir que os pagamentos de seguros fiquem à margem do enquadramento do acordo financeiro. Em vista do facto de o custo de seguro reflectir os riscos associados ao crédito ao devedor, pode ser muito oneroso para alguns países em vias de desenvolvimento e se for incluído na avaliação da concessionalidade, os empréstimos não poderão preencher os critérios da autoridade.

Assim como obtêm financiamento de Governos OCDE, muitos países em vias de desenvolvimento também obtêm financiamento de outros países em vias de desenvolvimento. No passado, Governos não-OCDE, tais como os Estados produtores de petróleo, concederam empréstimos para financiar importações de petróleo. Noutros casos, os créditos têm sido para projectos específicos, tais como o desenvolvimento do turismo, fábricas de manufatura e equipamento e para financiar importações, por exemplo, de viaturas. As condições para muitos dos principais credores não-OCDE são apresentadas na Tabela 2 acima.

Credores comerciais

Devedores dignos de crédito poderão ter acesso a dois tipos de financiamento relacionado com o mercado:

- Empréstimos de bancos comerciais concedidos por um banco, ou por um consórcio bancário (cada um dos quais fornecendo uma percentagem concertada do montante total do empréstimo, repartindo desse modo o risco de crédito). Os custos do juro destes empréstimos serão relacionados com o mercado com a margem acima da taxa de base (por exemplo, Libor) reflectindo a solvabilidade observada do devedor.
- Obrigações são instrumentos da dívida emitidos pelo devedor em mercados de capitais internacionais, normalmente com titulares múltiplos, incluindo bancos, instituições financeiras e outros veículos de investimento. Obrigações são instrumentos negociáveis e por conseguinte os seus preços sobem ou descem em resposta à procura e à atitude do mercado. Obrigações podem ser emitidas a desconto do valor facial permitindo assim aos investidores conseguir potenciais ganhos em capital para além do rendimento do juro.

A Tabela 7 fornece informações sobre algumas das principais taxas de juro comerciais.

Assistência indirecta

A assistência indirecta é financiamento de governos de países desenvolvidos que é canalizado através de organizações não governamentais, instituições académicas, grupos religiosos, sindicatos de trabalhadores e outras organizações à margem das agências doadoras oficiais.

Governos bilaterais também fornecem dinheiro na forma de pagamentos de subscrições, taxas ou donativos a instituições multilaterais e regionais, tais como as Nações Unidas, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento.

2.2.2 Tipos de Financiamento

Para além de classificar a assistência externa por fonte e custo de fundos, também é importante analisar o tipo de financiamento concedido por doadores e credores em termos do seu objectivo principal. A assistência externa, quer donativos quer empréstimos, pode ser financiar projectos, tais como a construção de um hospital, ou programas, tais como apoio ao orçamento ou à balança de pagamentos. Também pode ser na forma de assistência técnica (também chamada cooperação técnica) ou ajuda alimentar ou de emergência. Alguns tipos de financiamento prestam-se mais a ajuda do que a empréstimos não-concessionais, ou vice-versa, mas nem sempre é o caso. Por exemplo, pensa-se normalmente que a ajuda alimentar é constituída por donativos ou empréstimos altamente concessionais de fontes multilaterais ou bilaterais, mas é possível que um governo obtenha financiamento comercial para financiar importações alimentares essenciais.

Embora esta secção incida nos principais tipos de financiamento, deve notar-se que estes também podem ser usados em combinação, tal como empréstimos a projectos e donativos de assistência técnica.

Ajuda e empréstimos a projectos

A assistência a projectos consiste em financiamento para actividades específicas, tais como projectos capitais para desenvolvimentos de infra-estruturas. A documentação do projecto irá prever de que forma os dinheiros da ajuda ou dos empréstimos deverão ser gastos. Por vezes, este financiamento inclui dinheiro para pagar custos locais e recorrentes do projecto. No entanto, este nem sempre é o caso e por isso o financiamento para estes elementos de projecto poderão ter de provir de fontes locais.

Ajuda e empréstimos a programas

A assistência a programas consiste em financiamento disponibilizado a um governo receptor para efeitos gerais de desenvolvimento. Os principais tipos de ajuda a programas são apresentados abaixo.

- *Apoio ao orçamento* é assistência fornecida directamente ao orçamento do governo para enfrentar o seu défice financeiro. Pode-se tratar de apoio geral ao orçamento, o que significa que o governo pode usá-lo para financiar despesas gerais incluindo salários e vencimentos, equipamento e material, custos recorrentes de hospitais ou escolas, etc. O apoio ao orçamento sectorial pode ser usado para financiar custos orçamentais gerais públicos de salários e vencimentos, equipamento e outras despesas correntes relacionadas com um sector específico, tal como a saúde ou a educação. Este tipo de assistência tem vindo a aumentar rapidamente nos últimos anos.
- *Apoio à balança de pagamentos* é assistência para financiar o défice da balança de pagamentos, normalmente através do fornecimento de fundos para financiar as importações. Os dois tipos principais de apoio à balança de pagamentos são (1) apoio à importação de mercadorias para a compra de mercadorias específicas ou uma lista de mercadorias, frequentemente de bens intermédios, e (2) licença geral aberta (LGA) através da qual os doadores/credores fornecem divisas vendidas pelo governo aos bancos comerciais e depois aos importadores para efectuarem as compras necessárias. A LGA operava primordialmente em regimes de taxa de câmbio fixa e por isso tem vindo a ser gradualmente terminada, à medida que os países liberalizam as suas taxas de câmbio. O apoio à balança de pagamentos tem vindo a diminuir nos últimos anos, tendo muitos doadores/credores passado ao apoio ao orçamento.
- *Ajuda alimentar e alívio em caso de calamidade ou emergência* são tipos especializados de assistência. A ajuda alimentar é frequentemente, mas nem sempre associada a calamidades e pode constituir uma forma de apoio à balança de pagamentos. O alívio a calamidades/de emergência é financiamento a curto prazo para satisfazer necessidades humanitárias imediatas resultantes de calamidades naturais, guerras civis, etc.

- *Alívio da dívida* consiste na anulação e/ou reestruturação de empréstimos sob os auspícios formais do Clube de Paris, ao abrigo da Iniciativa PPME, ou a título de credor por credor. Pode ser classificado separadamente ou como forma de apoio à balança de pagamentos, visto que os pagamentos do serviço da dívida no estrangeiro são reduzidos, ou como forma de apoio ao orçamento, se resultar em pagamentos mais baixos do serviço da dívida por parte do governo. Em alguns casos, a reestruturação da dívida poderá incluir um elemento de novos financiamentos, mas a maior parte da anulação da dívida está relacionada com a renúncia a créditos a receber vencidos. Note-se que a anulação da dívida não dá origem a novos desembolsos, por isso não surte nenhum efeito em desembolsos brutos da APD. Em vez disso, os benefícios acumulam-se porque os reembolsos de capital originalmente reportados como APD não são efectuados e isto reflecte-se nos números líquidos da APD. A anulação da dívida militar é registada como outros contributos do sector público (OCSP).

TABELA 7: TAXAS DE JURO COMERCIAIS (1995-2002)

TAXAS FIM DO ANO								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
LIBOR (6 months)								
Euro ^{1/}	5.12	4.18	4.45	3.22	3.51	4.83	3.25	2.8
Dólar Americano	5.5	5.6	5.84	5.06	6.13	6.2	1.98	1.38
Libra Esterlina	6.43	6.75	7.68	5.95	6.29	5.86	4.13	3.99
Iene Japonês	0.52	0.51	0.76	0.54	0.23	0.53	0.09	0.07
Franco Suíço	1.81	1.88	1.62	1.56	1.94	3.37	1.84	0.63
Dólar Canadiano	5.63	3.31	5	4.94	5.35	5.6	2.06	2.86
Dólar Australiano	7.34	5.94	5.03	4.75	5.82	5.94	4.21	4.7
US Prime	8.65	8.25	8.5	7.75	8.5	9.5	4.84	4.25
DES ^{2/}	4.58	3.9	4.07	3.64	3.9	4.34	2.23	1.91
1/ Ecu antes de 1998. A última taxa do ECU em 1998 foi de 3,26								
2/ Período médio para 1995, 1996 e 1997								
Fontes								
LIBOR: Associação de Banqueiros Britânicos (www.bba.org.uk)								
US Prime: Banco de Reserva Federal dos Estados Unidos (www.federalreserve.gov/releases)								
DES: Fundo Monetário Internacional (www.imf.org/external/fin.htm)								

Assistência técnica

Assistência técnica (AT) é assistência relacionada com actividades de formação e educação, incluindo o desenvolvimento de recursos humanos. Também inclui pagamentos a consultores, assessores, professores e administradores estrangeiros e nacionais e àqueles que têm trabalhos semelhantes no país receptor. Uma das formas principais de fornecer assistência técnica é através do método de perito-homólogo/contraparte, que inclui assessores estrangeiros residentes a longo prazo, consultores a curto prazo, programas para obter graus académicos e para outros estudos no estrangeiro, viagens de estudo, seminários internacionais e nos países. A AT é frequentemente incluída como parte de um acordo de projecto para fornecer serviços de apoio, tais como instalações de equipamento e software e ministrar formação a quadros nacionais.

A formação e a educação ministradas pela assistência técnica não são necessariamente a mesma coisa que capacitação. Enquanto a primeira tem tradicionalmente incidido no fornecimento de formação específica técnica e de gestão para colmatar lacunas imediatas de competência, a capacitação vai mais longe e incide nas estruturas institucionais e no fortalecimento de sistemas e procedimentos assim como no desenvolvimento de competências. Em alguns países, a assistência técnica tem debilitado a capacidade local, visto que os peritos nacionais são desviados ou afastados dos seus trabalhos para administrarem programas e projectos de ajuda. Estima-se que represente até 40% da ajuda em alguns países africanos e é considerada ‘excessiva’ em 20 destes¹⁶.

Assistência híbrida

Estas são as puras formas de instrumentos de assistência externa. Poderá, como é óbvio, haver formas híbridas tais como a abordagem sectorial¹⁷ (SWAp), que pode combinar a ajuda a programas e projectos e/ou assistência técnica. Outros exemplos podem incluir assistência técnica ou alívio da dívida em paralelo com a ajuda a programas e projectos.

A abordagem sectorial é uma forma, através da qual os governos e os doadores/credores podem apoiar o desenvolvimento de um sector de forma integrada através de um único programa sectorial de políticas e despesas. Visa integrar a assistência externa no sistema de planeamento e de gestão do governo, reduzindo desse modo processos dos doadores/credores de sobreposição de gestão, relatórios e contabilidade e avançando no sentido de procedimentos e processos do governo. O apoio sectorial corresponde de um modo geral a funções centrais do governo tais como educação, saúde, electrificação rural, águas e saneamento, etc.¹⁸

Assistência de ONGs e organizações da sociedade

A ajuda de ONGs e organizações da sociedade civil consiste em fundos (independentes dos governos dos países desenvolvidos) de grupos de igrejas, sindicatos de trabalhadores, associações profissionais e outras organizações, fornecidos a organizações e homólogos nos países em vias de desenvolvimento. Grande parte desta ajuda é prestada na forma de donativos.

2.2.3 Receptores da Assistência Externa

A assistência externa pode ser classificada por receptor, sendo o seu objectivo principal efectuar o acompanhamento de fluxos da assistência externa na balança de pagamentos e no orçamento. As principais classificações dos receptores são o governo central, agências paraestatais e outras agências do governo, o sector privado e ONGs.

O governo central

O principal devedor e receptor da ajuda dos doadores/credores nos países em vias de desenvolvimento é o governo central. Embora os procedimentos que regem a forma como os donativos e os empréstimos são contraídos, registados, monitorizados e geridos variem de país para país, o Ministério das Finanças desempenha um papel-chave no processo e é responsável pelo acompanhamento da ajuda e de fluxos de ajuda no orçamento. O papel dos ministérios sectoriais depende do grau e do alcance de descentralização e de responsabilidades e procedimentos internos do governo. Em alguns casos, estes podem ser capazes de contrair donativos e empréstimos directamente, e nesse caso estas informações

¹⁶ Vd. Elbadawi and Gelb (2002), páginas 9 e 10.

¹⁷ O financiamento sectorial também pode ser referido como programas de investimento sectorial (PIS), programas de gastos sectoriais (PGS) ou apenas programas sectoriais (PS).

¹⁸ Para mais pormenores sobre os programas sectoriais, vd. Foster and Fozzard (2000).

poderão não ser disponíveis para o Ministério das Finanças, e poderá por conseguinte haver fluxos de assistência externa extra-orçamentais.

Agências do governo não-central

Esta classificação inclui o banco central, paraestatais, governos e agências locais ou estatais. Em alguns países, estas entidades são capazes de negociar, contrair e implementar acordos de donativos e empréstimos. Mesmo quando o governo central tem um controlo bastante forte sobre os fluxos de assistência externa, pode nem sempre ter informações abrangentes sobre fluxos de donativos e empréstimos a estas entidades.

O sector privado

Em termos de fluxos de ajuda, os principais receptores são organizações de caridade, religiosas, educacionais e científicas, instituições e sindicatos, que recebem donativos ou empréstimos do estrangeiro. Por outro lado, empresas e organizações do sector privado podem obter financiamento não-concessional do estrangeiro.

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ASSISTÊNCIA EXTERNA

Depois de definir as condições, as fontes, os tipos e os receptores dos fluxos financeiros externos, o passo seguinte é incidir em onde e como os fluxos financeiros externos são registados no orçamento, na balança de pagamentos e nas contas monetárias.

3.1 ORÇAMENTO

Nas tabelas do orçamento, as entradas de donativos são normalmente registadas como parte do total das receitas orçamentais, enquanto os desembolsos de empréstimos concessionais e não-concessionais são tratados como uma rubrica financeira.

Os pagamentos de juro sobre a dívida são classificados como despesas recorrentes. Por outro lado, os pagamentos da amortização de empréstimos são uma rubrica financeira. Em algumas apresentações podem ser apresentados apenas os fluxos líquidos (desembolsos menos amortizações), mais especialmente para o financiamento interno. É comum especificar separadamente as entradas para donativos a programas e projectos e empréstimos concessionais e por vezes os outros tipos de fluxos de ajuda, tais como assistência técnica e ajuda alimentar. As emissões de obrigações são tratadas da mesma forma que os empréstimos.

3.2 BALANÇA DE PAGAMENTOS

A balança de pagamentos regista fluxos por receptor. As entradas de donativos de fontes privadas bilaterais, multilaterais para o sector governamental são registadas na conta corrente e são uma componente de transferências correntes e de capital, por vezes enumeradas separadamente como transferências oficiais. As transferências de capital estão relacionadas com pagamentos vinculados a activos fixos, tais como estradas, hospitais, barragens, etc. Os dados podem ser apresentados numa base líquida, ou seja receitas de governos estrangeiros menos transferências efectuadas no estrangeiro. Contudo, é importante medir as receitas brutas para efeitos da balança de pagamentos. Nem todos os fluxos de donativos são recebidos pelo sector governamental e alguns poderão ser registados como transferências privadas. Isto pode incluir fluxos de ajuda à sociedade civil, tais como organizações religiosas, científicas e culturais. Na maioria dos casos, estes dados são difíceis de obter. Os fluxos de ajuda registados na balança de pagamentos poderão diferir dos registados no orçamento conforme discutido na Caixa 2 abaixo.

Os desembolsos de empréstimos e obrigações são rubricas da conta financeira e de capital. Os desembolsos de empréstimos são registados como parte de outras entradas de investimentos de capital a longo prazo, ao passo que os desembolsos de obrigações são parte de um investimento em portfólio. É comum registar separadamente desembolsos oficiais e desembolsos ao sector privado. Poderá ser necessário procurar mais pormenores para obter dados separados para a ajuda e para empréstimos não-concessionais. Os reembolsos de empréstimos e obrigações também são registados na conta financeira e de capital e em algumas apresentações só são disponíveis dados sobre fluxos líquidos. A anulação da dívida é registada como uma rubrica financeira excepcional¹⁹.

¹⁹ Vd. FMI (1993).

CAIXA 2: DIFERENÇAS NOS DADOS DA ASSISTÊNCIA EXTERNA

1. Fontes Nacionais: Orçamento e Balança de Pagamentos

Os números da balança de pagamentos para entradas da assistência externa serão mais elevados do que os registados no orçamento porque a balança de pagamentos regista todas as entradas/saídas da economia, incluindo as do governo e as do sector privado. Assim os registos do governo dos fluxos de assistência externa são um subconjunto dos fluxos totais que não incluem:

- fluxos de ajuda de organizações não governamentais (ONGs),
- desembolsos extra-orçamentais por doadores/credores multilaterais e bilaterais directamente a projectos,
- fluxos de assistência externa a paraestatais, governos locais e estatais e outras agências do governo não-central,
- desembolsos directamente para receptores não governamentais (por exemplo, organizações religiosas, científicas e culturais) incluindo assistência técnica e alívio de emergência.

Além disso, poderão surgir diferenças devido à altura escolhida (timing) do registo efectivo dos desembolsos e às taxas de câmbio usadas para conversão da moeda. O orçamento é à base de variações de tesouraria, enquanto a balança de pagamentos é numa base patrimonial, o que também pode explicar algumas diferenças. Dados sobre a assistência em géneros são normalmente difíceis de obter, no entanto é mais provável serem incluídos na balança de pagamentos do que nos dados do orçamento.

As diferenças-chave são apresentadas na Tabela 8 abaixo.

2. Fontes Nacionais e Internacionais

Dados de fontes nacionais são normalmente da balança de pagamentos ou do orçamento e incluem fluxos de assistência externa, que passam por estes dois sistemas de contabilidade. No entanto, podem diferir de forma significativa de dados disponíveis de fontes internacionais, tais como o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE e o Banco Mundial, que assentam em relatórios dos doadores/credores de fluxos de assistência externa. Informações em Relatórios de Cooperação para o Desenvolvimento do PNUD específicos de um país também poderão diferir devido a diferenças na cobertura.

As principais diferenças surgem devido ao seguinte:

- Alguns dados, tais como os dados do CAD, são exclusivamente para fluxos de ajuda e excluem empréstimos não-concessionais e alívio da dívida.
- Países doadores/credores poderão não registar o alívio da dívida como parte da assistência externa.
- Frequentemente os dados dos doadores/credores são apresentados mais numa base líquida do que numa base bruta.
- Os dados dos doadores/credores poderão incluir desembolsos extra-orçamentais efectuados directamente a projectos.
- Os fluxos de assistência externa gastos dentro dos países doadores/credores ou de outros países desenvolvidos, por exemplo, em serviços de consultadoria serão explicados pelos doadores, mas não serão normalmente registados nos dados nacionais, visto que estes fluxos não passam pelas contas da balança de pagamentos ou do orçamento.
- As despesas na assistência externa não passam frequentemente pelas contas da balança de pagamentos ou do orçamento e, conseqüentemente, não são registados pelos governos receptores.
- A assistência externa desembolsada como bens e serviços em géneros poderá ser valorizada de forma diferente pelo doador/credor e pelo receptor. O receptor poderá nem sequer estar ciente ou ter sistemas de relatórios débeis para estes tipos de desembolsos.
- Diferenças na altura escolhida para o registo dos desembolsos e diferenças nas taxas de câmbio para a conversão da moeda.

A Tabela 8 apresenta as principais fontes e os principais receptores de fluxos de assistência externa e ilustra de que forma as entradas podem ser acompanhadas no orçamento e na balança de pagamentos.

TABELA 8: ASSISTÊNCIA EXTERNA – FONTES E RECEPTORES

Source	Recipient		
	Governo central	Agências do governo não-central	Sector privado e ONGs
Multilaterais e bilaterais oficiais			
Donativos	BdP: transferências oficiais correntes e de capital Orçamento: fonte de receitas	BdP: transferências oficiais correntes e de capital Orçamento: extra-orçamentais	BdP: transferências privadas correntes e de capital Orçamento: extra-orçamentais
Empréstimos	BdP: conta de capital e financeira Orçamento: rubricas financeiras	BdP: conta de capital e financeira Orçamento: extra-orçamentais	BdP: conta de capital e financeira Orçamento: extra-orçamentais
Credores comerciais			
Empréstimos	BdP: conta de capital e financeira Orçamento: rubricas financeiras	BdP: conta de capital e financeira Orçamento: extra-orçamentais	BdP: conta de capital e financeira Orçamento: extra-orçamentais
ONGs			
Donativos	BdP: transferências oficiais correntes e de capital Orçamento: fonte de receitas	BdP: transferências oficiais correntes e de capital Orçamento: extra-orçamentais	BdP: transferências privadas correntes e de capital Orçamento: extra-orçamentais
Empréstimos	BdP: conta de capital e financeira Orçamento: fonte de receitas	BdP: conta de capital e financeira Orçamento: extra-orçamentais	BdP: conta de capital e financeira Orçamento: extra-orçamentais

3.3 SECTOR MONETÁRIO E RESERVAS

O impacto dos fluxos financeiros externos nas contas monetárias e reservas depende de onde e como os fundos são depositados antes de serem gastos. O caso mais directo é quando o doador/credor desembolsa divisas para o governo, que deposita estes fundos no banco central, que por sua vez credita na conta do governo o equivalente em moeda local. Nesta situação, os haveres de activos estrangeiros líquidos do banco central irão aumentar, resultando num aumento dos depósitos do governo no banco central e a seguir na redução de créditos líquidos a receber ao governo no banco central. Portanto, haverá de facto lançamentos compensatórios e nenhum impacto na oferta monetária²⁰.

Em alguns casos, os doadores/credores mantêm as suas próprias contas bancárias ou contas bancárias de projectos no banco central e são efectuados desembolsos directamente nestas contas. Estes depósitos em divisas irão aumentar os activos estrangeiros líquidos do banco central e depósitos não bancários, por isso isto irá resultar numa maior oferta monetária.

Para receptores não governamentais de fluxos da assistência externa com contas bancárias comerciais, o impacto passará para activos estrangeiros líquidos mais elevados dos bancos comerciais e um aumento equivalente da oferta monetária. Se os bancos comerciais não puderem ser detentores de divisas, então o banco comercial tem de vender a entrada de divisas ao banco central, aumentando desse modo os haveres de activos estrangeiros líquidos do banco central. Portanto, nesta situação, as entradas de assistência externa têm um maior impacto na oferta monetária, visto que são fornecidas através de um aumento dos activos estrangeiros líquidos do banco central e dos depósitos do banco comercial.

²⁰ Os créditos líquidos a receber do banco central por parte do governo não estão incluídos na oferta monetária.

4. EVOLUÇÃO DA ASSISTÊNCIA EXTERNA

Para conceber uma nova estratégia de assistência externa, é importante compreender as experiências até à data, empreendendo uma revisão do portfólio e uma análise dos indicadores-chave, que são discutidos nesta secção.

4.1 REVISÃO DO PORTFÓLIO

Visto que uma revisão do portfólio incide na evolução da assistência externa de um país, esta revisão fornece os antecedentes para determinar futuras políticas. Por exemplo, para analisar na íntegra a futura sustentabilidade da ajuda e da dívida, é essencial projectar com exactidão novos donativos e novos empréstimos futuros e a melhor maneira de poder efectuar isto com eficácia é saber o que aconteceu no passado.

A revisão do portfólio pode assentar no ciclo da ajuda e da dívida apresentado na Caixa 3.

CAIXA 3: CICLO DA AJUDA E DA DÍVIDA

As fases-chave do ciclo são conforme se segue:

Promessas – os doadores/credores prometem fornecer uma soma de dinheiro acordada para apoiar o DERP, os planos de desenvolvimento e de despesas do governo. É muito comum isto acontecer em encontros do Grupo Consultivo ou de Mesas Redondas do país. As promessas tendem a ser em termos amplos, mas por vezes os doadores e os credores estão preparados para serem mais específicos, pormenorizando os montantes prometidos para donativos e empréstimos e/ou apoio a programas, projectos e de assistência técnica.

Compromisso – as promessas transformam-se em compromissos, quando se assinam contratos de donativos e empréstimos. O calendário entre as promessas e os compromissos podem variar bastante, dependendo do projecto ou programa e de quaisquer condicionalidades que tenham de ser preenchidas, tais como estar no trilho com um programa do FMI (vd. Secção 5.1.1 para mais discussões sobre condicionalidades). Alguns doadores e credores são muito bons a fazer promessas, mas lentos em convertê-las em contratos efectivos de donativos e empréstimos. Também se podem fazer compromissos à margem do quadro de promessas de doadores e credores como, por exemplo, quando um devedor negocia um empréstimo comercial.

Desembolsos – trata-se do fornecimento efectivo de dinheiro ou bens e serviços ao receptor. Existem frequentemente condicionalidades, que precisam de ser preenchidas antes dos desembolsos e dos procedimentos, que terão de ser seguidas para assegurar o recebimento atempado dos recursos (isto é discutido mais pormenorizadamente nas Secções 5.2 e 5.3).

Saldo prometido não desembolsado – é a diferença entre o montante prometido de donativos ou empréstimos e o montante total efectivamente desembolsado numa dada data. Portanto, é o montante de recursos de donativos ou empréstimos disponíveis para futuras despesas. Também é referido como o montante previsto.

Para empréstimos, serviço da dívida – as condições de amortização e de juro para o reembolso do empréstimo terão sido negociadas ou acordadas aquando do compromisso do empréstimo e previstas no contrato de empréstimo. O empréstimo terá sido reembolsado na íntegra, quando o último pagamento do serviço da dívida tiver sido efectuado.

As principais componentes de uma revisão do portfólio são conforme o seguinte:

- Promessas, compromissos e desembolsos: tendências recentes para donativos e empréstimos;
- Fontes de novos financiamentos: tendências e análises recentes de montantes prometidos, desembolsados e do montante previsto não desembolsado por doador/credor e tipo de

financiamento;

- Condições e concessionalidade: análise da concessionalidade para o portfólio global e para empréstimos, análise do elemento de donativo, das condições de vencimento e da taxa de juro;
- Utilização da assistência externa: análise de donativos e empréstimos por tipo de financiamento e sector;
- Stock da dívida: tendências e composição por categorias de credores, tipos de instrumento, divisa e vencimentos;
- Serviço da dívida: avaliação de pagamentos efectivos vs. programados e atrasados por credor ou categoria de credor;
- Reestruturação da dívida: análise pormenorizada das condições da reestruturação passada por credor;
- Fluxos líquidos e transferências líquidas: tendências e análises globais por doador/credor (Vd. o Glossário para explicações destes termos).

Para além da análise acima, também é importante considerar os seguintes aspectos, sobre os quais se pode empreender um levantamento através de uma análise pormenorizada dos stocks e fluxos de assistência externa.

Tendências globais

- Alguns doadores/credores têm o grande prazer de prometer grandes montantes de assistência em encontros do Grupo Consultivo ou de Mesas Redondas, mas não são tão entusiastas quando se trata de transformar estas promessas em compromissos efectivos de empréstimos/donativos, quanto mais chegar à fase de desembolsar fundos. A relação entre promessas, compromissos e desembolsos irá destacar os doadores/credores, que pertencem a este grupo e com os quais não se deve consequentemente contar para prestação de assistência externa no futuro.
- Os doadores/credores poderão reduzir ou retirar o apoio temporariamente (ou em alguns casos permanentemente) devido a aspectos de governação, corrupção suposta ou real ou se o país sair do trilho com o seu programa do FMI. Por outro lado, os países poderão simplesmente não ter conseguido 'nutrir' um doador/credor, que decidiu terminar a sua assistência.
- Tem havido alturas, em que os doadores/credores decidiram que o recente desempenho económico de um país significa que este pode passar da ajuda a programas para a ajuda a projectos, tal como aconteceu com o Gana em meados da década de 1990.

Fontes dos fundos

- Poderão operar-se mudanças significativas no fornecimento da assistência externa pelos doadores/credores. Isto pode acontecer devido a uma mudança nas políticas dos doadores/credores ou a cortes nos seus programas de ajuda.

- Uma grande dependência de algumas fontes poderá limitar possíveis fontes de novos fluxos financeiros. O governo poderá não estar a cultivar de forma suficiente os seus doadores/credores e por conseguinte poderá ser mais difícil aceder a novos empréstimos e novos donativos.
- A ‘graduação’ de assistência a programas para assistência a projectos não só resulta numa mudança significativa do tipo de assistência externa que está a ser fornecida, como também pode conduzir a um abrandamento dramático dos desembolsos, visto que a ajuda a projectos tende a ser desembolsada muito mais lentamente.
- Um grande montante previsto não desembolsado de donativos e empréstimos indica problemas de desembolso, que podem surgir devido a procedimentos difíceis dos credores, à falta de fundos de contrapartida no orçamento ou a uma implementação atrasada do projecto, que precisam de ser analisados de forma mais pormenorizada. Vd. Secção 5 para mais pormenores.
- Por outro lado, pode ser que o governo esteja a ser demasiado optimista ao projectar futuros desembolsos. Portanto, os perfis do governo para a projecção de futuros desembolsos precisam de assentar em experiências reais e tão realistas quanto possível.

Condições e concessionalidade

- Analisar a concessionalidade do portfólio global – incluindo os donativos – é importante assim como considerar a concessionalidade do portfólio da dívida.
- Alguns doadores/credores são muito bons a prometer fornecer donativos. Porém, quando se trata de empenhar fundos, revela-se que estes donativos só são disponíveis se vierem como parte de um crédito misto, que é um pacote de financiamento constituído por uma parte de donativo e uma parte de empréstimo não-concessional ou minimamente concessional. É importante saber que doadores/credores fornecem créditos mistos e a que custos em termos de vencimento e da taxa de juro da parcela de empréstimo.
- Em termos de custos, alguns doadores estão dispostos a negociar as condições dos empréstimos, ao passo que outros se mantêm fiéis às suas condições estabelecidas. Portanto, é importante saber que doadores estão preparados para negociar e os limites dentro dos quais o podem fazer. Para créditos à exportação, também é importante conhecer a classificação de crédito (‘rating’) do seu país junto das principais agências de crédito à exportação.

Utilização dos fundos

- Existem ‘caprichos’ de doadores/credores no tipo de ajuda a ser fornecido. Na década de 1990, alguns doadores/credores estavam muito interessados nos programas ou nas abordagens sectoriais. Contudo, a moda dos SWAps já não é tão forte como era devido às dificuldades envolvidas na coordenação e implementação destes programas. Do mesmo modo, estava em voga há uns anos apoiar projectos de meio ambiente e género e isto também está a mudar, visto que a tónica passou a incidir na redução da pobreza. Além disso, alguns doadores/credores também preferiram projectos ou sectores e irão apenas, ou principalmente, apoiar estes projectos ou sectores.
- Nem toda a assistência externa passa necessariamente pelo orçamento, visto que alguns doadores insistem em efectuar desembolsos directamente para projectos dos ministérios

sectoriais. Esse apoio extra-orçamental pode explicar a diferença entre os números do orçamento e da balança de pagamentos para a ajuda em fluxos. O apoio dos doadores a ONGs, organizações religiosas e outras organizações não governamentais também pode explicar os números mais elevados da balança de pagamentos.

- Os doadores/credores podem fornecer montantes substanciais de assistência técnica, que estão a ser gastos principalmente em peritos e assessores estrangeiros e consequentemente uma pequena fatia desses montantes vai parar ao país receptor.
- Os atrasos nos desembolsos podem dever-se a uma porção de razões (vd. Secção 5 abaixo), mas o primeiro passo é identificar quando e onde surgem incumprimentos na assistência externa. A Caixa 4 discute a melhor forma de o fazer.

CAIXA 4: MONITORIZAÇÃO DAS REDUÇÕES NA ASSISTÊNCIA EXTERNA

As reduções surgem quando os desembolsos efectivos são inferiores aos desembolsos projectados. Isto é particularmente relevante para o orçamento e a balança de pagamentos do governo pelo facto de as reduções conduzirem a dificuldades financeiras (Vd. Secção 7, para mais discussões). Para identificar reduções na assistência externa na balança de pagamentos e no orçamento, é necessário comparar entradas projectadas com entradas efectivas.

Os dados sobre as projecções da assistência externa necessários neste sentido são conforme se segue:

- Balança de pagamentos – projecções para desembolsos de donativos e empréstimos, por assistência a programas e projectos. Os dados sobre as projecções deverão estar disponíveis através da revisão de projecções nacionais passadas ou das acordadas com o FMI e publicadas no Artigo IV e em documentos PPME.
- Orçamento – projecções para desembolsos de donativos e empréstimos, por assistência a programas e projectos. Os dados sobre as projecções do orçamento deverão estar disponíveis através da revisão de Demonstrações Orçamentais passadas. Também poderão estar disponíveis nas tabelas das receitas orçamentais do Artigo IV do FMI e em documentos PPME.

Uma boa maneira de analisar estas informações é preparar gráficos, que irão destacar a altura em que as reduções ocorreram.

Uma das razões principais das reduções é uma projecção de desembolsos excessivamente optimista. Em média, o total dos desembolsos da ajuda em países com programas com apoio do FMI era da ordem de 20% inferior ao total projectado. Existem, porém, diferenças dignas de nota para a ajuda a projectos e programas. Constatou-se que a média dos desembolsos para ajuda a projectos era de cerca de 10% abaixo das previsões, com a estimativa mediana de cerca de 20%, e que eram independentes do estatuto dos programas do FMI dos países. No entanto, para a ajuda a programas, a média dos desembolsos para todos os países era de cerca de 32% inferior às projecções com uma diferença marcante para os países que saem do trilho com o Fundo. Para países sem interrupções nos seus programas do FMI, a média dos desembolsos da ajuda a programas era de 25% inferior às projecções, ao passo que para países fora do trilho com os seus programas do Fundo, as reduções da ajuda a programas eram superiores a 80% abaixo dos níveis dos compromissos²¹.

4.2 INDICADORES DA SUSTENTABILIDADE DA ASSISTÊNCIA EXTERNA

Como os indicadores da dívida e os limites para determinar a sustentabilidade são discutidos em pormenor noutros documentos²², este documento concentra-se apenas nos indicadores e na análise dos fluxos da assistência externa.

A análise do impacto e da dependência da assistência externa pode ser empreendida a três níveis: (1) assistência externa total, que consiste em donativos e empréstimos concessionais e não-concessionais, (2) ajuda, que consiste em donativos e empréstimos concessionais, e

²¹ Vd. Bulir and Lane (2002) para mais pormenores.
²² Vd. Martín and Johnson (2001) para pormenores sobre os indicadores da dívida e os indicadores de referência usados para avaliar a sustentabilidade da dívida ao abrigo da Iniciativa PPME, e Johnson (1999) para avaliar a carga fiscal da dívida.

(3) donativos. Além disso, os indicadores de sustentabilidade para a assistência externa e os fluxos de ajuda podem ser calculados numa base bruta ou líquida. Isto significa, por conseguinte, que os numeradores para calcular os indicadores podem ser conforme o seguinte:

(1) para a assistência externa: entradas brutas, que consistem nos desembolsos de donativos e empréstimos, ou entradas líquidas, que consistem nos desembolsos brutos de donativos e empréstimos menos os pagamentos da amortização dos empréstimos.

(2) para os fluxos de ajuda: entradas brutas, que consistem na soma dos desembolsos de donativos e empréstimos concessionais, ou entradas líquidas, que consistem nos desembolsos de donativos e empréstimos concessionais menos o reembolso de capital dos empréstimos concessionais.

(3) para os donativos: o numerador consiste simplesmente nos desembolsos de donativos.

Os denominadores mais comuns para os indicadores de assistência externa são receitas orçamentais, PIB, exportações e população²³.

Os indicadores principais para avaliar a assistência externa e a dependência da ajuda são conforme o seguinte:

- **Desembolsos de assistência externa bruta (líquida)/receitas orçamentais:** este rácio é usado para avaliar o impacto fiscal da assistência externa.
- **Desembolsos de assistência externa bruta (líquida)/PIB:** mede os fluxos de assistência externa relativos à escala de actividade interna. É frequentemente usado para comparações inter-países.
- **Assistência externa bruta (líquida)/exportações:** mede o impacto da assistência externa na balança de pagamentos.
- **Desembolso de assistência externa bruta (líquida) per capita:** mede as entradas de assistência externa per capita da população e é frequentemente usado para comparações inter-países.

Além disso, existem outras medidas, que podem ser usadas para analisar a sustentabilidade fiscal dos fluxos de assistência externa e de ajuda conforme o seguinte:

- **Desembolsos de assistência externa bruta (líquida)/despesas públicas:** isto mede a parcela de despesas públicas financiadas por fluxos da assistência externa e constitui outro indicador fiscal.
- **Desembolsos de assistência externa a projectos/receitas orçamentais:** isto mede a importância relativa da assistência externa a projectos.
- **Desembolsos de assistência externa a programas/receitas orçamentais:** isto mede a importância relativa da assistência externa a programas.
- **Desembolsos de assistência externa a projectos/despesas públicas de capital:** isto mede a relação entre as entradas para projectos, que são normalmente para financiamento de investimentos, como uma parcela de capital/investimento público.

²³ É comum usar dados para fluxos gerais de receitas, despesas e assistência públicas, que incluem o governo central e suas agências, governos locais e empresas públicas. No entanto, poderá haver alturas em que só há informações disponíveis para o governo central e por isso é importante assegurar que tanto o numerador como o denominador se referem à mesma definição de governo.

- **Desembolsos de assistência externa a programas/despesas públicas recorrentes de consumo:** isto mede a relação entre a assistência externa a programas e as despesas públicas recorrentes.

Os outros indicadores usados para analisar a assistência externa e a ajuda incluem:

- **Desembolsos de assistência externa/reservas:** isto mede o impacto dos fluxos da assistência externa nos haveres em reservas.
- **Desembolsos de assistência externa/importações:** isto indica a parcela de importações que é financiada pela assistência externa.

Os rácios analisados até agora são todos rácios estáticos, ou seja estão relacionados com um período de tempo apenas e não tomam em linha de conta se as variáveis estão a aumentar ou a diminuir. Os rácios dinâmicos, por outro lado, analisam o ritmo de mudança nas variáveis e as principais para avaliar a ajuda são:

- **Mudança nos desembolsos de assistência externa/mudança nas receitas:** isto indica se os montantes de assistência externa recebidos estão a aumentar mais rápida ou mais lentamente do que as receitas. Um rácio superior a um indica que a dependência da assistência externa está a aumentar, visto que os montantes de assistência externa recebidos estão a subir mais rapidamente do que as receitas geradas a nível nacional. Também é útil analisar o rácio de mudança nos desembolsos de assistência externa para mudanças nas receitas tributárias, visto que isto irá indicar se a assistência externa está a crescer mais rapidamente (rácio >1) ou mais lentamente (rácio <1) do que o esforço de receitas públicas.

Os rácios dinâmicos podem ser calculados usando quaisquer dos numeradores e denominadores referidos acima.

4.3 PONTOS DE REFERÊNCIA PARA INDICADORES DA SUSTENTABILIDADE DA ASSISTÊNCIA EXTERNA

Não existem indicadores ou pontos de referência internacionalmente acordados para monitorar a sustentabilidade da assistência externa e dos fluxos de ajuda como há para a dívida externa. Porém, uma série de estudos empíricos aponta para um limiar de 25% para o rácio receitas da ajuda/PIB como um nível crítico para medir a dependência da ajuda²⁴. A evidência sugere que existem retornos decrescentes para o crescimento económico de fluxos de ajuda crescentes acima deste nível porque fluxos de ajuda elevados podem ter um impacto negativo na competitividade da economia e na diversificação das exportações e consequentemente no crescimento (ver Secção 7.2 abaixo). Também pode levar à deterioração na capacidade institucional do país receptor para gerir a ajuda com eficácia. Contudo, poderá haver factores em países receptores individuais que alterem a eficácia de fluxos de ajuda mais elevados para o crescimento económico, constituindo por isso uma questão que deverá ser julgada conforme cada país específico.

²⁴ Este é o rácio acima do qual os retornos negativos para o crescimento económico são experimentados (Hansen and Tarp; e Hadjimichael et al). Outros estudos mostram retornos negativos com um rácio ajuda/PIB superior a 34% (Clemens and Radelet) ou 40%-50% (Durberry et al; e Lensink and White), enquanto outros não constataram nenhuma evidência de retornos decrescentes a rácios elevados ajuda/PIB (Gomanee, Girma and Morrissey).

5. ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS E DAS PRÁTICAS DOS DOADORES/CREDORES E DO GOVERNO

Embora a revisão do portfólio forneça uma análise quantitativa das tendências na assistência externa de um país e realce aspectos para futuras análises, também é essencial empreender uma análise das práticas e dos procedimentos dos doadores/credores, visto que estes poderão explicar a análise numérica. Existem três razões principais por que os desembolsos possam ficar aquém das expectativas: condicionalidades, procedimentos e práticas dos doadores/credores, e procedimentos e práticas do governo. Esta secção centra-se nos procedimentos e práticas dos doadores/credores e do governo, as condicionalidades são discutidas na Secção 6.

5.1 PROCEDIMENTOS E PRÁTICAS DOS DOADORES/CREDORES

Um dos principais entraves que os países em vias de desenvolvimento têm de superar para receberem assistência externa são procedimentos e práticas dos doadores/credores. Estes procedimentos e práticas podem afectar donativos e/ou empréstimos em qualquer ou em todas as fases de compromisso, desembolso, compras e reembolso. O impacto destes procedimentos é atrasar a assinatura de contratos de donativos e empréstimos ou o desembolso e as despesas de fundos. Os tipos de procedimentos podem variar com o tipo de fluxos de ajuda. Por exemplo, os procedimentos relacionados com o financiamento de programas são significativamente menos do que os para o financiamento de projectos, e consequentemente o financiamento de programas é normalmente de desembolso mais rápido.

Uma das razões principais dos atrasos entre as promessas e os compromissos por parte dos doadores/credores são os procedimentos necessários para avaliar e aprovar novos projectos e programas. Os procedimentos de avaliação podem envolver missões ao país para avaliação dos projectos e programas propostos, elaboração de relatórios e orçamentos, discussões dos relatórios e depois os procedimentos administrativos com o governo doador/credor para obter a aprovação formal do financiamento.

5.1.1 Condições Precedentes

É prática comum para o doador/credor insistir que certas condições sejam cumpridas antes de os desembolsos de fundos de empréstimos ou donativos poderem começar a ser efectuados. Isto por vezes é designado como a entrada em vigor do empréstimo ou do donativo. As principais condições precedentes incluem:

- *Parecer e aspectos legais* – isto é normalmente um assunto directo que requer simplesmente uma carta dos funcionários do governo que trabalham com aspectos legais a dizer que o acordo não transgride qualquer lei nacional. Dependendo da prática nacional, o governo poderá ter de obter aprovação para o acordo junto do Conselho de Ministros ou do Parlamento/Assembleia da República antes de o acordo poder entrar em vigor, o que poderá levar tempo. Em alguns casos, o acordo poderá exigir mudanças na legislação nacional ou a elaboração de novas leis, podendo nesse caso haver atrasos consideráveis no preenchimento das condições precedentes.

- *Aspectos administrativos* – estes podem variar desde aspectos complicados e morosos, tais como o estabelecimento e a contratação de quadros para uma nova unidade de gestão de projectos, a questões relativamente simples, tais como o fornecimento por parte do governo de instalações para escritórios e alojamento para peritos estrangeiros.
- *Aspectos financeiros* – estas condições podem incluir a abertura de uma conta especial e conseguir signatários, o que pode levar tempo, se for necessária aprovação a nível ministerial. Alguns acordos também insistem na disponibilidade de fornecer divisas e/ou fundos correspondentes no orçamento (vd. abaixo para mais pormenores). Cláusulas de financiamento cruzado, tais como não ter atrasos relativamente ao credor, também podem atrasar a entrada em vigor. O devedor também poderá ter de fornecer caução para um empréstimo e/ou garantias bancárias, que também podem levar tempo a obter.
- *Aspectos de procedimentos/projectos* – estes cobrem uma gama de aspectos relacionados com a necessidade de ter acordos de projectos, contratos, procedimentos de licitação, etc. aprovados antes de o financiamento poder entrar em vigor (vd. abaixo para mais pormenores).

5.1.2 Procedimentos de Desembolsos

Os principais procedimentos e práticas dos doadores/credores que causam atrasos nos desembolsos são apresentados abaixo.

Método de desembolso

Existem três formas principais para o desembolso de fundos por parte dos doadores/credores. O método, ou a combinação de métodos, que cada um usa pode afectar o grau de rapidez com que a assistência externa é recebida pelo receptor conforme o seguinte:

- *Pagamentos directos em dinheiro à agência receptora* – do ponto de vista do receptor, este é o método de desembolso mais eficaz, visto que fornece dinheiro adiantado, que pode então ser usado conforme necessário e está sujeito ao grau mínimo de controlo por parte dos doadores/credores. Este é o método comum para desembolso da ajuda a programas e de empréstimos de bancos comerciais. A ajuda a programas pode ser desembolsada conforme um calendário acordado, por vezes após o cumprimento das condicionalidades. O processo de aprovação para libertação de tranches para a ajuda a programas é normalmente menos oneroso do que para outros tipos de ajuda a projectos. Os empréstimos de bancos comerciais são normalmente desembolsados na íntegra após assinatura do contrato de empréstimo. Os desembolsos directos são relativamente fáceis de registar e acompanhar.
- *Pedido de reembolso* – este método requer que o receptor financie as despesas e depois peça o reembolso ao doador/credor. Para os receptores, isto é dispendioso, visto que implica terem de financiar despesas antecipadamente e depois preparar os pedidos, com recibos e a documentação adequada, para poderem receber o desembolso do dinheiro. No entanto, alguns doadores/credores gostam deste método porque lhes permite monitorar e controlar os gastos. Os doadores/credores têm procedimentos diversos para preparar e apresentar pedidos de reembolso, o que pode significar um volume de trabalho considerável para os quadros, assim como demorar bastante tempo a preparar. Além do mais, os doadores/credores ou os seus agentes podem demorar bastante tempo a

escrutinar e a processar estes pedidos, o que atrasa ainda mais o desembolso do dinheiro. Este método é usado principalmente para assistência a projectos, mas por vezes também para assistência a sectores e programas macro. Os grandes atrasos de alguns pedidos de reembolso podem torná-los mais difíceis de registar e acompanhar.

- *Pagamentos directos aos fornecedores de bens/serviços* – usando este método, não entra qualquer fundo no país receptor. Em vez disso, o dinheiro é pago directamente aos fornecedores externos de bens e serviços. Este método é usado principalmente para a prestação de assistência técnica e serviços de consultoria, embora também possa ser usado para fornecer equipamento para projectos tal como viaturas. A menos que os doadores/credores forneçam informações atempadas sobre o valor dos bens e serviços desembolsados, é quase impossível para o governo registar e monitorar estes desembolsos.

No caso do alívio da dívida, a maioria dos credores anula simplesmente os pagamentos do serviço da dívida vencidos ou o stock da dívida. Portanto, o alívio da dívida não conduz a novas entradas de numerário, pelo contrário, significa que o dinheiro orçado para efectuar o serviço da dívida passa a estar disponível para outras despesas, primordialmente para a redução da pobreza. No entanto, para a Iniciativa PPME, os japoneses não são capazes de anular a dívida e o alívio da dívida é fornecido através de reembolso, pelo que os PPMEs têm de pagar o serviço da dívida nas datas de vencimento e o Governo japonês irá então reembolsar o pagamento com um donativo. Este processo pode levar até 6 meses.

Fundos Correspondentes²⁵

Para assegurar os compromissos do governo face a projectos específicos ou programas sectoriais, os doadores/credores insistem frequentemente para que o governo satisfaça alguns ou todos os requisitos de custos locais com os seus próprios recursos. Por conseguinte, é necessário haver uma dotação de fundos orçamentais para estes fundos correspondentes. Solicita-se aos ministérios sectoriais, departamentos e agências que identifiquem todos os projectos e programas em curso ou previstos apoiados pelos doadores/credores, indicando a contribuição necessária do governo para fundos correspondentes.

Uma das principais dificuldades com fundos correspondentes é a má previsão dos custos dos projectos locais e consequentemente a orçamentação inadequada de fundos por parte do governo. No primeiro caso, isto pode atrasar o início do projecto, se envolver esperar pelo orçamento do ano seguinte para obter a dotação necessária de fundos correspondentes. Isto pode acontecer, se os ministérios ou agências beneficiários forem incapazes de planear as necessidades de fundos correspondentes na fase de formulação do orçamento. Se o fornecimento de fundos correspondentes estipulados no orçamento for insuficiente devido a movimentos desfavoráveis da taxa de câmbio ou a custos nacionais mais elevados, então poderão ocorrer atrasos no projecto e nos desembolsos.

Outro problema-chave é que mesmo que o governo tenha orçado, é frequente os fundos correspondentes não estarem disponíveis devido a gastos excessivos por parte do governo noutras áreas ou, mais normalmente, devido a reduções nas receitas internas ou no financiamento externo ou interno.

Se, por qualquer razão, não houver fundos correspondentes disponíveis, o resultado pode ser atrasos na implementação e no desembolso do projecto. Também pode, em alguns

²⁵ Fundos correspondentes são também referidos como fundos de contrapartida. Para efeitos deste documento, a expressão 'fundos correspondentes' é usada para descrever as contribuições do governo para orçamentos de projectos, ao passo que a expressão 'fundos de contrapartida (ou contravalor)' se aplica ao equivalente em moeda local dos desembolsos em divisas.

casos, conduzir ao incumprimento por parte do governo das condições do projecto, o que por sua vez conduz à suspensão dos desembolsos por parte do doador/credor.

O problema dos fundos correspondentes constitui frequentemente uma das razões-chave das reduções de ajuda. É muito comum ocorrer em projectos de infra-estruturas e construção ou em programas sectoriais, não nos relacionados com a redução da pobreza. A melhor maneira de superar estes problemas é os doadores/credores fornecerem apoio ao orçamento do programa.

Orçamento ou extra-orçamento

Os doadores/credores poderão ter muitos procedimentos quanto à instituição e às agências para as quais estão dispostos a desembolsar. Por exemplo, alguns doadores/credores comprometem-se a desembolsar toda a sua assistência através do Ministério das Finanças, o que significa que a canalização e a prestação de contas da assistência se efectuam no processo orçamental. Outros, porém, insistem em desembolsar directamente para os ministérios ou projectos sectoriais, que poderão ou não informar o Ministério das Finanças sobre o financiamento e consequentemente esta ajuda ser ignorada no processo orçamental. A ajuda a programas é normalmente desembolsada directamente para o Ministério das Finanças, enquanto a ajuda a projectos e sectorial e a assistência técnica podem ser desembolsadas directamente para os ministérios ou projectos sectoriais, dependendo das preferências dos doadores/credores. Do ponto de vista do governo, é importante insistir que todos os desembolsos da ajuda a projectos e programas do governo sejam representados no orçamento e uma forma de o fazer é tentar assegurar que todos os desembolsos sejam efectuados através do Ministério das Finanças.

Os doadores/credores também poderão apoiar programas e projectos não governamentais dirigidos por ONGs, organizações de caridade, religiosas e outras. A fim de monitorar este tipo de assistência externa, o governo precisa de estabelecer sistemas de apresentação de relatórios dos doadores e dos receptores.

Contas bancárias

Alguns doadores/credores não estão dispostos a desembolsar fundos para projectos ou sectores para contas bancárias do governo, para evitar a possibilidade de os fundos serem usados para financiar despesas públicas gerais ou para outros projectos. Consequentemente, os doadores/credores poderão insistir na abertura de uma conta bancária separada para o desembolso dos fundos. É frequente não permitirem que esta conta seja no banco central ou em nome do governo e insistirem que seja aberta num banco comercial em nome do doador. Em alguns casos, os doadores/credores também insistem para que a conta bancária seja offshore, de preferência no país do doador/credor. Este requisito pode atrasar os desembolsos, visto que demora tempo a abrir a conta e a chegar a acordo sobre os signatários. Também se têm registado casos em que os fundos de alívio da dívida tiveram de ser depositados em contas especiais. Em alguns casos, os doadores e os credores comprometer-se-ão a efectuar os desembolsos directamente para os ministérios sectoriais e não através das principais contas do governo.

Conversão da moeda

Quando o desembolso em moeda estrangeira é recebido, é normalmente convertido no equivalente em moeda local, o que é conhecido como fundos de contrapartida ou contravalor. Num regime cambial liberalizado, a taxa de câmbio usada para converter as divisas no equivalente em moeda local é normalmente a taxa de mercado ou próximo. Contudo, se num regime cambial fixo existir uma diferença significativa entre a taxa de câmbio oficial e a taxa de mercado paralela, então os doadores/credores poderão solicitar informações sobre a taxa a que as conversões estão a ser efectuadas. Isto surge particularmente para o apoio à importação de mercadorias, pelo que se exige às empresas receptoras que paguem ao governo as divisas em moeda local à taxa de câmbio oficial, embora tenham comprado as importações usando divisas compradas à taxa de mercado paralela.

Inspeção pré-embarque

Este procedimento dos doadores/credores, que se aplica a importações financiadas pela ajuda, requer que bens com um valor superior a um limite estabelecido sejam inspeccionados por um agente nomeado pelo doador/credor. Estas inspeções podem levar tempo e causar atrasos na implementação de projectos ou programas sectoriais. Em alguns países, foram introduzidas inspeções de embarque no destino, mas estas também podem ser morosas, especialmente se não houver um número suficiente de pessoal bem formado para levar a cabo as inspeções. O apoio orçamental directo e o alívio da dívida, que não resultam directamente em despesas de importação, não são afectados por estes procedimentos; contudo, o apoio à balança de pagamentos e a ajuda a projectos podem sofrer atrasos por causa destes procedimentos.

Requisitos para a gestão de projectos

Para projectos e programas sectoriais, os doadores/credores poderão requerer o estabelecimento de unidades especiais para inspeccionar a implementação. Estas unidades precisam de quadros com competência para gerir processos de implementação complicados dos doadores e do governo e há sempre dificuldades em encontrar as pessoas certas. O tempo que demora a contratar bons quadros e a estabelecer uma unidade que funcione bem pode causar atrasos. A insistência, por parte dos doadores/credores, na contratação de quadros estrangeiros, também pode contribuir para os atrasos, visto que poderá envolver anúncios, entrevistas e deslocamentos. Pode também ser necessário formar funcionários nacionais, o que também poderá contribuir para os atrasos.

A gestão de projectos e programas de assistência externa pode levar muito tempo para os funcionários nacionais, visto que pode envolver o acolhimento de missões, a negociação de acordos, a coordenação de requisitos e da documentação e a elaboração de relatórios e de requisitos de prestação de contas. Um inquérito constatou que a gestão do sistema de ajuda pode absorver metade do tempo de funcionários-chave²⁶.

Auditoria

Os doadores/credores podem insistir em auditorias regulares dos programas e projectos efectuadas por auditores externos. Isto pode causar atrasos, se os auditores não ficarem satisfeitos com os procedimentos financeiros ou detectarem discrepâncias financeiras.

O processo de auditoria pode tomar muito tempo aos quadros.

5.1.3 Procedimentos de Aquisição

Os principais procedimentos de aquisição dos doadores/credores, que afectam o desembolso e a utilização da assistência externa são discutidos abaixo.

Ajuda Condicionada

A ajuda condicionada é definida como donativos, empréstimos ou créditos oficiais, em que a aquisição dos bens e serviços é limitada aos bens e serviços do país doador/credor ou de um grupo de países, que não inclui a maioria dos países em vias de desenvolvimento. Por outras palavras, não existe nenhuma concorrência, ou existe mas é limitada, para o fornecimento dos bens e serviços. A ajuda condicionada é principalmente uma questão relacionada com a assistência bilateral, visto que a maior parte dos doadores/credores multilaterais, tais como o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento e outros bancos regionais de desenvolvimento, insistem em aquisições competitivas a nível internacional.²⁷

Nos casos mais restritivos, o doador/credor irá insistir para que todos os fundos, ou uma parcela destes, sejam gastos no país doador/credor, mesmo que os bens e serviços possam ser comprados mais barato noutras partes, com custos de transporte mais baixos. Isto levanta a questão de valor pelo custo e calcula-se que a ajuda condicionada pode reduzir o valor da assistência até 75% comparado com aquisições no país receptor e até 25%-40% comparado com fontes externas menos dispendiosas²⁸. O condicionamento a quadros ou peritos estrangeiros do país doador/credor é também altamente prevalente em projectos de assistência técnica, em que os salários e os benefícios estrangeiros podem fazer subir o custo a um factor de 10. Como resultado, o condicionamento da ajuda tem sido muito criticado pelos receptores e pelos doadores/credores que se preocupam com a qualidade da assistência. Por outro lado, alguns doadores/credores têm insistido em continuar o condicionamento, apresentando como argumento o facto de ser essencial à promoção das exportações e, por conseguinte, ao sector económico e ao apoio político para o seu programa de ajuda.

Embora alguns doadores/credores já não estejam a acondicionar bens e serviços per se, estão efectivamente a fazê-lo, visto que insistem que os bens sejam enviados e/ou segurados pelas companhias dos seus próprios países. Isto é conhecido como 'condicionamento indirecto'. Outro tipo de condicionamento indirecto poderá ocorrer, quando o acesso a informações sobre o apoio de um doador/credor é tão difícil que apenas as empresas do país doador/credor têm facilidade em aceder a elas ou quando os representantes comerciais do doador/credor no país prestam informações antecipadas não oficiais às suas empresas sobre futuros projectos, possibilitando-lhes uma vantagem desleal nas aquisições. Outro exemplo pode ser entregar as aquisições a 'agentes' que têm elos de ligação estreitos com exportadores no país doador/credor.

Em 2001 o CAD publicou novas propostas para retirar o condicionamento da ajuda aos países menos desenvolvidos a partir de 1 de Janeiro de 2002 nas seguintes áreas: apoio à balança de pagamentos e ajustamento estrutural, anulação da dívida, assistência a programas sectoriais e multi-sectoriais, ajuda a projectos de investimento, apoio à

²⁷ Vd. AID e BIRD (1999).

²⁸ Vd. Martin (2000) e Banco Mundial (1998).

importação e a mercadorias, contratos de serviços comerciais, e APD a organizações não governamentais para actividades relacionadas com aquisições. Para verificar a implementação destas recomendações, o CAD estabeleceu um ponto de referência de 0,60 para o rácio de APD bilateral não condicionada para APD total calculado na base de uma média quinquenal.

A Tabela 9 apresenta a proporção de APD bilateral condicionada para não condicionada conforme reportada pelos doadores/credores no ano 2000 (o último ano para o qual há dados disponíveis). Os países com 60% ou mais de ajuda não condicionada são a Austrália, a Dinamarca, a Finlândia, a França, a Alemanha, o Japão, o Luxemburgo, os Países Baixos, a Noruega, Portugal, a Suécia, a Suíça e o Reino Unido. Os que ainda fornecem mais de 60% da sua ajuda condicionada ou parcialmente condicionada são a Bélgica, o Canadá, a Grécia e a Itália. Contudo, estes dados referem-se apenas a donativos e empréstimos oficiais para o desenvolvimento e excluem créditos à exportação, outros financiamentos oficiais e assistência técnica, que são frequentemente os veículos principais para condicionar os gastos nas aquisições.

TABELA 9: APD BILATERAL CONDICIONADA E NÃO-CONDICIONADA*, 2000

Doador Bilateral	APD Não-Condicionada(%)	APD Parcialmente Condicionada(%)	APD Condicionada(%)
Alemanha	93.2		6.8
Austrália	77.4		22.6
Áustria	59.2		40.8
Bélgica	39	49.1	11.9
Canadá	24.9		75.1
Dinamarca	80.5		19.5
Espanha	47.2	0.1	52.7
Estados Unidos	nd	nd	nd
Finlândia	89.5		10.5
França	68	25.5	6.6
Grécia	23.5		76.5
Irlanda	nd	nd	nd
Itália	38.2		61.8
Japão	86.4	0.5	13.1
Luxemburgo	96.7		3.3
Noruega	97.7		2.3
Nova Zelândia	nd	nd	nd
Países Baixos	95.3	0.6	4.1
Portugal	96.6		3.4
Reino Unido	91.5		8.5
Suécia	85.4	10.9	3.7
Suíça	93.6		6.4
Todos os CAD	80.8	3	16.2

* excluindo fundos da cooperação técnica

nd = nenhum dado registado

Fonte: OCDE, Development Co-operation Report (Relatório de Cooperação para o Desenvolvimento), 2002

Concurso público e procedimentos de contratação

Para grandes projectos, os doadores/credores requerem frequentemente que haja um processo de concurso público para a adjudicação de grandes contratos, especialmente para construção e fornecimento de equipamento. Se o concurso público for a nível internacional, então o processo pode levar muitos meses, visto que são necessários anúncios na imprensa internacional e um período de tempo para a preparação e entrega das ofertas, que serão posteriormente avaliadas antes de o contrato poder ser adjudicado. Após a adjudicação e assinatura do contrato, poderá haver atrasos na selecção de empreiteiros e consultores para realizarem o trabalho.

Altura propícia para efectuar desembolsos

O calendário dos desembolsos pode ser afectado pelo ano financeiro do doador/credor. As aprovações e a libertação de fundos no início do ano do doador/credor poderão ser mais lentas, ao passo que podem ser aceleradas próximo do fim do ano financeiro, visto que os doadores/credores querem fechar as suas contas anuais.

5.2 PROCEDIMENTOS E PRÁTICAS DO GOVERNO

Não são apenas os doadores/credores que são responsáveis por atrasos nos projectos e nos desembolsos. O governo também pode causar atrasos.

Incapacidade de reunir as condicionalidades

Se o governo não for capaz de reunir as condicionalidades dos doadores/credores, isto irá quase de certeza conduzir à suspensão dos desembolsos. No caso extremo, estar fora do trilho com o seu programa do FMI irá conduzir não só à suspensão de mais desembolsos do FMI como também à suspensão de muitos desembolsos por parte de outros doadores. Contudo, a incapacidade de satisfazer os indicadores de referência sectoriais ou de projectos também pode resultar na retenção dos desembolsos por parte dos doadores/credores até os indicadores de referência serem alcançados.

Conforme registado na Secção 5.2.2, fundos correspondentes insuficientes constituem uma razão comum de atrasos nos desembolsos. Isto tende a acontecer mais próximo do fim do ano financeiro do governo, quando as despesas efectivas podem ser superiores às despesas orçadas.

O governo poderá também não informar os doadores/credores, quando as condicionalidades tiverem sido cumpridas e desse modo atrasar os desembolsos. Isto pode acontecer, se não houver responsabilidades claramente definidas nem fluxos de informações para controlo da assistência externa dentro do governo. Também requer que haja um diálogo frequente entre o governo responsável e os funcionários do doador/credor.

Incapacidade de pagar o serviço da dívida

A incapacidade de pagar o serviço da dívida pode resultar na recusa por parte dos doadores/credores de desembolsar fundos até os pagamentos serem retomados e, em alguns casos, até os atrasados terem sido liquidados. Se o atraso nos pagamentos resultar em incumprimento das condicionalidades, isto pode afectar seriamente futuros desembolsos. Isto é especialmente o caso, se um país for declarado em atraso face ao FMI e ao Banco Mundial, visto que isto normalmente resulta na suspensão do desembolso de alguma assistência externa por parte de outros doadores/credores. Alguns credores têm prazos-

limite formais, pelo que os pagamentos do serviço não são classificados como estando atrasados até tantos dias após a data de vencimento – para o Banco Mundial são 60 dias, mas outros são menos generosos. Também é possível negociar atrasos nos pagamentos do serviço com alguns credores.

Concurso público e procedimentos de contratação

Os procedimentos do governo para a preparação e a avaliação de ofertas e adjudicar contratos poderão ser difíceis e morosos, particularmente se resultarem numa grande quantidade de trabalho burocrático que precisa de ser aprovada por muitos departamentos ou agências do governo. Em alguns casos, poderá não haver quadros qualificados em número suficiente para lidarem com estes assuntos, o que também poderá conduzir a atrasos. A formação dos quadros existentes ou a nomeação de novos quadros também leva tempo.

Procedimentos aduaneiros e isenções tributárias

Os doadores/credores indicam frequentemente os atrasos no despacho aduaneiro do equipamento e dos materiais como uma razão dos atrasos na implementação de projectos e consequentemente nos desembolsos. Existem muitos factores envolvidos, tais como número insuficiente de funcionários de Alfândega com formação adequada, trabalho burocrático difícil, sistemas manuais e corrupção e mudanças nestes procedimentos deverão poder acelerar o processo. Além disso, a maioria dos doadores e credores insiste na concessão de isenções tributárias e de direitos aduaneiros para bens e serviços importados usando os seus fundos. Isto pode envolver trabalho burocrático moroso por parte dos funcionários e em alguns casos também poderá requerer aprovações especiais a alto nível do governo, o que pode levar tempo a obter. Do ponto de vista do governo também implica a perda de receitas, que não são incluídas face às suas contribuições de fundos correspondentes.

Procedimentos bancários

Os doadores e os credores queixam-se de atrasos devido a procedimentos difíceis do banco central e/ou do banco comercial. Em particular, poderá haver atrasos na confirmação do depósito de fundos de créditos à exportação e de outros créditos comerciais e na subsequente abertura de notas de crédito para a compra de importações. Os procedimentos bancários são frequentemente demasiado morosos, burocráticos e geram muita papelada. Embora haja necessidade de assegurar probidade financeira e transparência, também é importante que o sistema bancário seja capaz de lidar com tais instrumentos com eficiência. Do mesmo modo, o sistema bancário precisa de poder efectuar conversões cambiais com celeridade e eficiência.

Gestão de projectos

Os procedimentos do governo para gestão da assistência externa poderão ser demasiado complicados e burocráticos. Poderá haver boas razões tais como impedir a sobrefacturação/subfacturação e a fixação de preços de transferência sempre que possível. No entanto, isto pode dar origem a demasiado trabalho burocrático passando por demasiadas mãos, e nesse caso os doadores/credores poderão insistir no estabelecimento de unidades separadas de gestão de projectos para superar os atrasos resultantes.

Relatórios e auditoria

Os próprios procedimentos do governo para a apresentação de relatórios e a auditoria de

projectos e programas poderão ser complicados e morosos e conduzir a atrasos. A recolha de informações e o trabalho burocrático necessário para empreender auditorias correctas poderão levar tempo, o que poderá acontecer principalmente, se os funcionários tiverem de viajar até áreas rurais e remotas para obter e verificar as informações. O tempo necessário à elaboração de relatórios e à obtenção da aprovação da publicação dos mesmos também pode ser longo.

Escassez de quadros

O governo poderá não ter o número suficiente de quadros com formação adequada para assegurar uma boa gestão dos projectos. Isto pode surgir quer a nível do Ministério das Finanças, quer a nível de ministérios e de agências sectoriais e poderá haver uma necessidade urgente de formação. Ou poderá haver necessidade de preencher cargos vagos. Além do mais, os quadros poderão não ter acesso às informações necessárias, tais como preços internacionais ou programas informatizados. Recorrer a peritos e consultores de assistência técnica para preencher vagas de competência também pode causar dificuldades devido ao tempo que se demora a recrutá-los e quando partirem se os funcionários não tiverem sido formados no sentido de assumirem as funções.

Aspectos institucionais

A burocracia do governo pode causar atrasos, especialmente se envolver um labirinto de papelada entre várias agências ou mesmo dentro de um único ministério. Quanto mais complexa a burocracia, maior a probabilidade de os documentos se perderem, não se obterem aprovações e ocorrerem atrasos nos desembolsos. Ter boas estruturas institucionais para coordenar e lidar com os doadores e credores é crucial à melhoria do desempenho dos desembolsos.

6. ASPECTOS DAS POLÍTICAS DA ASSISTÊNCIA EXTERNA

Outro aspecto-chave da análise da assistência externa é o grau em que esta coincide com as políticas do governo ou, por outro lado, se os fornecedores de tal assistência estão a insistir em mudanças nas políticas do governo. Existem vários elementos principais para esta análise:

- O nível de concessionalidade do financiamento condiz com as políticas do governo?
- O tipo de assistência oferecida enquadra-se com as prioridades do governo?
- Os canais, através dos quais a assistência passa, assistem na gestão do governo?
- Os efeitos, para os quais os fundos deverão ser usados, encontram-se em conformidade com as políticas do governo, em termos da sua composição sectorial e de projectos?
- A assistência é fornecida com o máximo de flexibilidade para apoiar os gastos no orçamento?
- A assistência é previsível durante um período a médio prazo de acordo com os procedimentos do governo de previsões orçamentais?
- As condicionalidades das políticas estão vinculadas ao financiamento em conformidade total com as políticas do governo (de preferência também inspiradas por estas) ou são incompatíveis ou adicionais? e
- O fornecedor da assistência desempenha um papel activo no apoio ao governo no seu diálogo de políticas com a comunidade internacional?

6.1 CONCESSIONALIDADE

Os aspectos à volta da definição de concessionalidade e dos plafonds dos programas do FMI já foram discutidos na Secção 2.1 acima. No entanto, alguns governos foram além dos plafonds do FMI e definiram as suas próprias políticas, conferindo preferência a donativos sempre que possível ou a empréstimos com um elemento de donativo pelo menos tão elevado como o dos empréstimos da AID. Outros têm plafonds baixos permitidos para empréstimos não-concessionais ou desejam continuar a permitir alguns projectos paraestatais, do sector privado ou geradores de receitas para endividamento em condições não-concessionais com garantia do governo. O governo precisa, por conseguinte, de examinar cada proposta de financiamento relativamente à sua observância destas condições.

6.2 TIPOS DE ASSISTÊNCIA

Definições básicas dos tipos de assistência e algumas das suas vantagens e desvantagens já foram discutidas na Secção 2.2.2 acima. Tipicamente, os governos receptores terão definido para si próprios muitas ideias sobre os tipos de assistência a preferir. Entre os mais comuns figuram:

- O apoio ao orçamento ou o apoio à balança de pagamentos, que não é reservado para nenhum sector em particular é o preferível porque fornece o máximo de flexibilidade para a assistência a usar para financiar as prioridades das despesas públicas e é de desembolso mais rápido do que o apoio a projectos, embora tenha a desvantagem de ser muitas vezes rapidamente suspenso de acordo com os programas do FMI.

- Os programas sectoriais também podem ser vantajosos porque representam o apoio por parte dos doadores a prioridades-chave das despesas públicas em sectores, mas são menos vantajosos do que o apoio ao orçamento porque incluem a reserva de fundos para um sector ou sub-sector específico (ou, no pior dos casos, são mais uma colecção de projectos sectoriais, que são por conseguinte todos reservados).
- O alívio da dívida consiste, de um modo geral, em financiamento de alta qualidade porque opera como o apoio ao orçamento através da libertação de financiamento previamente afectado ao serviço da dívida para outras prioridades orçamentais. Contudo, isto pode, por vezes, ser debilitado pelo condicionamento das poupanças do alívio da dívida a despesas específicas como parte do processo da Iniciativa PPME ou por procedimentos, tais como o reembolso japonês de serviço da dívida com donativos (que não podem, necessariamente, ser gastos em prioridades de redução da pobreza) ou a insistência por parte da França e da Itália em gastar algum alívio da dívida em projectos adicionais dirigidos por ONGs (que podem não constituir parte das prioridades-chave do governo para redução da pobreza).
- A ajuda específica a projectos é de, um modo geral, mais complicada e de desembolso mais lento do que a ajuda a programas (embora tenha geralmente a vantagem de continuar, em geral, a efectuar desembolsos, se os programas do FMI e do Banco Mundial forem temporariamente suspensos), mas pode ser melhorada pelo menos através de se assegurar que é completamente integrada em programas sectoriais do governo e gasta nos projectos com a maior prioridade nesses programas, em vez de nas prioridades dos doadores.
- A assistência técnica é de um modo geral negativa, excepto na medida em que desenvolve a capacidade nacional para substituí-la na primeira oportunidade possível através de planos de transferência explícitos. Isto é considerado particularmente verdadeiro no que respeita a AT, que é fornecida para contabilidade/auditoria, visto que deverá constituir uma prioridade e uma responsabilidade nacionais em vez de ser gerida pelos doadores.
- A ajuda em géneros (ajuda alimentar, medicamentos, materiais de ensino, projectos de chave na mão) é normalmente a pior forma de ajuda, visto que é quase impossível verificar antecipadamente a sua qualidade ou o seu valor pelo custo e pode debilitar a produção nacional dos mesmos bens ou a propriedade dos materiais.

Estas regras não são de maneira nenhuma concertadas por todos os governos receptores e existem normalmente muitas excepções e complicações a estas regras a nível nacional. Porém, o governo precisa de definir as suas prioridades para os tipos de assistência e a seguir analisar cada fornecedor de assistência de forma abrangente.

6.3 CANAIS DE ASSISTÊNCIA

Conforme descrito nas Secções 2.2.2 e 2.2.3, os fornecedores de assistência podem canalizar a sua assistência através de muitas vias diversas e para receptor diversos. O aspecto-chave para o governo central aqui é, de um modo geral, o grau em que pode ter uma visão geral da assistência – o que significa a percentagem da assistência que é canalizada ou monitorizada como parte do processo de orçamentação do governo. Na

medida em que os fornecedores efectuem desembolsos através dos ministérios sectoriais, de outras agências tais como paraestatais ou governos locais, de ONGs ou do sector privado (e/ou não houver fluxos de informações entre aquelas agências e o Ministério das Finanças), o governo encontrar-se-á numa posição muito pior para analisar a eficácia da sua assistência técnica e influenciar a sua composição. Por conseguinte, os canais de assistência são normalmente vistos como um aspecto-chave da política de ajuda do governo.

6.4 PRIORIDADES DAS DESPESAS E FLEXIBILIDADE

Outro método-chave a usar para avaliar se os doadores estão a observar as prioridades do governo é analisar o grau em que o seu financiamento (quer em termos de compromissos, quer em termos de desembolsos) se encontra em conformidade com as prioridades da despesa públicas e permite o máximo de flexibilidade ao governo na execução do DERP com base nas prioridades nacionais e não nas dos doadores. Isto pode ser avaliado de cinco formas principais:

- A prontidão de cada doador em financiar os sectores ou sub-sectores que são considerados como prioridades máximas para redução da pobreza, em vez de financiar os que têm menor prioridade e, dentro desses sectores e sub-sectores, financiar os projectos que o governo classifica como tendo prioridade máxima.
- O grau em que cada doador permite ao governo conceber por si próprio programas sectoriais e projectos e classifica e organiza os seus planos de assistência em torno destes, em vez de intervir para insistir na inclusão ou priorização dos seus próprios projectos ou influenciar a classificação das despesas a fim de as enquadrar nos seus próprios sistemas.
- A prontidão de cada doador em fornecer financiamento não reservado, como apoio ao orçamento para a estratégia global nacional de desenvolvimento, em vez de o condicionar a sectores ou projectos específicos. Um argumento que os doadores usam frequentemente a favor da reserva de fundos e contra um apoio mais flexível é o da fungibilidade. A Caixa 5 explica este argumento, mas mostra que tem sido muito desacreditado.
- A prontidão de cada doador em contribuir com dinheiro de forma coordenada através de apoio ao orçamento monitorizado em conjunto ou conversões coordenadas, a fim de minimizar cargas processuais para o governo.
- O grau de flexibilidade dos doadores em se prontificarem rapidamente para financiar déficits da balança de pagamentos ou de financiamento do orçamento com a ajuda a programas e em mudar as suas prioridades para sectores ou projectos com base em mudanças nas prioridades nacionais, conforme se reflecte na concepção participativa da estratégia de redução da pobreza. Existem dois tipos desses déficits – as que podem ser identificadas antecipadamente e apresentadas em encontros do Grupo Consultivo ou de Mesas Redondas e os que podem surgir como resultados de desenvolvimentos inesperados no decurso do ano (choques externos ou mudanças nas políticas do governo). Assim, cada doador deverá ser avaliado para se ver se considera o apoio ao orçamento ou a sectores-chave ou o fortalecimento de capacidades ou outras prioridades do governo como as suas prioridades para apoiar o país e quanto à sua capacidade de

mobilizar dinheiro rapidamente para apoiar essas prioridades. Também deverá ser avaliado relativamente ao grau em que pode pôr de lado reservas de contingência da assistência para afectar a um país que esteja a ser afectado por choques externos e relativamente à celeridade com que esse dinheiro é depois entregue.

6.5 PREVISIBILIDADE

CAIXA 5: O QUE É FUNGIBILIDADE?

Fungibilidade é a ideia de que a ajuda não paga os artigos dos quais se prestam contas, mas os gastos marginais que possibilita.

Consideremos o simples exemplo de um governo com \$100 milhões para gastar. Existem dois projectos à escolha: a reabilitação de clínicas de saúde rurais ou a compra de uma nova frota de tanques. Ambos custam \$100 milhões. Após muita deliberação o governo decide reabilitar as clínicas de saúde. Porém, antes de o fazer, aparece um doador a oferecer \$100 milhões para um projecto digno. O governo não pode pedir ao doador que compre os tanques e por isso diz ao doador 'as nossas clínicas rurais precisam urgentemente de ser reabilitadas, mas nós não temos fundos para esse efeito'. Então, o doador paga a reabilitação das clínicas de saúde. No fim de contas, o governo pode agora usar o seu dinheiro ganho para comprar os tanques.

Não há corrupção nem uso incorrecto de fundos aqui. Os fundos do doador estão de facto a ser usados nas clínicas de saúde conforme planeado e justificado face a esta despesa. Porém, como o doador está a pagar algo que o governo teria de pagar em todo o caso, o próprio dinheiro do governo fica liberto para outra coisa, neste caso tanques. Isto é fungibilidade.

Despesa pública com e sem ajuda:

Sem ajuda	Clínicas de saúde
Ajuda	Clínicas de saúde e tanques

Se compararmos os gastos públicos com e sem ajuda, podemos ver claramente como a ajuda pagou de facto os tanques, mesmo sendo justificada como tendo sido usada para pagar a reabilitação das clínicas de saúde.

Contudo, existe uma grande evidência que sugere que tentar obter responsabilização por parte do receptor através de projectos com uma meta específica e processos de contabilidade dirigidos pelos doadores não funciona na realidade. Pelo contrário, consegue-se uma melhor promoção da responsabilização por parte do receptor através de uma assistência a programas de base ampla no contexto de uma agenda de reformas transparente e com apoio a nível nacional.

Fontes: H. White (1999), página 24 e Elbadawi and Gelb (2002), página 7.

Outro aspecto-chave da observância das políticas com prioridade do receptor é o grau de previsibilidade dos fluxos de assistência, facilitando desse modo os processos de planificação do governo. Aqui os fornecedores de assistência podem ajudar de cinco maneiras:

- As promessas de fundos são em princípio todas muito boas, mas os fornecedores precisam de cumprir estas promessas transformando-as em compromissos o mais depressa possível.
- Mudanças de governo nos países doadores podem ter impactos dramáticos nas prioridades da ajuda, pondo em risco programas e projectos a nível local. Alguns países são particularmente famigerados por adoptarem novos 'caprichos' com regularidade. A previsibilidade e a consistência das políticas em todos os outros aspectos discutidos nesta secção são vitais para a planificação do receptor.

- Alguns doadores passaram para sistemas de programação plurianual para a sua ajuda, permitindo aos governos receptores fazer melhores planos para o futuro em quadros orçamentais a médio prazo.
- Muitos doadores estão a tentar adiantar os seus próprios calendários de tomadas de decisão a fim de assegurar que podem comunicar compromissos e calendários de desembolsos indicativos aos governos receptores a tempo de estes serem inseridos na planificação do orçamento.
- Outros estão a tentar disponibilizar fundos para desembolsos no início do ano financeiro para evitar a concentração de despesas posteriormente durante o ano.

6.6 CONDICIONALIDADE DAS POLÍTICAS

As condicionalidades são um conjunto de medidas especificadas por um doador ou credor que o governo precisa de implementar dentro de um período de tempo acordado. Servem de indicadores de referência para a continuação de fluxos de assistência externa, que serão suspensos, se as condicionalidades não forem cumpridas. Num sentido, podem ser vistas como ‘subornos’ para assegurar que o governo segue activamente as agendas e as preferências dos doadores. Num sentido mais favorável, as condicionalidades podem ser consideradas como um incentivo no sentido de implementar medidas de políticas com maior celeridade, de apoiar a direcção de uma mudança de políticas já concebidas pelo governo ou de combater um possível desvio de fundos e reduzir a oportunidade de corrupção.

A forma como se vê as condicionalidades pode frequentemente depender do ambiente em que estas são negociadas e do alcance do diálogo entre o governo e os doadores/credores. As condicionalidades negociadas de uma maneira consultiva irão mais provavelmente conduzir a uma maneira de ver mais favorável. Isto é particularmente o caso quando os doadores/credores fazem compromissos a longo prazo que apoiam a implementação das políticas do governo. Se, no entanto, os doadores/credores tentarem ditar políticas através de uma alavanca financeira coerciva, então é provável que a opinião mais extrema prevaleça.

As condicionalidades podem ser a três níveis:

- 1) *Condições de reformas macroeconómicas ou estruturais*²⁹. As condicionalidades macro mais comuns são aquelas negociadas para os programas do FMI e do Banco Mundial. As condicionalidades estão normalmente relacionadas com os principais agregados económicos, tais como a taxa de inflação ou o crescimento da oferta monetária e/ou reformas estruturais e de políticas, tais como calendários para a liberalização do sector financeiro e a privatização de paraestatais, que se encontram dentro da área de responsabilidade dos ministérios-chave do governo tais como o Ministério das Finanças e o Banco Central. As condicionalidades irão especificar o objectivo a alcançar, o calendário nesse sentido e quaisquer indicadores de referência intermédios. Na prática, muitos outros doadores e credores condicionam parte do seu apoio (por exemplo, despesas da ajuda a programas) a um país que cumpre os programas do FMI e do Banco Mundial. O incumprimento para com o FMI resulta normalmente na suspensão dos desembolsos de parte da sua assistência externa por parte de outros doadores/credores.

Esta ‘condicionalidade cruzada’ pode frequentemente constituir um desenvolvimento muito preocupante, visto que pode conduzir a um efeito-dominó sobre desembolsos de muitos doadores diferentes e a instabilidade ou a escassez de fundos da ajuda daí resultantes podem surtir um efeito muito desestabilizador para a economia (vd. Secção 7 abaixo). Alguns doadores/credores também podem estabelecer as suas próprias condicionalidades ou condições adicionais, que são inconsistentes com as das IBWs – isto é conhecido como ‘condicionalidade incompatível’ e pode causar grandes problemas ao governo.

Nas décadas de 1980 e de 1990 verificou-se uma proliferação dramática de condicionalidades macro, designadamente em programas com o FMI e em empréstimos de ajustamento do Banco Mundial. Existe agora um acordo comum (mesmo por parte das Instituições de Bretton Woods) que listas longas de mudanças de políticas, tendo muitas delas sido elaboradas em Washington antes de se consultar o país devedor, foram muito pouco eficazes em conseguir mudanças de políticas, de um modo geral porque na maioria dos países devedores apenas alguns funcionários estavam empenhados na implementação destas e mesmo eles achavam que as condições tinham uma celeridade ou um sequenciamento irrealista³⁰.

Como resultado, registaram-se, mais recentemente, três tendências que foram concebidas para aumentar a ‘propriedade’ por parte dos países das condicionalidades das reformas macroeconómicas e estruturais, sendo todas estas implementadas para países de baixos rendimentos através do novo enquadramento de empréstimos concebidos por país pelo FMI Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERPs), Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) e empréstimos pelo Banco Mundial Crédito de Apoio para a Redução da Pobreza (PRSC). Neste contexto, é absolutamente crucial que os governos analisem, para cada fonte de fundos, o grau de apoio genuíno à própria estratégia do governo de redução da pobreza concebida de forma participativa, em vez de se envolverem demasiado em tentar conceber essa estratégia em nome do governo ou insistirem em condições adicionais ou contraditórias.

As principais formas de empreender esta avaliação são analisar:

- ‘A simplificação da condicionalidade’. As Instituições de Bretton Woods e outros doadores/credores têm sido encorajados a reduzir o número de condições e a limitá-las às que são essenciais para alcançar os objectivos dos seus programas. Operaram-se progressos consideráveis nesta área, mas muitos países continuam a queixar-se de que existem demasiadas condições pormenorizadas (micro), tais como a colocação de quadros em unidades específicas ou o estabelecimento de Fundos Fiduciários (Trust Funds) para pequenas sub-áreas de gastos anti-pobreza. É, por conseguinte, vital avaliar se as condições nos programas são genuinamente vitais e irão provavelmente ter um impacto crítico no êxito dos programas ou se são demasiadamente micro e irão provavelmente atrasar o cumprimento, embora tendo um impacto menos imediato na redução da pobreza. Do mesmo modo, embora se tenha registado uma redução considerável no número de condições das reformas estruturais em programas do FMI, parece que o número combinado de condições nos programas do FMI e do Banco Mundial não tem diminuído tão rapidamente. Na medida em que a continuação de um programa por parte de uma instituição depende geralmente do cumprimento do programa da outra, os

³⁰ Vd. especificamente a Avaliação Externa do ESAF financiada pelo FMI, IMF EBAP/98/8, 22 de Janeiro de 1998.

Ministros das Finanças dos PPME sugeriram que poderemos em vez disso ver 'fungibilidade da condicionalidade', em que um doador ou credor assume as condições previamente usadas pelo outro³¹. Do mesmo modo, um factor retardador importante no desembolso de fundos pode ser a incapacidade de sincronizar e coordenar negociações das condições por parte dos doadores (ou as suas avaliações do cumprimento), o que conduz ao denominador comum mais baixo, em que cada doador espera que as negociações ou as avaliações sejam concluídas por outro. Portanto, é importante analisar as condicionalidades através da gama de doadores e credores e o grau em que estes estão a sincronizar e a coordenar com êxito em apoio do DERP.

- A flexibilidade na concepção e interpretação da condicionalidade:
 - Muitos sugeriram que os credores e os doadores precisam de ser mais flexíveis na concepção da condicionalidade, conferindo aos governos dos países receptores a oportunidade de conceberem eles próprios no menu de opções para o alcance das mudanças desejadas de políticas, em termos de calendário e sequenciamento das reformas e escala de ajustamento macroeconómico. Até agora existe pouca evidência de tais menus (especialmente que estejam a ser concebidos pelos próprios países devedores), mas o compromisso face aos progressos nesta área é bem acolhido e os países deverão avaliar por si próprios o grau em que se lhes estão a oferecer escolhas em discussões sobre condicionalidades.
 - Também tem sido dado especial destaque à necessidade de uma maior flexibilidade para permitir um aumento da despesa pública em medidas anti-pobreza (nos casos em que isto possa ser financiado de forma sustentável) e houve uma reconsideração do equilíbrio entre atacar a inflação e acelerar o crescimento. Isto foi particularmente argumentado a favor de países 'pós-estabilização' – aqueles que alcançaram um grau elevado de estabilidade macroeconómica, representado por uma inflação de um só dígito por um período de 3 anos e um défice orçamental relativamente baixo – e foi introduzido um certo grau de flexibilidade em alguns dos programas PRGF para esses países³². É vital analisar o grau em que se deseja flexibilidade no seu próprio país (i.e. se encontra numa 'fase pós-estabilização') e o grau em que a flexibilidade está a ser oferecida em discussões sobre condicionalidades.
 - Outra área em que se está a avançar (embora com relativa lentidão) é a introdução em todos os DERP e PRGFs de um grande elemento de análise do impacto social e na pobreza de todas as condições, numa base em que as condições pudessem ser eliminadas ou mudadas dependendo do seu impacto esperado na redução da pobreza. Já se operaram alguns progressos no desenvolvimento e no uso de ferramentas para essa análise nas IBWs e por alguns doadores e na ajuda a alguns países para começarem a empreender essas análises, mas há um caminho muito longo a percorrer na transferência dessa competência aos países para empreenderem essa análise independentemente por si próprios. É essencial analisar o DERP e o PRGF e o PRSC e julgar o grau do impacto que cada medida proposta de políticas terá de forma directa e positiva na redução da pobreza e conceber medidas transitórias para compensar quaisquer impactos negativos³³.

³¹ Vd. as Declarações de Maputo, Londres e Washington dos Ministros das Finanças dos PPME (PC PPME 2001 e 2002).

³² Vd. especificamente Adams and Bevan (2001).

³³ Vd. documentos AISP nos websites do FMI e do BM.

- Além disso, existe uma tônica ainda maior na introdução de flexibilidade em condições macroeconômicas para fornecer um certo grau de protecção automática contra 'choques externos' (por exemplo, secas, quedas dos preços das mercadorias, ou reduções da ajuda), que podem perturbar a execução das condicionalidades. Isto é fornecido pelo uso de 'ajustadores' automáticos, a maior parte dos quais permite ao governo aumentar o seu défice e obter mais financiamento a nível interno no caso de um choque. Porém, como é óbvio, conforme discutido na Secção 7 abaixo, um maior endividamento a nível nacional pode causar grandes problemas para os agregados dos sectores monetário e financeiro – muitos consideram esta flexibilidade como sendo imperfeita e preferem cortar nos gastos, aumentar os esforços de receitas internas ou pedir mais ajuda aos doadores.
 - Finalmente, é importante analisar o grau em que o cumprimento das condicionalidades é interpretado com flexibilidade pelo fornecedor dos fundos. A maioria dos fornecedores de fundos tem um sistema claro para monitorar o cumprimento. Normalmente algumas condições são conhecidas como 'acções prévias' ou 'condições de eficácia', que devem ser implementadas antes de qualquer dos fundos ser desembolsado. Estas têm sido, muitas vezes, particularmente problemáticas para os países e podem-se concentrar esforços em reduzi-las. Consequentemente, os doadores e os credores tendem a monitorar o cumprimento numa base trimestral, semestral ou anual e, se os países estiverem a cumprir as condições com êxito, irão desembolsar outra 'tranche' de financiamento. O FMI e o Banco Mundial e outros doadores têm frequentemente a capacidade de conceder 'dispensas' de certas condições aos países, se acharem que os progressos globais operados com o DERP são bons, para que a próxima tranche possa ser desembolsada. Porém, muitas vezes as discussões sobre o cumprimento podem encahar em uma ou duas condições, que podem não ser críticas para a estratégia de redução da pobreza. Uma forma de dar a volta a isto tem sido a introdução de 'tranches flutuantes', que não têm um calendário específico para desembolso, mas que serão desembolsadas quando as condições forem reunidas. Estas visavam permitir aos países levarem o tempo de que precisassem para implementar as condições ao seu próprio ritmo e evitar a necessidade de dispensas. No entanto, os países precisam de julgar se estas lhes permitem conceber e implementar as políticas com maior coerência e em conformidade com os seus DERP's ou se o atraso no desembolso de tranches flutuantes está a surtir um efeito pernicioso no DERP.
- 2) *Nível sectorial.* Estas condicionalidades estão relacionadas com mudanças de políticas e institucionais ao nível dos ministérios ou departamentos sectoriais, tais como os da saúde e da educação, e pressupõem que as condicionalidades ao nível macro estejam a ser cumpridas. Incluem metas e o calendário para o seu cumprimento. Exemplos de condicionalidades para programas dos sectores da saúde e da educação podem incluir metas para o número de lactentes vacinados, para a taxa de matrículas no ensino primário ou o gasto de dotações de modo que o dinheiro tenha de ser gasto para efeitos específicos. As condicionalidades também podem ser institucionais tais como o estabelecimento de autoridades regionais de saúde ou o estabelecimento de uma nova agência do governo.

3) *Nível de projecto*. Estas condicionalidades são mais ao nível micro e estão relacionadas com a implementação e a gestão de projectos. Incluem três tipos principais de condições:

- Legais – estas requerem mudanças à legislação e aos regulamentos existentes. Como exemplos temos a introdução de uma nova legislação bancária ou o estabelecimento de uma nova agência reguladora para supervisionar e monitorar companhias de seguros. As condicionalidades legais são normalmente as que levam mais tempo a cumprir porque demora tempo a promulgar ou a mudar leis e regulamentos.
- Condições de procedimentos e de desembolso. Estas foram discutidas na Secção 5.1.
- Institucionais – estas condicionalidades requerem o estabelecimento ou mudanças em agências ou departamentos do governo, tais como o estabelecimento de uma nova unidade ou a fusão de dois departamentos ou agências do governo. As condicionalidades institucionais também podem levar muito tempo a implementar, especialmente se houver implicações de quadros tais como a contratação de assistência técnica estrangeira, a contratação de novos quadros ou a transferência ou o despedimento de quadros existentes.

Enquanto as condicionalidades macro se aplicam à economia como um todo e são negociadas com o FMI e o Banco Mundial, as condicionalidades a nível sectorial e de projecto podem variar através dos sectores e entre os doadores/credores. Alguns doadores/credores são bastante rígidos nas suas condicionalidades e poderá não haver muito espaço para negociações. Outros doadores/credores são mais flexíveis e estão dispostos a negociar, especialmente se concordarem com a direcção global das políticas do governo e existir a oportunidade de travar um diálogo com o governo sobre aspectos de políticas. Outros aspectos tais como a performance do governo na implementação de programas e projectos, a sua capacidade de gastar os fundos dos doadores/credores com eficiência e eficácia e o nível de corrupção, ou a corrupção observada, também irão influenciar as condicionalidades.

Também é importante notar que o nível das condicionalidades não corresponde necessariamente ao tipo de assistência externa. Assim, a assistência a programas sectoriais pode ter condicionalidades macro, a assistência a projectos pode ter condições sectoriais ou também macro, o financiamento macro pode ter condições sectoriais ou de projectos. Estas misturas de condições figuram entre as mais indesejáveis e é importante examinar onde existem e como podem ser eliminadas.

6.7 DIÁLOGO DE POLÍTICAS

Para além da condicionalidade, é importante avaliar o grau de actividade de um doador no diálogo de políticas entre o país receptor e a comunidade internacional. Alguns doadores empreendem muito pouca análise para além dos seus próprios projectos ou sectores com prioridade e não têm virtualmente nenhuma representação no país que possa analisar os aspectos macroeconómicos. Outros têm economistas, que participam no diálogo de políticas a nível local mas tendem, não obstante, a condicionar a maior parte dos seus desembolsos aos das Instituições de Bretton Woods. Os doadores a preferir são aqueles que têm um nível suficiente de compromisso face à parceria com o país receptor, de capacidade analítica e de empenho no diálogo de políticas para que possam desembolsar todos os seus fundos com base em decisões e discussões independentes com o país receptor, permitindo

evitar grandes rupturas na economia, se as discussões com as Instituições de Bretton Woods saírem temporariamente do trilho, e que também são capazes de discutir de forma activa com as IBWs a nível local e internacional a fim de aumentar a sua flexibilidade, conforme discutido na Secção 6.6 acima.

6.8 AVALIAÇÃO DOS DOADORES

Com base na análise da observância por parte dos doadores deste tipo de regras e nos casos em que for necessário ponderar as diversas regras quanto à sua importância, passa a ser relativamente simples identificar uma ordem de preferências pelos doadores que prestam maior apoio ao processo DERP e acompanhar as melhorias no seu cumprimento das políticas do governo e nos seus esforços de simplificar os procedimentos. Mais pormenores desse sistema de avaliação, que será disseminado através de criação de capacidades em 34 países durante os próximos dois anos, encontram-se nas secções dos manuais de formação em novos financiamentos do website da DRI, ou disponíveis a pedido junto da DRI.

7. IMPACTO MACROECONÓMICO DA ASSISTÊNCIA EXTERNA

Conforme discutido na Secção 4.2 acima, os principais indicadores da sustentabilidade da assistência externa incidem no seu impacto fiscal. No entanto, também é importante analisar o impacto mais amplo das mudanças nos fluxos de assistência externa no orçamento e em termos dos seus efeitos na balança de pagamentos, na dívida, no sector monetário e na inflação.

7.1 IMPACTO NO ORÇAMENTO

Para além da análise dos indicadores-chave, também é importante avaliar o impacto das mudanças da assistência externa nas despesas e nas receitas públicas e nos requisitos de financiamento do orçamento. Os aspectos-chave a considerar são os seguintes:

- *Relativamente à despesa:* as reduções nas entradas de assistência externa podem conduzir a pedidos orçamentais suplementares para poder manter as despesas necessárias em bens e serviços. Como alternativa, uma redução na assistência externa poderá conduzir a um corte nas despesas por parte do governo quer, de um modo geral, dos gastos recorrentes discricionários, quer através da redução das despesas de capital e/ou de desenvolvimento. Ou será que as reduções resultam em cortes nas despesas 'favoráveis' tais como na redução da pobreza? Gastos presumidos, tais como pagamentos de juro sobre a dívida e pensões, têm como é óbvio de ser mantidos. Receitas da assistência externa mais elevadas do que previsto poderão não resultar em aumentos quer nos gastos correntes quer nos gastos de capital, reduzindo pelo contrário os requisitos de financiamento do governo (vd. abaixo). De um modo mais amplo, a disponibilidade de assistência externa afecta as dotações de gastos públicos através de 'fungibilidade'? (Vd. Caixa 5).
- *Relativamente ao requisito de financiamento interno:* em geral, existe uma relação inversa entre as entradas de assistência externa orçamental, designadamente de assistência a programas, e financiamento orçamental interno. Assim, se as receitas de assistência externa forem mais elevadas do que previsto, o governo não precisa de emitir ou efectuar

um rolamento tão elevado de dívida interna. Contudo, se houver uma redução nas receitas de assistência externa, então poderá ter de emitir mais instrumentos de dívida ou obter financiamento junto do banco central para financiar o seu programa de despesas.

- *Relativamente a medidas de receitas:* as reduções nas receitas da assistência externa também podem ser enfrentadas com a introdução de impostos mais elevados (por exemplo, direitos alfandegários ou IVA) ou a redução de subsídios (por exemplo, o aumento dos preços do petróleo para preços do mercado mundial). Como alternativa, o governo pode introduzir novos impostos, por exemplo, sobre artigos de luxo ou possivelmente aumentar as receitas adicionais através da expansão do seu programa de privatizações. Receitas de assistência externa mais elevadas do que previsto podem, em princípio, ser usadas para baixar os impostos, mas isto poderá não ser uma opção realista, se se esperar que o governo eleve os seus esforços de receitas como parte de um programa de ajustamento com as IBWs. Pelo contrário, existe alguma evidência de que a disponibilidade de assistência externa está associada a esforços de redução de impostos por parte dos países³⁴. Contudo, para países com programas do FMI, que colocam uma forte ênfase no aumento da mobilização de receitas, isto é improvável.
- *Relativamente a financiamento não-concessional:* as reduções na assistência externa podem ser compensadas por financiamentos não-concessionais mais elevados, dentro dos limites estabelecidos para esses novos financiamentos ao abrigo de um programa de ajustamento. Porém, tais financiamentos irão provavelmente fornecer grande compensação, dado o baixo nível desses plafonds, e irão também resultar em pagamentos do serviço da dívida significativamente mais elevados. Entradas externas mais elevadas do que previsto poderão permitir ao governo reduzir o seu recurso a novos financiamentos de empréstimos não-concessionais, mas ambos são normalmente usados para efeitos diversos (por exemplo, empréstimos concessionais para redução da pobreza e empréstimos não-concessionais para financiamento comercial), por isso isto poderá não ser possível.

7.2 IMPACTO NA BALANÇA DE PAGAMENTOS

Para a balança de pagamentos, uma das principais considerações é se os fluxos de assistência externa são suficientes para fechar um déficit financeiro. Para fazer isto, é necessário analisar o seguinte:

- *Desembolsos de donativos e balança de transacções correntes (antes das transferências oficiais),* em termos nominais ou como percentagem do PIB, para avaliar se as entradas de donativos são suficientes para a balança de transacções correntes,
- *Empréstimos concessionais e não-concessionais e anulação da dívida com o déficit financeiro da balança de pagamentos,* em termos nominais ou como percentagem do PIB, para avaliar se estes fluxos são suficientes ou não para suprimir o déficit.

No entanto, as reduções ou receitas excessivas de assistência externa podem ter outras consequências para a balança de pagamentos conforme o seguinte:

- *Nas importações:* reduções/excedentes de receitas de assistência externa podem conduzir a importações mais baixas/mais altas do que antecipado, visto que uma grande parcela das entradas de ajuda, quer a programas quer a projectos, é normalmente concebida para compras de importações. No caso da ajuda a programas, isto pode ser directamente para o apoio à importação ou a mercadorias ou importações de géneros alimentares/emergência. Grande parte da ajuda a projectos também é orientada para a compra de maquinaria, equipamento e bens importados. Os empréstimos não-concessionais também podem ser usados para a importação de bens e serviços.
- *Na competitividade das exportações:* por um lado, a assistência externa pode ser positiva se financiar o investimento necessário para aumentar a competitividade das exportações e o comércio do país. Como resultado, as reduções podem surtir um efeito de amortecimento da competitividade das exportações e do crescimento. Por outro lado, um excesso de assistência externa pode agravar a competitividade através do efeito da doença holandesa (Dutch disease), pelo que entradas significativas de divisas resultam numa apreciação da moeda nacional e numa perda de competitividade. Um estudo da determinação de exportações não-tradicionais de países em vias de desenvolvimento mostra que mais ajuda, superior a 5% do PIB, impede mais do que ajuda a expansão das exportações³⁵. Por isso, é importante analisar o que aconteceu às condições de comércio durante períodos de grandes entradas de assistência externa.
- *Na taxa de câmbio:* conforme mencionado acima, entradas excessivas de assistência externa podem conduzir a uma apreciação da moeda nacional. Os efeitos da doença holandesa foram notados na Zâmbia (boom do cobre), na Nigéria (boom do petróleo) e no Gana (ajuda externa). Contudo, também existe evidência, de muitos países, que a assistência externa é frequentemente responsável por uma depreciação da taxa de câmbio real, sobretudo através do apoio à liberalização da taxa de câmbio³⁶. Do mesmo modo, as reduções na assistência estrangeira comparadas com entradas previstas têm frequentemente conduzido a défices graves de divisas em mercados cambiais liberalizados, causando uma desvalorização vertiginosa da moeda nacional, visto que as pessoas tentam comprar um artigo escasso.
- *Nas reservas:* aumentar/diminuir as receitas de assistência externa pode resultar em níveis mais elevados/mais baixos de haveres de reservas internacionais, se o governo depositar as entradas de divisas no banco central durante algum tempo antes de estas serem finalmente gastas em importações de bens e serviços. Se as entradas de assistência externa forem gastas primordialmente em bens e serviços nacionais, então registar-se-á um aumento dos haveres de reservas internacionais.

A longo prazo, também é importante avaliar o impacto no investimento directo estrangeiro, já que a falta de assistência externa e o seu gasto no desenvolvimento de infra-estruturas pode desencorajar novos investimentos futuros.

³⁵ Vd. Elbadawi and Gelb (2002), página 14.

³⁶ Para mais pormenores vd. Hjertholm P., Laursen J. and White H. (2000).

7.3 IMPACTO MONETÁRIO

Se o governo depositar as receitas da assistência externa no banco central ou num banco comercial (antes de gastar em importações ou em bens e serviços nacionais), então isto conduzirá a níveis mais elevados de activos estrangeiros líquidos, mantendo-se todas as condições. Isto poderia aumentar a oferta monetária e ser inflacionista. No entanto, outros factores, normalmente, não se mantêm e a moeda estrangeira é quase sempre usada para a compra de importações ou para efectuar pagamentos do serviço da dívida. Assim, o efeito líquido de tais depósitos é normalmente bastante pequeno.

O principal potencial impacto monetário provém de empréstimos e da emissão de obrigações do banco comercial, que são normalmente desembolsados em montantes relativamente grandes durante um curto período de tempo ou numa tranche, ao passo que os desembolsos da ajuda tendem a ser mais pequenos e espalhados durante um período de tempo mais longo tendo consequentemente um impacto menor. Se tais depósitos conduzirem a um aumento da liquidez do sistema bancário e a uma maior oferta monetária, o governo pode esterilizar o impacto de tais entradas através da emissão de mais instrumentos da dívida interna para absorver este excesso de liquidez. Isto, porém, se se pressupuser que existe um mercado financeiro suficientemente bem desenvolvido, que se comprometerá a comprar e a ser titular da dívida pública.

7.4 IMPACTO NA INFLAÇÃO

É difícil determinar a priori o impacto da assistência externa na inflação devido aos potenciais efeitos compensatórios. Por conseguinte, terá de ser analisado país por país.

A assistência e a ajuda externa podem contribuir para a inflação no país receptor, se resultarem em preços mais elevados de bens fornecidos pela ajuda, especialmente bens importados, aos quais os fornecedores em economias desenvolvidas tenham atribuído um 'sobrep preço'. Por outro lado, se a assistência externa resultar no aumento da oferta agregada de mercadorias ou abrandar os estrangulamentos na oferta na economia, então pode surtir um efeito deflacionário. Além do mais, se aumentar a produtividade do sector dos bens comercializados – por exemplo através da redução dos custos de transporte – então pode conduzir a preços mais baixos e à melhoria da competitividade internacional.

Os défices na assistência externa também podem estimular a inflação através do seu efeito na taxa de câmbio. Se uma escassez de divisas resultar na depreciação da moeda nacional, isto irá conduzir a preços mais elevados para bens importados e consequentemente contribuir para pressões inflacionistas.

7.5 IMPACTO NAS POUPANÇAS E NO INVESTIMENTO

Visto que as poupanças nacionais são baixas na maioria dos países PPME, a assistência externa é considerada complementar e fornece os recursos para o investimento e o crescimento económico. Nesta base, mais assistência externa deverá conduzir a um maior investimento e por conseguinte a um maior crescimento. No entanto, a evidência recente sugere que um nível mais elevado de assistência externa conduz a um nível mais elevado de consumo e não a um nível mais elevado de investimento. Isto implica que a assistência

externa funciona mais como um substituto das poupanças nacionais do que como um complemento³⁷. Recentes estudos africanos revelam que a dependência da ajuda representa uma grande fatia dos défices nas poupanças nacionais e como resultado as taxas de crescimento sofreram um atraso.

Alguns dos aspectos a considerar ao avaliar a relação entre a assistência externa, as poupanças e o investimento são os seguintes:

- A evidência acima sugere que existe uma relação directa entre a mudança na assistência externa e a despesa de consumo nacional. Isto pode ser verificado através da comparação do crescimento (ou da redução) da assistência externa com o crescimento (ou a redução) na despesa de consumo. Também é útil analisar a relação entre a assistência externa e o investimento.
- A evidência também sugere uma relação inversa entre a assistência externa e as poupanças nacionais, que pode ser revista através da comparação da taxa de mudança destas duas variáveis.
- Seria de esperar que uma mudança na assistência dos doadores/credores no sentido da ajuda a programas, tal como o apoio ao orçamento ou à balança de pagamentos, resultasse em despesas de consumo mais elevadas – despesas públicas recorrentes ou importações. Pelo contrário, uma mudança no sentido oposto à assistência a programas poderia resultar em despesas de consumo mais baixas. No entanto, esta mudança não resultaria necessariamente em mais gastos imediatos no investimento. A dificuldade aqui é que pode haver desfasamentos nos gastos no investimento, pelo que uma mudança no sentido de maior apoio a projectos capitais levaria tempo a estimular os gastos no investimento.

7.6 IMPACTO NA DÍVIDA

A assistência externa inclui empréstimos, assim como doações, e portanto pode criar dívidas e, por conseguinte, ter implicações a longo prazo quer para as disparidades, fiscais quer para as cambiais. Mais dívida implica custos mais elevados de serviço da dívida no futuro e uma procura adicional de divisas e receitas públicas para financiar estes pagamentos. Na teoria, a sustentabilidade da dívida a longo prazo requer uma economia em expansão, um sector de exportações e uma base tributária.

As reduções nos fluxos de ajuda podem resultar em financiamentos externos não-concessionais adicionais por parte do governo, se este tiver de contrair créditos à exportação mais onerosos para financiar as importações. Isto, como é óbvio, também irá aumentar a carga fiscal da dívida. Conforme notado na Secção 7.1 acima, as reduções da ajuda podem conduzir a uma dívida interna mais elevada, se o governo não for capaz de obter financiamento, através de fontes de desembolso, com maior celeridade, a nível externo.

8. CONCLUSÃO

Para assegurar uma sustentabilidade da dívida a longo prazo, os países em vias de desenvolvimento precisam de conceber e implementar estratégias nacionais da dívida. Estas estratégias não só deverão incidir no alívio máximo possível da dívida que um país pode esperar receber de fóruns e iniciativas internacionais, mas também precisam de efectuar um levantamento dos melhores tipos possíveis de assistência externa para manter uma sustentabilidade da dívida a longo prazo e entregar recursos suficientes para financiar programas de redução da pobreza. Este documento destaca os aspectos analíticos chave a considerar aquando da concepção de uma tal estratégia. Em particular, chama a atenção para a necessidade de se olhar para além dos aspectos básicos da concessionalidade do financiamento e ter em conta de que forma os procedimentos dos doadores/credores e do governo podem afectar a entrega efectiva de financiamento. Também discute o impacto macroeconómico da assistência externa e os aspectos de políticas para coordenação da assistência externa com os planos nacionais de redução da pobreza e de desenvolvimento.

Para alguns aspectos da assistência externa poderá haver indicadores de referência, critérios, procedimentos e práticas, que podem assistir o governo na concepção da sua própria estratégia. Porém, mais importante ainda, é a própria experiência do país que conta e o seu desejo de estabelecer e implementar as suas próprias políticas e os seus próprios programas em vez de contar com as directivas dos doadores/credores. A concepção e a implementação de uma estratégia nacional de assistência externa irá permitir aos países em vias de desenvolvimento estabelecer as suas agendas de novos financiamentos para alcançarem uma sustentabilidade da dívida e uma redução da pobreza a longo prazo.

ANEXO 1: GLOSSÁRIO DE TERMOS

Ajuda: Definida como doações e empréstimos, que são classificadas como ‘ajuda pública ao desenvolvimento (APD)’ a países em vias de desenvolvimento ou ‘ajuda pública (AP)’ a países da Europa Central e Oriental e a Estados recentemente independentes da ex-União Soviética e aos países em vias de desenvolvimento mais avançados. A cooperação técnica está incluída na ajuda.

Ajuda pública (AP) é o mesmo que APD, mas para os países em vias de desenvolvimento mais avançados.

Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD): APD consiste em doações ou empréstimos que são:

- concedidos pelo sector oficial – ou seja, pelo governo, por paraestatais ou garantidos pelo governo,
- destinados à promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar social (portanto donativos e empréstimos para fins militares são excluídos da APD) e
- em condições financeiras concessionais. Para a OCDE, a concessionalidade da APD é definida como tendo um elemento de donativo de pelo menos 25%.

Análise da Sustentabilidade da Dívida (ASD): Uma análise ao abrigo da qual os dados da dívida de um país são tratados com simulações de vários cenários da dívida para avaliar a futura sustentabilidade. São empreendidos dois tipos de simulações para calcular a sustentabilidade da dívida: **simulações de alívio da dívida e simulações de novos desembolsos/supressão de disparidades.**

Atrasos: Montantes não pagos de pagamentos de capital e/ou juro.

Cenários/simulações do alívio da dívida: A reestruturação do potrilho da dívida existente para avaliar a sustentabilidade da dívida e em particular para ver se um país é elegível para alívio ao abrigo da iniciativa PPME.

Cenários/simulações de novos desembolsos: Em paralelo com a execução de cenários de alívio da dívida para testar a sustentabilidade da dívida de um país, também é crucial rever o impacto de todas as futuras entradas financeiras, incluindo desembolsos da dívida prevista e de novos financiamentos. Estas simulações visam calcular projecções exactas do futuro serviço da dívida. Tal como novos desembolsos e financiamentos, é importante analisar a forma como o apoio à balança de pagamentos ou ao orçamento ajuda a suprimir as **disparidades de financiamento.**

Compromisso: O montante de fundos que o credor se compromete a conceder quando o contrato de empréstimo é assinado.

Conversão da dívida: Uma conversão da dívida envolve a troca voluntária, por parte de um credor com o seu devedor, de dívida por numerário, outro activo ou uma nova obrigação com condições de reembolso diferentes. A fundamentação lógica económica para a conversão da dívida assenta na prontidão por parte do credor em aceitar menos do que o valor facial da dívida e por parte do devedor em efectuar o pagamento a um valor mais

elevado, mas normalmente inferior a 100% do valor facial da dívida original.

Créditos à exportação: Empréstimos concedidos para financiar o comércio, normalmente em condições relacionadas com o mercado. São normalmente classificados como sendo a curto prazo (inferiores a 2 anos), a médio prazo (2-5 anos) e a longo prazo (superiores a 5 anos). Os créditos à exportação podem assumir a forma de créditos a fornecedores concedidos pelo exportador e créditos ao comprador em que o banco dos exportadores ou outra instituição financeira concede financiamento ao comprador. As agências do governo de crédito à exportação poderão fornecer 'pura cobertura', i.e. seguros ou garantias ou crédito directo.

Credores do Clube de Londres: Ao abrigo de procedimentos de Londres para a reestruturação da dívida do bancos comerciais, foi estabelecido um Comité de Assessoria Bancária que representa os credores principais, normalmente presidido pelo maior credor. O comité chega em princípio a um acordo com o país devedor, que deve a seguir ser aprovado e subsequentemente assinado pelos credores participantes.

Credores do Clube de Paris: O Clube de Paris é um grupo ad hoc de credores bilaterais oficiais que se reúne periodicamente para negociar o reescalamento das condições dos acordos com os países devedores. O Tesouro francês serve de secretariado ao Clube de Paris.

Credores Não-Clube de Paris: Dívida a credores bilaterais que não são membros do Clube de Paris.

Crítérios de elegibilidade PPME: Para ser elegível para alívio da dívida ao abrigo da Iniciativa PPME Reforçada um país deve ser exclusivamente AID e elegível para PRGF e deve ter estabelecido uma performance de desempenho ao abrigo de programas de ajustamento com o FMI e o Banco Mundial, incluindo a aprovação de um Documento Provisório de Estratégia para a Redução da Pobreza (DERP-P). Também não se deve esperar que alcance uma dívida externa sustentável após o uso na íntegra de mecanismos tradicionais de alívio da dívida (Condições de Nápoles do Clube de Paris).

Um país é elegível para PPME se, após receber tratamento das Condições de Nápoles (67% de redução do stock) por parte do Clube de Paris:

- o seu rácio de valor actualizado da dívida para exportações (VA/EBS) exceder 150% ou
- o seu rácio de valor actualizado da dívida para receitas orçamentais (VA/ROI) exceder 250%.

Além disso, o rácio do valor actualizado para receitas orçamentais também requer o cumprimento de mais dois limites:

- rácio de exportações para PIB (EBS/PIB) de 30% ou superior e
- rácio de receitas orçamentais para PIB (ROI/PIB) de 15% ou superior.

Desembolso: A libertação de fundos ou o fornecimento de bens e serviços pelo doador/credor ao receptor.

Déficits financeiros ('financiamento de déficits'): Uma falta de recursos suficientes quer na balança de pagamentos, quer no orçamento. Estes 'déficits' podem ser financiados através de donativos, empréstimos concessionais ou financiamento comercial. Os pressupostos para o financiamento de déficits têm um impacto crucial na **sustentabilidade da dívida** e, por conseguinte, no alívio ao abrigo de PPME e são avaliados juntamente com

os cenários de alívio da dívida e de novos desembolsos/financiamentos.

Dívida comercial: Créditos a bancos comerciais e outras instituições financeiras.

Dívida não-APD: vd. **dívida não-concessional**.

Dívida não-concessional (créditos à exportação e outra dívida relacionada com o mercado): Isto é definido como empréstimos e créditos que têm vencimentos curtos e taxas de juro de mercado. A dívida contraída em condições não-concessionais é frequentemente conhecida como dívida de ajuda não pública ao desenvolvimento (não-APD).

Dívida passiva: Empréstimos atrasados para os quais os credores não exigem pagamento de forma activa.

Dívida prevista: Empréstimos/donativos já acordados mas ainda não desembolsados.

Doadores/credores bilaterais: Governos soberanos que emprestam ou transferem fundos.

Donativo: A transferência de numerário, bens ou serviços que não precisam de ser reembolsados.

Elemento de donativo: Mede a concessionalidade de um empréstimo e a percentagem em que o valor actualizado do fluxo previsto de pagamentos do serviço da dívida difere do montante nominal do empréstimo. É calculado por:

$$ED (\%) = \frac{(\text{montante nominal do empréstimo} - \text{valor actualizado}) \times 100}{\text{montante nominal do empréstimo}}$$

Empréstimos concessionais: Créditos que requerem reembolso, que custa consideravelmente menos do que um empréstimo nas condições do mercado. Empréstimos com um elemento de donativo de 35% ou superior são definidos como sendo concessionais, embora para empréstimos da APD a OCDE use um elemento de donativo de 25% como o limite de concessionalidade.

Empréstimos sindicados e obrigações: Instrumentos de mercado apenas disponíveis para devedores que são considerados dignos de crédito por mercados de capitais internacionais. Um empréstimo sindicado é um empréstimo comercial junto de um grupo de bancos, enquanto uma obrigação é subscrita por uma variedade mais ampla de credores bancários, financeiros e do sector privado.

Exclusivamente AID: Classificação dos países com base no rendimento per capita (inferior a \$885 no ano 2000) tornando-os desse modo elegíveis para empréstimos altamente concessionais da Associação Internacional de Desenvolvimento do Banco Mundial.

Financiamento Público ao Desenvolvimento (FPD): A soma da APD bilateral, de financiamentos concessionais e não-concessionais de instituições multilaterais e de outros contributos do sector público (OCSP) para efeitos de desenvolvimento.

Fluxos líquidos: Indicam se o país está a receber mais em novos recursos do que o seu reembolso da dívida. Para o portfólio como um todo, é a soma dos desembolsos dos donativos e dos empréstimos menos os reembolsos do capital dos empréstimos. Também

podem ser usados para analisar os fluxos de doadores/credores individuais ou o tipo de financiamento. Fluxos líquidos negativos significam que um país está a reduzir a sua carga da dívida, visto que está a reembolsar mais dívida do que está a receber em nova assistência externa. Fluxos líquidos positivos significam que as entradas são maiores do que os reembolsos da dívida. Só para a dívida, fluxos líquidos negativos significam que a carga da dívida está a diminuir, ao passo que fluxos líquidos positivos significam que o stock da dívida está a acumular.

Fundos de contrapartida: (também referidos como contravalor) constituem o montante de moeda local obtida pela venda de entradas de divisas da assistência externa. Por exemplo, com apoio ao orçamento a conta do governo é creditada com o equivalente em moeda local do desembolso em divisas. Esta expressão também é usada para se aplicar a contribuições do governo para orçamentos de projectos. Contudo, para evitar a ambiguidade, as contribuições do governo para despesas de projectos locais são chamadas fundos correspondentes.

Juros de mora: Os juros acumulados sobre capital e juro atrasados.

Obrigação: Instrumentos de dívida que prometem pagar juros de uma forma ou de outra. As obrigações podem ser emitidas a desconto do valor facial fornecendo aos investidores uma possível mais-valia, para além do rendimento de juros. As obrigações são normalmente instrumentos negociáveis e por conseguinte têm um preço de mercado. **A obrigação de cupão zero** é uma obrigação sobre a qual não se paga juros e que é vendida a desconto do valor facial e a apreciação do preço produz o rendimento.

Obrigações ou stock ao portador: Não existe um registo de quem é detentor do stock, em vez disso é a posse física do certificado de obrigação ou stock que constitui a evidência primária de propriedade.

Outros Contributos do Sector Público (OCSP): Créditos que não são classificados como APD ou AP porque não visam primordialmente o desenvolvimento ou não são concessionais. Incluem créditos à exportação concedidos por governos doadores ou por eles garantidos.

Período de carência: O período antes do primeiro reembolso do empréstimo quando só os juros são pagos.

Período de reembolso (ou amortização): Tempo durante o qual o montante do empréstimo é reembolsado.

Período de vencimento: A soma dos períodos de carência e reembolso.

PPME I: Iniciativa Original para os Países Pobres Muitos Endividados, estabelecida em 1996, pela comunidade internacional para ajudar países pobres muito endividados, com um bom desempenho de políticas, a fugir a cargas insustentáveis da dívida através do fornecimento de alívio da dívida abrangente.

PPME II: Iniciativa Reforçada para os Países Pobres Muitos Endividados, estabelecida em 1999, na sequência de uma revisão de PPME I, com critérios de elegibilidade mais baixos. A Iniciativa PPME II foi concebida para acelerar o processo de entrega de alívio da dívida, assim como para criar um vínculo directo à redução da pobreza.

Recompra: A recompra por parte de um governo devedor de toda ou de parte da sua dívida externa a desconto do valor facial. O Programa de Redução da Dívida da AID do Banco Mundial (financiado pelo BIRD e por doadores bilaterais) tem financiado recompras da dívida comercial para países de baixos rendimentos. Alguns governos credores também têm patrocinado recompras de crédito à exportação com garantia oficial a agências de créditos à exportação ou a parcela não garantida de tais créditos a exportadores e bancos para conversão através de programas de redução da dívida bilateral.

Repartição da carga: O princípio subjacente ao alívio da dívida é fornecido por credores, é alcançado através de diversas opções, incluindo a redução do serviço da dívida, o reescalamento ou o refinanciamento do serviço da dívida a taxas de juro mais baixas e a vencimentos mais longos, e a recompra de empréstimos. Cada credor fornece o alívio da dívida necessário de acordo com a parcela da dívida total.

Taxas de Juro Comerciais de Referência (TJCRs): Taxas de referência específicas de uma moeda usadas pela OCDE para créditos à exportação com apoio oficial dos países da OCDE. Usadas como a taxa de desconto para calcular o valor actualizado do futuro fluxo previsto de pagamentos do serviço da dívida.

Transferência líquida: Mede os fluxos líquidos globais da assistência externa. É a diferença entre a soma dos desembolsos dos donativos e dos empréstimos e os custos totais do serviço da dívida (pagamentos de capital e juros). Transferências líquidas positivas significam que existe mais dinheiro novo a entrar para o país do que está a ser pago em serviço da dívida. Transferências líquidas negativas significam que o país está a pagar mais para efectuar o serviço da sua dívida do que está a receber em nova assistência externa.

Valor actualizado (VA) da dívida: Trata-se do fluxo de futuros pagamentos do serviço da dívida, descontado para o valor temporal do dinheiro. A ideia por trás do cálculo do VA é que o dinheiro pago hoje é mais oneroso do que dinheiro pago no futuro devido ao custo de oportunidade e à inflação (por exemplo, um pagamento do serviço da dívida de US\$100 hoje custará, em termos reais, menos se for pago no próximo ano). Um rácio-chave usado pelas Instituições de Bretton Woods para avaliar a sustentabilidade da dívida envolve relacionar o valor actualizado da dívida para exportações ou receitas orçamentais (vd. critérios de elegibilidade PPME acima). A fundamentação lógica para usar o valor actualizado em vez do valor nominal é que o valor actualizado toma em conta as condições e a concessionalidade do potrilho do empréstimo e, por conseguinte, reflecte com exactidão os custos do serviço da dívida.

Valor actualizado líquido (VAL) da dívida: vd. também **Valor actualizado** abaixo. O VAL da dívida é a soma de todas as futuras obrigações do serviço da dívida (juros e capital) sobre a dívida pendente, descontada pelas **taxas de juro comerciais de referência**.

Valor facial: O montante original de empréstimos contraídos ao abrigo de um contrato de empréstimo ou de outro crédito, antes do reescalamento ou da redução. Também referido como **valor nominal da dívida**.

ANEXO 2: CÁLCULO DO VALOR ACTUALIZADO

O valor actualizado da dívida é o fluxo de futuros pagamentos do serviço da dívida, descontado para o valor temporal do dinheiro. A ideia subjacente ao cálculo do valor actualizado é que o dinheiro pago hoje é mais oneroso do que dinheiro pago no futuro devido ao seu custo de oportunidade e à inflação. Isto significa que um pagamento do serviço da dívida de US\$100 hoje custará em termos 'reais' menos no próximo ano.

A fórmula geral para calcular o valor actualizado de um fluxo de pagamento é:

$$VA = \frac{S^1}{(1+t)} + \frac{S^2}{(1+t)^2} + \frac{S^3}{(1+t)^3} + \dots + \frac{S^n}{(1+t)^n}$$

Onde VA = valor actualizado do fluxo de futuros pagamentos

Sn = pagamentos do serviço da dívida no período de tempo n

t = taxa de desconto

Um exemplo: se os pagamentos do serviço da dívida de um empréstimo forem de \$10.000 por ano durante três anos, o valor nominal destes pagamentos no fim dos três anos é de \$30.000, ao passo que o valor actualizado do fluxo de pagamento, pressupondo uma taxa de desconto de 10%, é:

$$VA = \frac{10,000}{(1+0.1)} + \frac{10,000}{(1+0.1)^2} + \frac{10,000}{(1+0.1)^3} = 24,869$$

Em princípio, a *taxa de desconto* usada deverá representar o custo alternativo de endividamento em mercados financeiros (embora poucos PPMes possam de facto obter financiamento nos mercados).

Taxas de juro mais elevadas significam taxas de desconto mais elevadas, o que irá resultar num cálculo mais baixo do valor actualizado. Por outro lado, taxas de juro decrescentes e taxas de desconto mais baixas conduzem a cálculos mais elevados do valor actualizado. Isto tem o resultado contra-intuitivo e inútil de um aumento das taxas de juro (que se pressuporia tornarem o serviço da dívida mais oneroso) reduzir o montante do alívio da dívida, porque reduziu o VA da dívida.

ANEXO 3: AGÊNCIA DE DOADORES/CREDORES OCDE

País / Organismo	Endereço na Web	Pormenores
ALEMANHA Ministério Federal para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (BMZ)	www.bmz.de/en/index.htm	<p>O Ministério Federal para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico é responsável pela planificação e implementação da política de desenvolvimento do Governo alemão. A sua missão está principalmente relacionada com as seguintes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - contribuir para a concepção do enquadramento global; - desenvolver estratégias de apoio bilateral e multilateral e apoiar os programas e projectos de desenvolvimento dos países-parceiros; - apoiar programas de cooperação para o desenvolvimento de organizações não governamentais; - avaliar a ajuda e monitorizar o uso de fundos.
ALEMANHA Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW)	www.kfw.de/EN	<p>Ao abrigo da cooperação financeira entre a República Federal da Alemanha e os países em vias de desenvolvimento o KfW, em nome do Governo alemão, financia investimentos e serviços de consultoria relacionados com projectos para expandir infra-estruturas sociais, económicas e industriais e proteger o ambiente e os recursos naturais. O KfW avalia a elegibilidade de projectos para financiamento de acordo com os critérios de política para o desenvolvimento, assiste os países-parceiros na implementação destes, e avalia o êxito destes após a sua conclusão.</p>
ALEMANHA Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ)	www.gtz.de/english	<p>A Agência Alemã de Cooperação Técnica é uma sociedade estatal para a cooperação internacional com operações a nível mundial. A GTZ tem vindo a operar como uma companhia de serviços no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento desde 1975. A meta primária do trabalho da GTZ é melhorar as condições de vida e trabalho das pessoas nos países-parceiros e sustentar a base natural para a vida.</p>
ALEMANHA HERMES Kreditversicherungs-AG	www.eulerhermes.com	<p>A gestão do esquema oficial de garantia de exportações foi atribuída a um consórcio composto pela HERMES Kreditversicherungs-AG e PwC Deutsche Revision AG. Estas empresas foram nomeadas e autorizadas a efectuar a receber todas as declarações relativas às garantias de exportações em nome do Governo Federal. A HERMES é o principal sócio deste consórcio.</p>

País / Organismo	Endereço na Web	Pormenores
<p>AUSTRÁLIA Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional (AusAID)</p>	<p>www.ausaid.gov.au</p>	<p>A AusAID é responsável pela gestão do programa oficial do Governo australiano de ajuda pública externa. Somos uma agência administrativamente autónoma dentro do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Portinho Comercial. A AusAID reporta directamente ao Ministro dos Negócios Estrangeiros sobre todos os aspectos da política e das operações da ajuda.</p>
<p>AUSTRÁLIA Sociedade de Seguros e Financiamento às Exportações (EFIC)</p>	<p>www.efic.gov.au</p>	<p>A EFIC é uma sociedade auto-financiada, totalmente detida pelo Governo da Commonwealth. Fornece serviços competitivos de financiamento e seguros aos exportadores australianos e às empresas australianas que investem em novos projectos no estrangeiro.</p>
<p>ÁUSTRIA Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento</p>	<p>www.bmae.gv.at/view.php3?r_id=1&LANG=en&version=</p>	<p>A Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento faz parte da política externa da Áustria e da política de desenvolvimento da União Europeia, que visa assegurar a paz global em concertação com outros países industrializados e desenvolvidos.</p>
<p>ÁUSTRIA (OeKB)</p>	<p>www.oekb.at/control/index.html?lang=en</p>	<p>O OeKB, como a Agência de Crédito para as Exportações da Áustria, funciona como o agente da República da Áustria. O OeKB oferece à comunidade empresarial instrumentos adaptados na área de gestão de risco para diversas exportações. As garantias contra riscos políticos e comerciais, bem como garantias por aval de letras de câmbio, permitem o acesso ao esquema de financiamento de exportações do Banco, oferecendo as melhores taxas de juro possíveis pelo refinanciamento das exportações e de investimentos estrangeiros.</p>
<p>BÉLGICA Ministério dos Negócios Estrangeiros</p>	<p>www.diplomatie.be/fr/default.asp</p>	<p>A Secção de Desenvolvimento Internacional inclui o Plano Belga de Políticas para a Cooperação para o Desenvolvimento.</p>
<p>BÉLGICA Agência nacional do Ducroire-Delcredere (ONDD)</p>	<p>www.delcredere.be/Ducroire/WdsSite.nsf/AllWeb/index_en.htm</p>	<p>O objectivo do ONDD é promover as relações económicas internacionais principalmente através da cobertura de riscos relacionados com exportações, importações e investimentos no estrangeiro. O ONDD está também autorizado a cobrir riscos de divisas, segurar operações de trânsito, participar em financiamentos de exportações e efectuar, em nome do governo, qualquer missão técnica, financeira ou de representação que lhe seja confiada. Os seguros cobrem, principalmente, mercados que não pertencem à OCDE.</p>

País / Organismo	Endereço na Web	Pormenores
CANADÁ Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional (CIDA)	www.acdi-cida.gc.ca/INDEX-E.HTM	A CIDA apoia actividades para o desenvolvimento sustentável a fim de reduzir a pobreza e contribuir para um mundo mais seguro, equitativo e próspero.
CANADÁ Exportation et développement Canada	www.edc.ca/index_c.htm	A EDC fornece aos exportadores canadianos serviços de financiamento, seguros e caução, bem como conhecimentos do mercado internacional.
COMISSÃO EUROPEIA Direcção-Geral para o Desenvolvimento	www.europa.eu.int/comm/development/index_en.htm	Inclui Novidades, a Política de Desenvolvimento da U.E., Publicações, Sectores e Actividades Operacionais, uma hiperligação à Direcção-Geral para o Desenvolvimento, e mais...
DINAMARCA Ministério dos Negócios Estrangeiros	www.um.dk/en	A Agência Dinamarquesa de Ajuda ao Desenvolvimento Internacional (DANIDA) é responsável pela cooperação para o desenvolvimento. Os países que têm programas de cooperação com a Dinamarca dispõem de uma assistência especial no enquadramento dos programas a longo prazo e das estratégias nacionais. Cada vez mais assistências são direccionadas para programas sectoriais que apoiam as iniciativas do país nos sectores da saúde ou do ensino, por exemplo. O objectivo desta política é transferir a assistência concedida a projectos de sectores que envolvam esforços locais e estejam, assim, mais bem integrados no planeamento nacional desses países.
DINAMARCA Export Kredit Fonden (EKF)	www.ekf.dk	O Eksport Kredit Fonden segura o risco do financiamento de exportações para mercados difíceis. O EKF é apoiado pelo Estado dinamarqués mas opera de acordo com os termos e condições comerciais.
ESPANHA Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI)	www.aecies.es	A Agência Espanhola de Cooperação Internacional é nomeada para o MINE através da Secretaria de Estado para a Cooperação Internacional e para a América Latina (SECIPIL). É o órgão técnico responsável pela concepção, execução e gestão de projectos e programas de cooperação, directamente com os seus próprios recursos ou através da colaboração (convênções e acordos) com outras agências e ONGs nacionais e internacionais.

País / Organismo	Endereço na Web	Pormenores
ESPANHA Companhia Espanhola de Seguros de Crédito à Exportação (CESCE)	www.ipyme.org/temas/financia/cesce.htm	<p>A CESCE é uma empresa com capitais públicos e privados encarregue de fornecer seguros a empresas espanholas que vendem produtos e/ou serviços a governos e/ou empresas estrangeiras.</p> <p>O ICO é uma entidade empresarial estatal que depende do Ministério da Economia, com o estatuto legal de instituição de crédito e que é definida como a Agência Financeira do Estado.</p> <p>O ICO fornece financiamento a médio e a longo prazo ao governo espanhol e a empresas privadas estabelecidas interna ou internacionalmente.</p>
ESPANHA Instituto de Crédito Oficial (ICO)	www.ico.es/web/pages/main	<p>A USMID é uma agência independente do governo federal que recebe orientação global para a política externa do Secretário de Estado. A agência opera em seis áreas cruciais principais quer para alcançar o desenvolvimento sustentável, quer para adiantar os objetivos da política externa dos EUA: 1. Crescimento económico e desenvolvimento agrícola; 2. População, saúde e nutrição; 3. Ambiente; 4. Democracia e governação; 5. Educação e formação; 6. Assistência humanitária.</p>
ESTADOS UNIDOS Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID)	www.usaid.gov	<p>O Ex-Im Bank, uma corporação estatal, fornece seguros de empréstimos de capital para exportadores dos E.U.A., seguros do reembolso de empréstimos ou concede empréstimos a compradores estrangeiros de bens e serviços norte-americanos e fornece seguro de crédito contra o incumprimento de compradores estrangeiros de risco político ou económico.</p>
ESTADOS UNIDOS Export-Import Bank of the United States (Ex-Im Bank)	www.exim.gov	<p>A Decisão-em-Princípio do Governo de Setembro de 1996 é o principal ponto de referência para a cooperação finlandesa para o desenvolvimento. Mantém os principais objetivos de uma estratégia anterior aprovada em 1993. Estes objetivos juntamente com os compromissos com a U.E. da Finlândia e o apoio às metas e estratégias para o desenvolvimento internacional da OCDE/CAD Formando o Século XXI: A Contribuição da Cooperação para o Desenvolvimento (OECD/DAC <i>Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation</i>) formam o enquadramento básico de políticas.</p>
FINLÂNDIA Departamento para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	http://global.finland.fi/index.php?kieli=3	

País / Organismo	Endereço na Web	Pormenores
FINLÂNDIA Finnvera	www.finnvera.fi/index.cfm?id=3	A Finnvera plc é uma empresa de financiamento especializada que oferece serviços de financiamento para promover as operações internas dos negócios finlandeses e para exportações e internacionalização de empresas. A Finnvera é detida pelo Estado finlandês.
FINLÂNDIA FIDE	www.fide.fi/index.htm	A FIDE Ltd, uma subsidiária da Finnvera plc, é uma sociedade de responsabilidade limitada detida pelo estado. Foi concedido à Empresa o estatuto de Agência de Crédito à Exportação, com base em acordos internacionais. A FIDE Ltd oferece às empresas e às instituições financeiras a possibilidade internacionalmente competitiva de utilização dos créditos de exportação com os termos da OCDE, administrando o sistema de equalização dos juros e desenvolvendo o sistema de financiamento das exportações finlandesas.
FRANÇA Ministério dos Negócios Estrangeiros	www.france.diplomatie.fr/cooperation/dgcid/index.html	No âmbito da Direcção-Geral de Cooperação Internacional e Desenvolvimento, as prioridades da cooperação técnica e da ajuda para o desenvolvimento são conforme se segue: - contribuir para satisfazer as necessidades sociais básicas; - ajudar o desenvolvimento económico e a protecção ambiental através do apoio ao desenvolvimento sustentável e à luta contra a pobreza; - promover os níveis social e educacional; - garantir o Estado de Direito e as liberdades civis; - envolver investigadores e a sociedade civil em discussões conjuntas sobre o desenvolvimento.
FRANÇA Agência Francesa para o Desenvolvimento (Grupo AFD)	www.afd.fr	O Grupo AFD é composto pelas seguintes entidades: a AFD, Proparco, CEFEB, assim como 14 subsidiárias (bancárias, financeiras, imobiliárias) que operam nos departamentos, territórios e entidades no estrangeiro. A AFD é uma componente-chave do sistema de ajuda pública francesa ao desenvolvimento (APD).
FRANÇA Empresa de seguros francesa para o comércio externo (COFACE) (Compagnie d'assurance française pour le commerce extérieur (COFACE))	www.coface.com	O Grupo Coface fornece produtos e serviços de seguros para empresas com o objectivo de facilitar o comércio em todo o mundo. Os dois principais negócios do Grupo são seguros de crédito (nacionais e de exportação) e serviços de gestão de crédito (informações de crédito, riscos, gestão e recuperação de dívidas comerciais).

País / Organismo	Endereço na Web	Pormenores
GRÉCIA Ministério dos Negócios Estrangeiros	www.mfa.gr	O Departamento de Cooperação Internacional (Hellenic Aid) do MNE é responsável pelo programa de cooperação para o desenvolvimento da República Helénica. A cooperação internacional humanitária e para o desenvolvimento visa lançar uma ponte entre o fosso existente entre países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento através do fortalecimento dos esforços de desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento.
GRÉCIA Organização de Seguros de Créditos à Exportação (ECIO)	www.oaep.gr/english_init.htm	A Organização de Seguros de Créditos à Exportação (ECIO) é uma entidade jurídica autónoma no que diz respeito ao direito privado, é uma organização sem fins lucrativos supervisionada pelo Ministério da Economia Nacional. A ECIO segura, contra riscos comerciais e políticos de incumprimento, os créditos à exportação concedidos pelos exportadores gregos a compradores estrangeiros a nível internacional que adquirem produtos, serviços ou mesmo projectos gregos. A ECIO também faz seguros contra riscos políticos e investimentos efectuados no estrangeiro por empresários gregos.
IRLANDA Ministério dos Negócios Estrangeiros	www.irlgov.ie/iveagh	A Divisão de Cooperação para o Desenvolvimento é responsável pela administração do programa irlandês de ajuda externa e pela condução da política irlandesa de desenvolvimento.
ITÁLIA Ministério dos Negócios Estrangeiros	www.esteri.it/eng/index.asp?	O MNE é responsável pelo Programa Italiano de Cooperação para o Desenvolvimento.
ITÁLIA Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione (SACE)	www.isace.it/portale/home.asp?l=eng	O SACE é o Instituto Italiano de seguros comerciais externos. É uma entidade económica pública, com um estatuto jurídico próprio e autonomia financeira. O SACE está autorizado a segurar e ressegurar riscos políticos económicos e comerciais inerentes às transacções internacionais de empresas italianas.
JAPÃO Ministério dos Negócios Estrangeiros	www.mofa.go.jp/policy/oda/index.html	O MOFA é responsável pelos programas japoneses de Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

País / Organismo	Endereço na Web	Pormenores
<p>JAPÃO Agência Japonesa de Cooperação Internacional</p>	<p>www.jica.go.jp/english</p>	<p>A JICA é responsável pelo aspecto técnico da cooperação dos programas japoneses de APD. A cooperação técnica visa a transferência de tecnologia e conhecimentos que podem servir o desenvolvimento socio-económico dos países em vias de desenvolvimento. A JICA empreende uma variedade de programas para apoiar o desenvolvimento de nações de países em vias de desenvolvimento através dessa cooperação técnica.</p>
<p>JAPÃO Serviços de Exportação e Investimento do Japão (NEXI)</p>	<p>http://nexi.go.jp/e/index.html</p>	<p>O NEXI, como agência especializada de crédito à exportação, reduz os riscos das 'exportações', dos 'investimentos estrangeiros' e de 'financiamentos estrangeiros' e segura os negócios internacionais das empresas japonesas.</p>
<p>JAPÃO Banco Japonês para a Cooperação Internacional</p>	<p>www.jbic.go.jp/english/index.php</p>	<p>O objectivo do JIBC é contribuir para o desenvolvimento sólido do Japão e da economia e comunidade internacionais através da concessão de crédito e do emprendimento de outras operações financeiras: para a promoção das exportações japonesas, importações ou actividades económicas japonesas no estrangeiro; para a estabilidade da ordem financeira internacional e para o desenvolvimento económico e social ou estabilidade económica em áreas em vias de desenvolvimento; em conformidade com o princípio de que não deverá concorrer com instituições financeiras comerciais.</p>
<p>LUXEMBURGO Lux Development</p>	<p>www.lux-development.lu</p>	<p>Lux-Development é o agente de cooperação para o desenvolvimento para quase todos os projectos bilaterais financiados pelo Governo do Luxemburgo e para o trabalho do Luxemburgo de alívio em caso de emergência.</p>
<p>LUXEMBURGO Office du Ducroire</p>	<p>www.ducroire.lu</p>	<p>O Office du Ducroire é uma instituição estatal com personalidade jurídica. Encontra-se sob a autoridade do Ministério das Finanças. O secretariado do Office du Ducroire está anexado à Câmara do Comércio. O Office du Ducroire visa apoiar as relações económicas e financeiras no interesse do Luxemburgo, principalmente através da aceitação de riscos na área das exportações, importações e investimentos internacionais.</p>
<p>NORUEGA Ministério dos Negócios Estrangeiros</p>	<p>www.mfa.no/ud/engelsk</p>	<p>O MNE é responsável pelo Programa Norueguês para o Desenvolvimento Internacional.</p>

País / Organismo	Endereço na Web	Pormenores
NORUEGA Agência Norueguesa para o Desenvolvimento Internacional (NORAD)	norad.no/default.asp?V_DOC_ID=244	O objetivo da NORAD é assistir os países em vias de desenvolvimento nos seus esforços de conseguir melhorias duradouras das condições políticas, económicas e sociais para toda a população dentro dos limites impostos pelo ambiente natural e pela base de recursos naturais.
NORUEGA Instituto Norueguês de Crédito à Exportação (GIEK)	www.giek.no/default.asp?Language=E	O GIEK é a agência central do governo responsável por fornecer garantias e seguros dos créditos à exportação. A principal função do Instituto é promover as exportações de bens e serviços noruegueses e o investimento norueguês no estrangeiro.
NOVA ZELÂNDIA Agência Neozelandesa para o Desenvolvimento Internacional (NZAID)	www.nzaid.govt.nz	A NZAID, uma agência semi-autónoma do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Comércio, substitui a Ajuda Neozelandesa para o Desenvolvimento (NZODA). Apoiar o desenvolvimento económico e social em países em vias de desenvolvimento, em especial nas regiões da Ásia e do Pacífico Sul.
PAÍSES BAIXOS Ministério dos Negócios Estrangeiros	www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ257579	O MNE é responsável pelo Programa Holandês de Cooperação para o Desenvolvimento.
PAÍSES BAIXOS Atradius	www.atradius.com	Fins de 2001, fusão do antigo Gerling Credit Insurance Group e da seguradora internacional de créditos NCM. Esta combinação, que ficou conhecida como GERLING NCM durante um curto período de tempo, foi rebatizada como Atradius a 1 de Janeiro de 2004. Em nome do Ministério Holandês dos Assuntos Económicos, e para mercados emergentes onde não é possível nenhuma cobertura ao abrigo do seguro regular dos créditos à exportação, a Atradius pode ajudar empresas holandesas – especificamente as que exportam bens de capital e construção.

País / Organismo	Endereço na Web	Pormenores
PORTUGAL Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)	www.ipad.mne.gov.pt	<p>O IPAD resulta da fusão do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) com a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) e exerce a sua acção sob a tutela do Ministro dos Negócios Estrangeiros. A medida visa concentrar num único organismo a formulação de políticas de cooperação e o respectivo financiamento, até agora atribuídos ao ICP e APAD.</p> <p>O IPAD é o instrumento central da política de cooperação para o desenvolvimento, tendo por finalidades principais, melhorar a intervenção portuguesa e assegurar-lhe um maior relevo na política de cooperação e o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português.</p> <p>Esta-nos confiada a gestão da garantia do Estado Português à cobertura de riscos de crédito e caução e do investimento nacional no estrangeiro, originados por factos de natureza política, monetária e catastrófica. Proporcionamos apoio técnico ao Estado no que respeita ao Seguro de Créditos à Exportação e ao Seguro de Investimento, quer ao nível interno, quer no âmbito dos trabalhos das instituições internacionais com competências nestes domínios.</p>
PORTUGAL Companhia de Seguro de Créditos (COSEC)	www.cosec.pt	<p>O DFID é o Ministério britânico responsável pela promoção do desenvolvimento e pela redução da pobreza. O Governo eleito em Maio de 1997 aumentou o seu compromisso face ao desenvolvimento através do fortalecimento do Ministério (antiga <i>Overseas Development Administration</i>) e de um incremento do seu orçamento.</p>
REINO UNIDO Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID)	www.dfid.gov.uk	<p>O Departamento de Seguros de Crédito à Exportação é a agência oficial de crédito à exportação do Reino Unido. É um Departamento governamental independente que reporta ao Secretário de Estado do Comércio e Indústria.</p> <p>A Asdi é a agência sueca que lida com a cooperação bilateral internacional para o desenvolvimento e com a maior parte da cooperação com a Europa Central e Oriental. A tarefa da Asdi é criar condições conducentes a mudanças e ao desenvolvimento sustentável do ponto de vista social, económico e ambiental.</p>
REINO UNIDO Departamento de Seguros de Crédito à Exportação (ECGD)	www.ecgd.gov.uk	
SUÉCIA Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Asdi)	www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=178	

País / Organismo	Endereço na Web	Pormenores
<p>SUÉCIA Agência Sueca de Seguros de Créditos à Exportação (EKN)</p>	<p>www.ekn.se</p>	<p>A EKN é uma agência governamental que, por um prémio, fornece às empresas, bancos e outras instituições financeiras, garantias apoiadas pelo estado contra prejuízos decorrentes de transações de exportação e investimento estrangeiro.</p>
<p>SUIÇA Secretário de Estado para os Assuntos Económicos (SECO) Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC)</p>	<p>www.seco-admin.ch/index.html?lang=en www.swiss-erg.com/e/index.shtml</p>	<p>O Secretário de Estado para os Assuntos Económicos (SECO) partilha as responsabilidades da formulação da política suíça de cooperação com os países em vias de desenvolvimento com a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC), uma divisão do Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros. Em conjunto, estes dois órgãos determinam o caminho a seguir pela política multilateral suíça, principalmente na forma de contribuições efectuadas para os países em vias de desenvolvimento, canalizadas através de instituições internacionais como o Banco Mundial, os bancos de desenvolvimento regional e as agências especializadas das Nações Unidas. No que diz respeito à ajuda bilateral, o SECO e a SDC têm, cada um, a respectiva área de responsabilidade.</p>
<p>SUIÇA Seguros de Risco de Exportação Suíços (ERG)</p>	<p>www.swiss-erg.com/e/index.htm</p>	<p>A ERG, um fundo legalmente dependente, auto-suportado do Governo Federal suíço é o instrumento de promoção das exportações e apoio a pequenas e médias empresas.</p>

ANEXO 4: BIBLIOGRAFIA

- Adams, Christopher S. and Bevan, David L. (2001) Fiscal Policy Design in Low-Income Countries, elaborado para UNU/WIDER Project Meetings, Novembro de 2000, Revisto em Março.
- Associação Internacional de Desenvolvimento (2001) IDA Eligibility, Terms and Graduation Policies, Banco Mundial, Washington DC, Janeiro.
- Banco Mundial
(1998) Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why, Banco Mundial, Washington, DC.
(1999) Guidelines Procurement under IBRD loans and IDA Credits, Banco Mundial, Washington, DC, Janeiro
- Bhinda, Nils, Griffith-Jones, Stephany, Leape, Jonathan, Martin, Matthew et al (1999) Private Capital Flows to Africa: Perceptions and Reality, Países Baixos, Fondad.
- Bulir, Ales and Hammann, A. Javier (2001) How Volatile and Unpredictable Are Aid Flows, and What Are the Policy Implications?, Documento de Trabalho do Fundo Monetário Internacional 167, Washington DC, Outubro.
- Bulir, Ales and Lane, Timothy (2002) Aid and Fiscal Management, Documento de Trabalho do Fundo Monetário Internacional WP/02/112, Washington DC, Junho.
- Chang, Charles C., Fernandez-Arias, Eduardo and Serven, Louis (1998) Measuring Aid Flows: A New Approach, Banco Mundial.
- Chang, Hyun-sik, Fell, Arthur M. and Laird, Michael (1999) A Comparison of Management Systems for Development Co-operation on OECD/DAC Members, OECB, Direcção da Cooperação para o Desenvolvimento, DCD(99)6, Julho.
- Clemens, Michael and Radelet, Stephen (2003) *The Millennium Challenge Account: How Much Is Too Much, How Long Is Long Enough?* CGD Working Paper 23, Centre for Global Development, Washington DC, Fevereiro.
- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2000) The Least Developed Countries 2000 Report, Nações Unidas, Nova Iorque e Genebra.
- Durbarray, Ramesh, Gemmel, Norman and Greenaway David (1998) *New Evidence on the Impact of Foreign Aid on Economic Growth*, CREDIT Research Paper No. 98/8, Centre for Research in Economic Development and International Trade, Nottingham.
- Foster, Mick and Fozzard, Adrian (2000) Aid and Public Expenditure: A Guide, Documento de Trabalho 141, Overseas Development Institute, Londres, Outubro.
- Foster, Mick and Leavy, Jennifer (2001) The Choice of Financial Aid Instruments, Documento de Trabalho 158, Overseas Development Institute, Londres, Outubro.
- Fundo Monetário Internacional
(1993) Balance of Payments Manual, 5th edition, Washington DC.
(1995) Limits on External Debt or Borrowing in Fund Arrangements, Washington DC, 1 de Setembro.
(1996) Limits on External Debt or Borrowing in Fund Arrangements, Proposed Change in Implementation of the Revised Guidelines, Washington DC, 8 de Abril.
(1998) External Evaluation of the ESAF, EBAP/98/8, Washington DC, Janeiro.
- Gomanee, Karuna, Girma, Sourafel and Morrissey, Oliver (2003) *Searching for Aid Threshold Effects: Aid, Growth and the Welfare of the Poor*, CREDIT Research Paper No. 03/15, Centre for Research in Economic Development and International Trade, Nottingham, Setembro.
- Hadjimichael, Michael T., Ghura, Dhaneshwar, Muhleisen, Martin, Nord, Roger and Ucer, E. Murat (1995), *Sub-Saharan Africa: Growth, Savings and Investment, 1986-93*, IMF Occasional Paper No. 118, International Monetary Fund, Washington DC, 1 de Janeiro.
- Hansen, Henrik, and Tarp, Finn (2000), *Aid Effectiveness Disputed*, Journal of International Development 12, pp. 375-98.
- Lensink, Robert and White, Howard (1999) *Assessing Aid: a Manifesto for the 21st Century?* SIDA Evaluation Report no. 99/17:13, Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm, Março.
- Martin, Matthew (2000) Financing Poverty Reduction in the Heavily Indebted Poor Countries: Beyond HIPC II, Debt Relief International, Londres, Outubro.

ASPECTOS ANALÍTICOS CHAVE PARA O FINANCIAMENTO EXTERNO PÚBLICO

- Martin, Matthew and Johnson, Alison (2001) Implementando a Iniciativa PPME Reforçada: Aspectos-Chave para Governos PPME, Debt Relief International, Londres, Publicação Nº 2.
- McGillivray, Mark and Morrissey, Oliver (2000), Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern? *Journal of International Development* 12, pp 413-428.
- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE)
(2001) Development Co-operation 2000 Report, *Jornal do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)*, Paris.
(2001) Export Credit Financing Systems in OECD Member Countries and non-Member Countries, Paris.
- PC PPME
(2001) Declaração de Londres I dos Ministros das Finanças PPME, Debt Relief International, Londres, Maio.
(2001) Declaração de Maputo dos Ministros das Finanças PPME, Debt Relief International, Londres, Novembro.
(2002) Declaração de Londres II dos Ministros das Finanças PPME, Debt Relief International, Londres, Março.
(2002) Declaração de Washington dos Ministros das Finanças PPME, Debt Relief International, Londres, Setembro.
- Tarp, Finn (Editor) and Hjertholm, Peter (Editorial Assistant) (2000) *Foreign Aid and Development, Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, Londres e Nova Iorque.
- Vilanova, Juan Carlos and Martin, Matthew (2001) *O Clube de Paris*, Debt Relief International, London, 3ª Publicação.
- White Howard (1999) *Dollars, Dialogue and Development: An Evaluation of Swedish Programme Aid*, Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Estocolmo.

SÉRIE DE PUBLICAÇÕES DO DEBT RELIEF INTERNATIONAL

Todas as publicações são também disponíveis em inglês, francês, e espanhol.

1. Países Pobres Muito Endividados – Programa de Capacitação para Estratégia e Análise da Dívida
2. Implementando a Iniciativa PPME Reforçada: Aspectos-Chave para Governos PPMEs
3. O Clube de Paris
4. Conversões da Dívida : um Resumo
5. Aspectos-Chave para Análise da Sustentabilidade da Dívida Interna
6. Necessidades de Capacitação dos PPMEs
7. Dívida Externa do Sector Privado: Aspectos e Desafios Chaves para a Monitoria
8. Aspectos Analíticos Chave para o Financiamento Externo Público

Estas publicações podem ser obtidas de:

Debt Relief International
4th Floor, Lector Court, 151-153 Farringdon Road, London EC1R 3AF, Reino Unido.
Tel.: 44 0(20) – 7278 0022
Fax: 44 0(20) – 7278 8622
publications@dri.org.uk