

## Em Análise

# A Cooperação na Área Financeira no Contexto da Ajuda Pública ao Desenvolvimento

Paulo Francisco \*

Junho de 2008

## Sumário

*O presente documento tem por objectivo analisar a contribuição para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) portuguesa das actividades tradicionalmente a cargo do Ministério das Finanças, e que decorrem do papel que a este é atribuído a nível da gestão dos activos financeiros do Estado, bem como de outras contribuições e transferências de carácter igualmente financeiro. Como principais instrumentos de cooperação nesta área podem-se apontar a reestruturação e cancelamento da dívida, a conversão da dívida em investimento, os empréstimos directos do Estado, as linhas de crédito concessionais, as contribuições para ajuda ao orçamento, a cooperação técnica institucional e a participação em instituições financeiras multilaterais de desenvolvimento.*

*Estes instrumentos poderão ser utilizados de forma a contribuir para a prossecução dos objectivos assumidos por Portugal e pela comunidade internacional em termos de reforço da APD (pelo menos 0,51% do Rendimento Nacional Bruto até 2010, e 0,70% até 2015). Em 2007 este valor não ultrapassou os 0,22% em Portugal, o que vem confirmar a dificuldade que o país terá em atingir os objectivos internacionalmente comprometidos, tendo em consideração o enquadramento restritivo a nível orçamental. Cada um dos instrumentos acima referidos tem implicações diferenciadas em termos de défice orçamental e de dívida pública. Embora o reforço da ajuda passe necessariamente por um incremento equilibrado das várias modalidades de cooperação, haverá que ter em conta as consequências financeiras específicas de cada uma delas, dando prioridade àquelas que permitam um aumento substancial da APD sem consequências directas sobre os indicadores de finanças públicas, particularmente no que diz respeito ao défice orçamental.*

## 1. Introdução

O presente documento tem por objectivo analisar a contribuição para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) portuguesa das actividades tradicionalmente a cargo do Ministério das Finanças, e que decorrem do papel que a este é atribuído a nível da gestão dos activos financeiros do Estado, bem como de outras contribuições e transferências de carácter igualmente financeiro. Pretende-se assim analisar os diferentes instrumentos de cooperação disponíveis nesta área, bem como as respectivas consequências a nível de volume de APD e de custos para o Estado. Procurar-se-á determinar de que modo aqueles instrumentos poderão ser utilizados de forma a contribuir para os objectivos assumidos por Portugal e pela comunidade internacional em termos de reforço da APD.

---

\* Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

## 2. Definição de "Ajuda Pública ao Desenvolvimento"

A definição do conceito em causa é da responsabilidade da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a qual estabelece que "Ajuda Pública ao Desenvolvimento" é constituída por fluxos a favor de países e territórios em desenvolvimento ou de instituições multilaterais que apoiem estes países, desde que obedeçam às seguintes condições: sejam providenciados por entidades oficiais, incluindo as administrações regionais e locais, ou pelas suas agências executivas; tenham por objectivo principal a promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar dos países receptores; e, tenham um carácter concessional, isto é, comportem um elemento de perdão implícito de pelo menos 25% (calculado com base numa taxa de actualização anual fixa de 10%). De acordo com a classificação da OCDE, os países actualmente considerados como potenciais receptores de ajuda ao desenvolvimento são os que, no ano de 2004, apresentaram um Rendimento Nacional Bruto *per capita* inferior a USD 10 065, à excepção de alguns dos países em transição de economias planificadas, nomeadamente a Federação Russa. No que diz respeito aos doadores, a OCDE procede à recolha anual de dados junto dos membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) daquela instituição, o qual compreende os países da UE-15 e ainda a Suíça, Noruega, EUA, Canadá, Japão, Austrália e Nova Zelândia. Da definição acima indicada resulta que os fluxos de APD poderão materializar-se sob a forma de doações ou de empréstimos, desde que neste último caso os mesmos comportem um elemento de perdão implícito de pelo menos 25%. Por elemento de perdão implícito de um empréstimo entende-se a diferença entre o seu valor nominal e o valor actualizado (calculado a uma taxa de actualização anual fixa de 10%) do serviço da dívida a pagar durante o período de vida do mesmo, expresso em percentagem do valor nominal. De salientar que para a contabilização da Ajuda Pública ao Desenvolvimento não é indiferente a concessão de doações ou empréstimos, já que neste último caso os reembolsos futuros de capital (excluindo-se portanto o pagamento de juros) deverão ser registados como APD negativa. Naturalmente que para empréstimos com grande período de carência, no curto e médio prazos os efeitos em termos de valor de APD serão semelhantes aos das doações, uma vez que o reembolso de capital, e consequente APD negativa, apenas se iniciará no longo prazo.

## 3. Objectivos e Situação Internacional

No âmbito das Nações Unidas, foi definido como objectivo que cada doador despendesse o equivalente a 0,70% do seu Rendimento Nacional Bruto em Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Neste quadro, a União Europeia definiu como objectivo intermédio para 2006 uma meta colectiva de 0,39%, sendo que em qualquer caso nenhum dos estados-membros (da UE 15) deveria apresentar um valor inferior a 0,33%. Da mesma forma foi definido que até 2010 deveria ser atingida uma meta colectiva de 0,56%, devendo cada um dos países apresentar um valor mínimo de 0,51%. No que diz respeito aos países que aderiram à União Europeia após 2002, estes comprometeram-se a alcançar um valor de pelo menos 0,17% até 2010. Finalmente, foi reafirmado o compromisso de, até 2015, os países da UE-15 alcançarem um valor de 0,70%, enquanto os membros mais recentes deverão atingir os 0,33%. Os vários objectivos e a respectiva calendarização encontram-se sistematizados no quadro 1 abaixo:

**Quadro 1 – Objectivos em Termos de Rácio "Ajuda Pública Desenvolvimento / Rendimento Nacional Bruto"**

	2006	2010	2015
UE 15 (global)	0,39%	0,56%	0,70%
UE 15 (cada país)	0,33%	0,51%	0,70%
Países do alargamento		0,17%	0,33%

A data-limite de 2015 para a prossecução dos objectivos prende-se com a Declaração das Nações Unidas relativa aos chamados "Objectivos de Desenvolvimento do Milénio", adoptada no ano 2000, segundo a qual, até ao ano de 2015, os estados-membros se comprometiam a: reduzir para metade a proporção de pessoas a viver com menos de 1 Dólar por dia ou em situação de sub-alimentação, assegurar a educação primária universal, eliminar a disparidade de géneros na educação primária e secundária, reduzir em dois terços a taxa de mortalidade infantil, diminuir em três quartos o rácio de mortalidade materna, reverter a incidência da SIDA, malária e outras doenças, assegurar a sustentabilidade ambiental e promover uma parceria global para o desenvolvimento.

Os últimos dados disponíveis (Quadro 2), relativos ao ano de 2007, mostram que a União Europeia, em termos colectivos, e a grande maioria dos estados-membros, já ultrapassaram os objectivos previstos para 2006. Exceptuam-se neste caso Portugal, Itália e Grécia, os quais ainda apresentam valores significativamente inferiores aos objectivos traçados. No caso português, constata-se que o valor apurado em 2007 (0,22%) situou-se apenas marginalmente acima do mínimo registado desde 1991 (0,21%), ano em que o país pela primeira vez assumiu a condição de doador (Gráfico 1).

Tal situação vem confirmar a dificuldade que Portugal terá em atingir os objectivos internacionalmente comprometidos. Partindo do pressuposto de um crescimento anual do Rendimento Nacional Bruto de 4% (em termos nominais), constata-se que em 2010 seria necessária uma APD de 898 milhões de Euros para atingir o rácio de 0,51%, valor que ascenderia a 1499 milhões de Euros em 2015, tendo em conta o objectivo de 0,70% (Quadro 3). Tal situação significaria, pressupondo uma evolução gradual e constante, que a APD deveria crescer a um ritmo anual de 37,7% entre 2008 e 2010, e de 10,8% no período compreendido entre 2011 e 2015. No ponto 7 abaixo procurar-se-ão identificar formas de apoio que permitam a Portugal aproximar-se deste objectivo, sem prejudicar a prossecução de outros objectivos concorrentes a nível de saldo orçamental.

Quadro 2

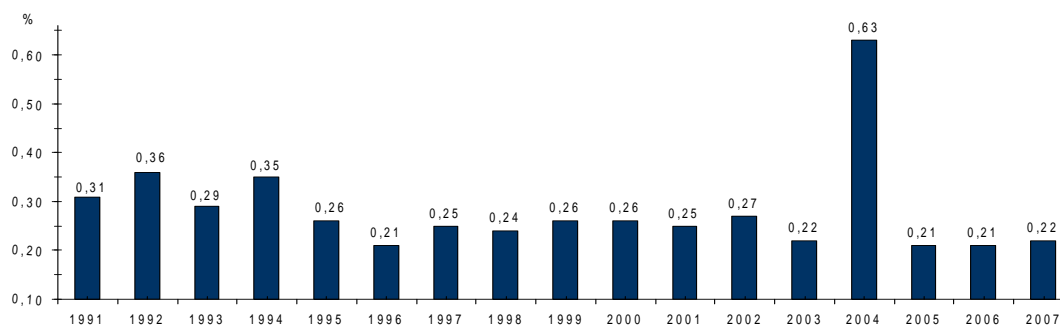
AJUDA PÚBLICA AO  
DESENVOLVIMENTO EM 2007

	<u>Em percentagem do</u> <u>Rendimento</u> <u>Nacional Bruto</u>	<u>Em milhões de</u> <u>Euros</u>
Noruega	0,95	2 723
Suécia	0,93	3 166
Luxemburgo	0,90	267
Dinamarca	0,81	1 872
Holanda	0,81	4 540
Irlanda	0,54	869
Áustria	0,49	1 313
Bélgica	0,43	1 427
Espanha	0,41	4 196
Finlândia	0,40	711
França	0,39	7 261
Alemanha	0,37	8 961
Suíça	0,37	1 227
Reino Unido	0,36	7 247
Austrália	0,30	1 805
Canadá	0,28	2 865
Nova Zelândia	0,27	230
Portugal	0,22	344
Itália	0,19	2 870
Japão	0,17	5 618
Grécia	0,16	366
EUA	0,16	15 891
TOTAL - CAD	0,28	75 769
Total - Países da UE pertencentes ao CAD	0,40	45 410

**Quadro 3 – Projecção de Objectivos para a APD Portuguesa em Valor**

	APD (MEUR)	Rácio APD/RNB
Situação actual (2007)	344	0,22%
Objectivo para 2010	898	0,51%
Objectivo para 2015	1499	0,70%

Gráfico 1  
Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa total - 1991/2007  
(em percentagem do Rendimento Nacional Bruto)

**4. Principais Instrumentos da Cooperação na Área Financeira em Portugal**

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento comporta uma grande diversidade de acções e instrumentos, de onde se podem apontar a cooperação técnica, a ajuda alimentar, a ajuda humanitária e o apoio a Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento, entre muitas outras. Conforme acima foi referido, neste documento apenas se pretende fazer referência àquelas que estão ligadas a actividades decorrentes da função financeira do Estado.

**4.1. Reestruturação e Cancelamento da Dívida****4.1.1. Origem da Dívida**

Ao contrário da percepção pública que por vezes se faz notar relativamente a esta questão, importa salientar que a maior parte da dívida dos países em desenvolvimento não resulta de empréstimos destinados a fins pouco claros ou de utilização duvidosa. Na realidade, a principal fonte da dívida desta categoria de países, incluindo a Portugal, prende-se com a concessão dos chamados créditos à exportação. Trata-se de operações de aquisição de bens ou serviços, a crédito, por parte dos países devedores, normalmente com garantia dos respectivos Estados. Da parte do doador, o crédito resultante da transacção pode ser assumido directamente pelo exportador ou transmitido a uma instituição financeira. Dado o elevado risco habitualmente associado a esta categoria de países, aquele tipo de créditos apenas se torna possível se for também concedida uma garantia do Estado do país credor, caso contrário, a taxa de juro a aplicar seria praticamente proibitiva.

Verifica-se assim que este tipo de créditos desempenha também um papel relevante para o país credor a nível da promoção das suas exportações, uma vez que as mesmas não se concretizariam caso esses

créditos garantidos não estivessem disponíveis, dadas as enormes dificuldades que muitos países em desenvolvimento teriam em contrair crédito em condições aceitáveis para financiamento das suas importações, particularmente de bens de equipamento. Todavia, por se tratarem de créditos não concessionais, prevendo normalmente períodos de carência nulos ou bastante reduzidos e taxas de juro de mercado (ainda que com margens suavizadas pela existência de garantia soberana do credor), a sua acumulação acabou por gerar situações de excesso de endividamento, levando então à necessidade de celebração de acordos de reestruturação.

#### 4.1.2. Características dos Acordos de Reestruturação

Um acordo de reestruturação da dívida visa alterar as condições inicialmente definidas para um ou vários créditos originais, nomeadamente através da modificação dos períodos de carência ou reembolso e da taxa de juro, podendo também implicar a consolidação de vários créditos num único. A celebração deste tipo de acordos gera fluxos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento quando prevê a transformação de créditos não concessionais (isto é, com um elemento de perdão implícito inferior a 25%) em créditos concessionais (ou seja, com um elemento de perdão implícito igual ou superior a 25%). Desta forma, as reestruturações efectuadas em termos não concessionais, ou que apenas incluam créditos já anteriormente concessionais, não gerarão fluxos adicionais de APD (excepto neste último caso no que resulte da eventual capitalização de juros).

As reestruturações concessionais podem implicar um perdão implícito (em virtude do aumento dos períodos de reembolso e carência, bem como da redução da taxa de juro), um perdão efectivo (quando existe um cancelamento do capital em dívida) ou uma combinação de ambos. Desta forma, quando determinado credor reestrutura uma dívida com um elemento de perdão implícito de x%, tal situação poderá implicar as seguintes alternativas extremas: não concretizar qualquer perdão efectivo, reestruturando 100% da dívida elegível com um elemento de perdão implícito de x% (tal como definido no ponto 2 acima), mediante o alargamento dos períodos de reembolso e carência e/ou diminuição da taxa de juro; ou, perdoar efectivamente x% da dívida elegível, reestruturando os restantes (100-x)% em termos não concessionais.

A nível internacional, as dificuldades de pagamento por parte dos países endividados são solucionadas mediante a concretização de acordos para a reestruturação da dívida, normalmente celebrados no quadro do Clube de Paris. Trata-se de um grupo informal de 19 Estados credores, os quais apresentam ao devedor uma posição comum, de forma a garantir um tratamento equivalente entre todos, evitando assim uma proliferação de negociações bilaterais que poderia conduzir à aplicação de condições bastante diferenciadas entre os diversos credores. O Clube iniciou a sua actividade em 1956, tendo já estabelecido 404 acordos de reestruturação relativos a 85 países endividados. Desde 1983, o montante de créditos coberto ascende a USD 506 mil milhões. Normalmente, a existência de um programa entre o devedor e o Fundo Monetário Internacional é considerada como condição essencial para que o Clube pondere a hipótese de celebrar um acordo de reestruturação. Embora não seja membro permanente do Clube, Portugal tem-se associado pontualmente a alguns dos acordos nele estabelecido.

#### 4.1.3. A Iniciativa de Redução da Dívida dos Países Pobres Altamente Endividados (Iniciativa HIPC)

A acumulação de dívida externa por muitos países de baixo rendimento durante as décadas de 70 e 80, combinada com o baixo crescimento, a queda dos preços das matérias-primas e outros choques externos, fez com que muito deles tivessem atingido situações consideradas insustentáveis. Para responder a esta conjuntura, foi lançada em 1996 pelo Banco Mundial e FMI a "Iniciativa de Redução da Dívida dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC *Initiative*)", a qual abrangeria potencialmente os 41 países de baixo rendimento numa situação de endividamento tida como insustentável, ou seja, aqueles que indicativamente apresentassem um rácio "Valor actualizado líquido da dívida externa / Exportações" superior a 200% ou "Serviço da dívida externa / Exportações" superior a 20%. Em 1999 o limite para o primeiro destes rácios foi reduzido para 150%, para além de se ter introduzido um método de análise mais casuístico, passando a ter em conta a situação específica de cada economia.

Para um país se poder qualificar para a Iniciativa, ou seja alcançar o chamado "Ponto de Decisão", teria de obter um desempenho económico considerado satisfatório num programa com o Banco Mundial ou o FMI, após o que beneficiaria imediatamente de um alívio da dívida interino, isto é, reportado apenas à dívida a vencer durante um determinado período temporal e não à totalidade do stock. As características deste alívio eram determinadas no âmbito do Clube de Paris. Depois de alcançar o "Ponto de Decisão", é estabelecida uma lista de objectivos que permitirão ao país atingir o "Ponto de Conclusão", altura em que o alívio da dívida incidirá sobre a totalidade do stock elegível e assumirá um carácter de irrevogabilidade. Estes objectivos incluem o desempenho positivo num programa com o FMI, a implementação durante pelo menos um ano de uma "Estratégia de Redução da Pobreza" e possivelmente outros progressos a nível de saúde, educação, boa governação ou luta contra a corrupção. Os países que alcancem esta fase poderão obter um cancelamento da dívida muito próximo dos 100%, caso tal seja necessário para que se enquadrem nos limites de sustentabilidade definidos. Vários credores, nomeadamente os países da União Europeia, já anunciaram inclusivamente o perdão de 100% da dívida de todos os países que alcancem aquele ponto, independentemente dos rácios de sustentabilidade.

Até ao primeiro trimestre de 2008, 33 países tinham beneficiado da Iniciativa, dos quais 23 já haviam atingido o Ponto de Conclusão. Entretanto, em 2006 foi criada a chamada "Iniciativa de Redução da Dívida Multilateral – MDRI", através da qual se pretende cancelar a dívida, dos países que atingiram o "Ponto de Conclusão" da Iniciativa HIPC, a vários organismos multilaterais (Associação Internacional para o Desenvolvimento - Grupo do Banco Mundial, Fundo Africano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento). As análises efectuadas por grupos independentes têm demonstrado que nos países beneficiários de alívio da dívida se verificou um aumento da despesa com programas sociais e com investimentos destinados à redução da pobreza. De forma a evitar o regresso a uma situação de insustentabilidade da dívida, o Banco Mundial e o FMI procedem agora a uma análise específica da situação de cada país, emitindo recomendações aos devedores e credores quanto ao volume de dívida a contrair / conceder e particularmente quanto à concessionalidade mínima a que a mesma deverá obedecer. Desta forma, e particularmente no que se refere aos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC), é recomendada a atribuição exclusiva de crédito concessional (de ajuda), por contraponto ao crédito à exportação em condições de mercado que era a prática mais corrente no passado.

#### 4.1.4. Impacto em Termos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento

Conforme foi referido no ponto 4.1.2. acima, as reestruturações de dívida que transformem créditos não concessionais em créditos concessionais geram fluxos de APD a contabilizar no momento em que os respectivos acordos são celebrados. Naturalmente que esta situação faz com que exista um desfaseamento real entre o momento em que o país receptor beneficiou da entrada efectiva de fundos (na altura ainda não concessionais) e o momento em que, em virtude da reestruturação, os mesmos são classificados como APD. Exemplo desta situação verificou-se em 2005, ano em que a APD global dos países da OCDE aumentou substancialmente (31,4%) devido aos acordos de alívio da dívida para o Iraque e Nigéria celebrados no âmbito do Clube de Paris, envolvendo montantes excepcionalmente elevados (USD 19 mil milhões). Sem estes montantes, o aumento da APD em 2005 teria sido de apenas 8,7%. Caso semelhante ocorreu com Portugal em 2004, ano em que, em virtude da celebração de um acordo de reestruturação da dívida com Angola, a APD portuguesa passou de 283 para 830 MEUR, atingindo o valor excepcional de 0,63% do Rendimento Nacional Bruto, enquanto no ano anterior não tinha ultrapassado os 0,22%. Nos três casos acima apontados, bem como na generalidade das restantes situações de reestruturação, verifica-se que o aumento da APD num determinado ano não correspondeu a um incremento real de recursos para os países receptores nesse mesmo ano, dado que a maior parte da dívida reestruturada dizia respeito a atrasados acumulados em anos anteriores, altura em que de facto os devedores haviam beneficiado dos bens e serviços financiados pelos créditos em causa. Naturalmente que com a reestruturação ou perdão em termos concessionais, verificar-se-á uma diminuição do serviço da dívida a pagar futuramente, no entanto, por vezes tal benefício acaba por ser relativizado em virtude dos países devedores já não estarem a integrar esses pagamentos nas suas projecções financeiras.

#### 4.2. Conversão da Dívida em Investimento

Trata-se de operações em que os créditos sobre um país em desenvolvimento são vendidos, habitualmente com um desconto substancial relativamente ao seu valor nominal, a empresas que os pretendam utilizar para criar ou adquirir activos produtivos no país devedor, desde que aprovados pelas respectivas autoridades competentes. Após a efectivação desta venda, os investidores ficam detentores de um crédito, em moeda local, sobre o país devedor, sendo que o valor do mesmo dependerá dos critérios de valorização utilizados pelas autoridades desse país, os quais poderão em particular relevar factores como a entrada de recursos adicionais sob a forma de investimento. Este crédito poderá ser satisfeito com pagamentos em dinheiro (a pronto ou a prazo) ou com a entrega de activos. A presente modalidade de conversão gera vantagens para todas as partes envolvidas, uma vez que o credor recupera no imediato uma parte dos seus créditos (que normalmente são já de muito longo prazo e têm reduzidas taxas de juro), o investidor obtém um ganho resultante da diferença entre o preço de compra da dívida ao credor e o montante a receber do devedor, enquanto este vê abatida uma parcela substancial da sua dívida e o restante convertido em moeda local, para além de beneficiar com a entrada de fluxos de investimento directo estrangeiro.

#### 4.3. Empréstimos Directos do Estado

Este instrumento de apoio envolve a celebração de um acordo de empréstimo Estado-a-Estado entre credor e devedor, sendo que, para ser classificado como Ajuda Pública ao Desenvolvimento, o mesmo deverá comportar um elemento de perdão implícito de pelo menos 25%, conforme critério referido no

ponto 2 acima. As despesas com este tipo de empréstimos são normalmente suportadas por verbas inscritas nas rubricas de activos financeiros do Orçamento de Estado. No que diz respeito à finalidade, os mesmos poder-se-ão agrupar essencialmente em duas grandes categorias: i) apoio ao orçamento de carácter genérico; ii) apoio a projectos específicos pré-designados de aumento do stock de capital no país beneficiário, nomeadamente no que se refere à criação de infra-estruturas, e que necessitem de bens de equipamento ou serviços produzidos no exterior. A atribuição de empréstimos concessionais, em virtude dos longos períodos de reembolso e carência e baixas taxas de juro, é particularmente adequada ao financiamento de projectos de investimento público em infra-estruturas, os quais normalmente têm um período de retorno financeiro bastante alargado, ou que inclusivamente não dispõem do mesmo mas ainda assim geram um retorno económico positivo. De notar que este tipo de financiamentos gera fluxos de APD aquando do seu desembolso efectivo, e não aquando da assinatura dos contratos de empréstimo, altura em que apenas existe a assumpção de um compromisso de desembolso futuro. Haverá também que ter em conta que o posterior reembolso do capital em dívida gerará a correspondente APD negativa. Não obstante, uma vez que o pagamento de juros não é contabilizado como fluxo negativo, e dados os extensos períodos de carência de capital envolvidos, estes efeitos contrários em termos de APD apenas se manifestarão no muito longo prazo.

#### **4.4. Linhas de Crédito Concessionais**

Tendo em consideração que o recurso aos empréstimos directos apresenta limitações em termos de volume, visto implicar a utilização efectiva de verbas a inscrever no Orçamento de Estado (com consequências que se detalham no ponto 7 abaixo), uma hipótese alternativa de financiamento passaria pela abertura de linhas de crédito por parte da banca comercial, as quais se destinariam à aquisição de bens de equipamento e serviços por parte do país beneficiário. Esta opção permitiria assim a mobilização de montantes substancialmente mais elevados do que aqueles que estariam disponíveis através de empréstimos directos do Estado. De forma a viabilizar esta modalidade, torna-se necessária a concessão de garantias por parte do Estado, uma vez que dificilmente a banca comercial estaria disposta a conceder crédito à maior parte dos países em desenvolvimento. Por outro lado, de forma a que as linhas possam ser classificadas como Ajuda Pública ao Desenvolvimento, as suas condições em termos de reembolso, carência e juros teriam de respeitar o elemento de perdão implícito mínimo exigido pela OCDE (conforme referido no ponto 2), para além de deverem ser concedidas por instituições financeiras maioritariamente públicas. Assim, para além da atribuição de garantias pelo Estado, tornar-se-ia também necessário que o mesmo concedesse bonificações de juros que permitissem ao devedor suportar apenas a taxa concessional.

Nestas circunstâncias, seria possível um reforço significativo do valor da APD portuguesa, uma vez que o montante global das utilizações das linhas de crédito poderia ser classificado como tal (ao contrário das despesas com bonificações, as quais já não poderiam ser registadas por constituírem uma duplicação de valores). Verifica-se portanto uma apropriação para a APD de verbas exteriores ao Orçamento de Estado, situação que se afigura como bastante positiva para a prossecução dos objectivos definidos. De notar no entanto que, à semelhança do que ocorre com os empréstimos directos do Estado, o reembolso futuro de capital dará origem ao registo de APD negativa, embora tal situação só tenha efeitos a longo prazo. A atribuição de linhas de crédito bancárias, por contraposição à concessão de financiamentos para projectos específicos, permite aos receptores uma maior flexibilidade e previsibilidade na utilização de



fundos, tal como é preconizado pelas boas práticas da ajuda recomendadas pela OCDE. Com efeito, ao dispor de uma linha de crédito, o país beneficiário pode escolher, dentro dos parâmetros acordados, quais os projectos a imputar à mesma. Por outro lado, uma vez que normalmente as linhas têm definido um horizonte de utilização plurianual, a previsibilidade no acesso aos fundos é maior, permitindo assim um acrescida capacidade de programação orçamental e macroeconómica.

#### **4.5. Contribuições para Ajuda ao Orçamento**

Nesta categoria de financiamentos estão em causa contribuições, normalmente sob a forma de doações, para apoio genérico ao Orçamento de Estado do país beneficiário, podendo revestir-se de carácter geral ou sectorial, caso esteja em causa o apoio a uma área específica. Trata-se de um tipo de acção que habitualmente é concretizado em coordenação com outros doadores bilaterais e instituições financeiras multilaterais. Por proporcionar uma maior flexibilidade na utilização de fundos e por assentar na capacidade de gestão dos mesmos por parte do receptor, a sua aplicação só é recomendada a países que disponham de programas de ajustamento ou redução da pobreza acordados com instituições multilaterais, e cujo nível de governação no que diz respeito à boa gestão das finanças públicas seja considerado adequado. Para a prossecução deste tipo de apoio torna-se necessário o recurso a verbas a inscrever nas rubricas de transferências correntes para o exterior do Orçamento de Estado do país doador.

#### **4.6. Cooperação Técnica Institucional**

Este tipo de cooperação tem por objectivo o reforço da capacidade dos organismos e recursos humanos dos serviços homólogos dos países beneficiários, mediante a transferência de experiências e conhecimentos técnicos especializados na área da gestão das finanças públicas. Pode assumir a forma de estágios, seminários, consultorias, visitas de estudo, acções de formação, troca de informação, utilização de software e equipamentos, etc. Entre as áreas potencialmente elegíveis encontram-se as decorrentes de funções tradicionalmente a cargo dos Ministérios das Finanças, designadamente: alfândegas, impostos, tesouro, património, orçamento, dívida pública, estudos e planeamento, inspecção, informática e administração pública. Recorde-se que a boa gestão das finanças públicas é um dos elementos considerados indispensáveis à boa governação, devendo ser prestada à mesma uma atenção prioritária por parte dos países doadores.

#### **4.7. Participação em Instituições Financeiras Multilaterais de Desenvolvimento**

Os montantes despendidos pelos Estados dos países doadores com a participação em instituições financeiras multilaterais que actuam nos países em desenvolvimento são classificados como APD. Estas instituições têm habitualmente como accionistas tanto os países doadores como os países beneficiários, sendo que a proporção da participação de cada um deles resulta fundamentalmente da sua dimensão económica. De salientar que as principais instituições financeiras multilaterais que actuam nos países em desenvolvimento dispõem de organismos adjacentes, destinados especificamente aos beneficiários de menor rendimento, os quais concedem financiamentos em condições mais favoráveis do que os disponibilizados pelo organismo principal. Tal situação é ilustrada no quadro seguinte, onde são referidas as principais instituições multilaterais e os respectivos fundos concessionais associados:

**Quadro 4 – Instituições Financeiras Multilaterais e Fundos Concessionais Associados**

Instituições	Fundos concessionais associados
Banco Mundial / Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)	Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID)
Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)	Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD)
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	Fundo de Operações Especiais (FOE)
Banco Asiático de Desenvolvimento (BAsD)	Fundo Asiático de Desenvolvimento (FAsD)
--	União Europeia / Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)

Com a separação das operações de carácter concessional das restantes, pretende-se preservar os rácios financeiros das instituições principais, as quais normalmente recorrem ao mercado internacional de capitais para assegurar o financiamento regular da sua actividade. Verifica-se assim a existência de duas categorias distintas de despesa por parte dos países doadores: as participações no capital das instituições financeiras multilaterais, as quais dizem respeito a custos com activos financeiros suportados por rubricas orçamentais específicas; e, as contribuições para os recursos dos fundos concessionais associados, as quais já não são consideradas como activos financeiros mas antes como doações a favor do exterior, sendo portanto suportadas por rubricas do Orçamento de Estado relativas a transferências correntes. De salientar ainda que, ao contrário do que acontece com a ajuda bilateral, o registo das participações e contribuições multilaterais a nível da APD é efectuado aquando da assumpção dos respectivos compromissos (desde que concretizados, designadamente, pela emissão de notas promissórias) e não aquando do desembolso efectivo dos montantes em causa. Para além dos objectivos a nível de APD, a participação nestes organismos é também um importante elemento de promoção das exportações de bens e serviços nacionais, uma vez que estas instituições lançam um significativo volume anual de projectos (cerca de USD 40 mil milhões), sendo que apenas as empresas e organismos originários dos países accionistas poderão concorrer à sua execução.

## 5. Normas Internacionais para a Concessão de Ajuda Financeira Ligada à Aquisição de Bens e Serviços

A nível internacional, a concessão de créditos de ajuda aos países em desenvolvimento é regulada pela chamada Disciplina de Helsínquia / Consensus, acordada no âmbito da OCDE, e da qual Portugal também é subscritor. Estas normas visam a regulamentação da atribuição de créditos que se destinem ao financiamento da aquisição de bens e serviços, abrangendo portanto, e em particular, os instrumentos referidos nos pontos 4.3.ii (empréstimos directos do Estado destinados a projectos específicos) e 4.4. (linhas de crédito concessionais). De notar que, no caso da atribuição de créditos concessionais implicar a aquisição no país credor dos bens e serviços a financiar (ajuda ligada), os mesmos tornam-se simultaneamente em instrumentos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento e de promoção das exportações nacionais. Trata-se portanto de operações que geram um volume de transacções de bens e serviços que provavelmente não se concretizariam caso os financiamentos concessionais não estivessem disponíveis, induzindo efeitos expansionistas a nível económico no país doador, mas sem o respectivo acréscimo imediato de despesa orçamental com efeitos no défice. Naturalmente que o impacto económico no país doador será tanto maior quanto mais elevado for o valor acrescentado incorporado pelo mesmo, pelo que projectos que envolvam uma proporção significativa de custos locais (nomeadamente relacionados com

trabalhos de construção) terão necessariamente um impacto inferior. Para que a ajuda ligada não gere efeitos negativos no receptor, é boa prática que apenas sejam financiados projectos que envolvam a aquisição de bens ou serviços não passíveis de serem produzidos internamente. Nos casos em que os financiamentos impliquem a aquisição ao país credor dos bens e serviços a financiar (ajuda ligada), esta disciplina estabelece que:

- Para a categoria dos Países Menos Avançados (segundo a classificação da ONU), o grau de concessionalidade mínimo é de 50%. Nesta categoria incluem-se todos os países africanos lusófonos (à excepção de Cabo Verde) e também Timor Leste;
- Para os restantes países de baixo e médio rendimento, o grau de concessionalidade mínimo é de 35%. Para além disso, caso os projectos a financiar sejam de valor superior a 2 milhões de Direitos de Saque Especiais, não deverão ser financeiramente viáveis no prazo padrão de 10 anos, de forma a evitar a substituição de créditos em condições de mercado (que se supõe esta categoria de países ter já alguma capacidade de atracção). Assim, após a notificação prévia de um projecto, um país membro que considere estar em causa um projecto viável poderá solicitar ao doador a apresentação de um estudo financeiro que prove a hipótese de não viabilidade. Esta disposição relativa à obrigatoriedade de inviabilidade aplicar-se-á apenas se existirem pelo menos dois países com disponibilidade declarada para concederem financiamentos de montante semelhante em condições de mercado;
- Para os países de rendimento médio-alto, o grau de concessionalidade mínimo aumenta para 80%, de forma a desincentivar a concessão de créditos de ajuda aos países desta categoria de rendimento, em virtude de terem já acesso aos mercados internacionais de capitais.

De notar que o conceito de "grau de concessionalidade" utilizado no âmbito da disciplina da ajuda ligada é semelhante ao conceito de "elemento de perdão implícito" definido no ponto 2 acima, excepto no que diz respeito ao momento do início da contagem de prazos e à taxa de actualização considerada. Com efeito, neste último caso é utilizada uma taxa fixa de 10% para todos os prazos e moedas, enquanto no primeiro caso é utilizada como taxa de actualização anual composta a DDR (*Differentiated Discount Rate*), divulgada pela OCDE e actualizada anualmente, e que tem por base a taxa de rendibilidade das Obrigações do Tesouro a 7 anos.

## **6. Peso da Cooperação na Área Financeira na Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa**

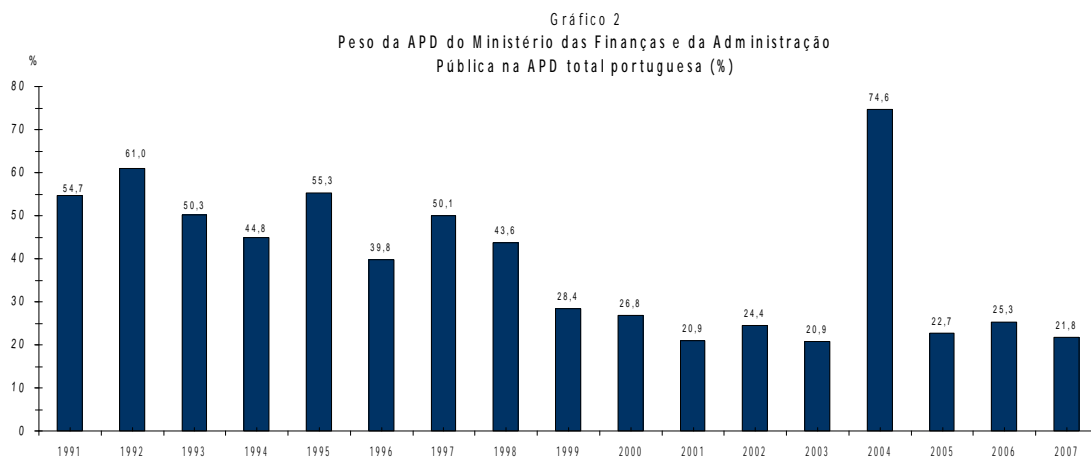
No Gráfico 2 abaixo é evidenciado o peso da cooperação na área financeira na Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa desde 1991, enquanto no Quadro 5 é apresentada a repartição desta APD financeira pelas diferentes categorias de cooperação identificadas no ponto 4 acima. De notar que os dados referentes à cooperação financeira apresentados excluem os valores relativos à contribuição genérica de Portugal para o orçamento da Comissão Europeia, a qual indica aos países membros a proporção que poderá ser considerada como APD. A exclusão justifica-se pelo facto de não se tratar de uma actividade suportada pelo orçamento específico da cooperação do MFAP e por não ser de implementação voluntária. Da análise conjunta do Gráfico 2 e Quadro 5 evidenciam-se os seguintes pontos:

- O peso da APD financeira na APD global portuguesa tem apresentado uma trajectória descendente, a qual se deve essencialmente à redução gradual do volume das acções de reestruturação da dívida (exceptuando-se apenas o ano de 2004, devido à já mencionada reestruturação excepcional da dívida de Angola). Tal como havia sido referido no ponto 4.1.1. acima, esta situação resulta do facto de, principalmente na década de 80, terem sido concedidos créditos à exportação (em condições de mercado não concessionais), garantidos pelo Estado Português, os quais posteriormente entraram em incumprimento devido à incapacidade de pagamento por parte dos países beneficiários. Para regularizar esta situação, foi assinado durante a década de 90 um número significativo de acordos de reestruturação, desta feita já em termos concessionais (e normalmente no quadro do Clube de Paris e da Iniciativa HIPC), gerando portanto um expressivo volume de APD. Neste caso verificou-se portanto um importante desfasamento entre o momento em que a APD foi registada (os anos da assinatura dos acordos de reestruturação, ao longo da década de 90) e o momento em que os bens e serviços financiados pelos créditos foram postos à disposição dos beneficiários (década de 80). Naturalmente que a situação de incumprimento levou a que, relativamente aos países em causa, a concessão de garantias do Estado a novos créditos à exportação em condições de mercado fosse suspensa, evitando assim uma renovada acumulação de dívida, e conseqüentemente diminuindo a necessidade de acordos adicionais de reestruturação e respectiva APD;
- Apesar da redução do valor das reestruturações da dívida nos anos mais recentes, esta modalidade de ajuda foi a que assumiu um peso mais significativo na APD financeira entre 1991 e 2007, representando 57,4% do total;
- A segunda categoria mais importante foi a participação em instituições financeiras multilaterais de desenvolvimento, a qual representou 29,9% do total, tendo registado um significativa tendência de acréscimo a partir de 2002, em resultado, nomeadamente, da adesão de Portugal a novas instituições, de onde se destaca o Banco Asiático de Desenvolvimento;
- O peso dos empréstimos directos do Estado (líquidos) e das contribuições para ajuda ao orçamento foi de 3,6% e 3,1%, respectivamente; as linhas de crédito concessionais e a cooperação técnica institucional apresentaram ainda valores bastante modestos, não ultrapassando 0,1% do total.

Quadro 5

**REPARTIÇÃO DA AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO  
DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS ENTRE 1991 E 2007**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Reestruturação e cancelamento da dívida	Valor (MEUR)	61,81	98,26	69,39	71,13	69,86	52,32	82,29	50,81	20,74	21,57	11,53	5,18	566,05	2,36			1 151,48
	Peso (%)	73,6	79,3	69,5	62,2	65,5	78,3	75,2	50,0	-43,2	26,3	34,5	13,8	8,8	91,4	3,4		
Conversão da dívida em investimento	Valor (MEUR)				2,75	1,63				70,32								74,70
	Peso (%)				2,4	1,5				95,6								3,7
Empréstimos directos do Estado (líquidos)	Valor (MEUR)		0,17		0,37	0,06	-0,98	-1,17	7,35	4,26	17,33	2,21	-1,00	-3,31	13,38	10,80	13,36	71,73
	Peso (%)		0,1		0,3	0,1	-1,5	-1,1	7,2	5,4	27,7	2,6	-1,7	-0,5	19,4	13,5	18,0	3,6
Linhas de crédito concessionais	Valor (MEUR)				2,03	0,15	0,04	0,04	0,18	0,04		0,04		-0,01	0,50	-0,02	-0,01	2,95
	Peso (%)				1,9	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1		0,1		0,0	0,7	0,0	0,0	0,1
Contribuições para ajuda ao orçamento	Valor (MEUR)		2,82	5,94	2,85	0,23	0,15		11,23	8,09			2,66	2,41	10,46	5,14	3,65	62,68
	Peso (%)		2,3	5,9	2,5	0,2	0,2		11,1	10,3			4,5	0,4	15,2	6,4	4,9	3,1
Cooperação técnica institucional	Valor (MEUR)	0,39	0,17	0,18	0,10	0,01		0,03	0,07	0,03	0,09	0,18	0,15	0,14	0,14	0,37	0,58	2,75
	Peso (%)	0,5	0,1	0,2	0,1	0,0		0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,0	0,2	0,5	0,8	0,1
Participação em instituições financeiras multilaterais de desenvolvimento	Valor (MEUR)	21,27	22,12	23,55	35,25	23,71	11,08	26,72	28,58	41,17	21,37	67,24	50,63	52,17	40,19	62,71	55,86	599,02
	Peso (%)	25,3	17,9	23,6	30,8	22,2	16,6	24,4	28,1	20,9	34,2	80,3	85,7	8,4	58,4	78,5	75,1	29,9
Outros	Valor (MEUR)	0,48	0,28	0,81	1,91	9,19	4,08	1,46	3,35	4,57	2,13	2,57	1,50	1,91	1,79	0,86	0,89	41,45
	Peso (%)	0,6	0,2	0,8	1,7	8,6	6,1	1,3	3,3	5,0	3,4	3,1	2,5	0,3	2,6	1,1	1,2	2,1
<b>TOTAL GERAL</b>	Valor (MEUR)	<b>83,94</b>	<b>123,84</b>	<b>99,87</b>	<b>114,37</b>	<b>106,74</b>	<b>66,80</b>	<b>109,38</b>	<b>101,58</b>	<b>78,91</b>	<b>62,50</b>	<b>83,77</b>	<b>59,11</b>	<b>619,36</b>	<b>68,83</b>	<b>79,86</b>	<b>74,34</b>	<b>2 006,76</b>



## 7. Impacto dos Instrumentos de Cooperação Financeira nas Contas Públicas

Em face das diferentes modalidades de cooperação financeira mencionadas no ponto 4, importa agora estabelecer de que forma poderão as mesmas contribuir para uma aproximação de Portugal às metas internacionais em termos de rácio "APD/RNB", tal como detalhado no ponto 3 acima. Estas opções deverão naturalmente ter em conta a minimização dos impactos negativos a nível de outros objectivos da política económica, designadamente no que se refere ao défice orçamental e à dívida pública. No Quadro 6 abaixo apresenta-se de forma sintética o impacto de cada uma das modalidades de ajuda financeira sobre aqueles dois indicadores de finanças públicas.

Quadro 6 – Impacto das Acções de Cooperação Financeira a Nível de Finanças Públicas

Impactos directos Acções	Aumento do défice orçamental		Aumento da dívida pública	
	Imediato	Diferido no tempo	Imediato	Diferido no tempo
<b>Reestruturação e cancelamento da dívida</b>				
Reestruturação	Não	Não	Não	Não
Cancelamento	Sim	Não	Não	Não
<b>Conversão da dívida em investimento</b>	Sim	Não	Não	Não
<b>Empréstimos directos do Estado</b>	Não	Sim	Sim	Não
<b>Linhas de crédito concessionais</b>	Não	Sim	Não	Sim
<b>Contribuições para ajuda ao orçamento</b>	Sim	Não	Sim	Não
<b>Cooperação técnica institucional</b>	Sim	Não	Sim	Não
<b>Participação em instituições financeiras multilaterais de desenvolvimento</b>				
Participações	Não	Sim	Sim	Não
Contribuições	Sim	Não	Sim	Não

Naturalmente que o mesmo apenas reflecte os impactos directos significativos por referência à situação actual, uma vez que qualquer acção que aumente a despesa presente ou futura, ou diminua a receita presente ou futura, terá obviamente efeitos nos dois indicadores.

Relativamente a cada uma das situações acima descritas, há a salientar os seguintes aspectos:

- Reestruturação da dívida – Não tem impactos directos imediatos a nível de aumento do défice e da dívida, embora naturalmente venha a ter impactos indirectos sobre ambos, em virtude da redução de receitas futuras;
- Cancelamento da dívida – De acordo com as normas contabilísticas em vigor, deverá ser registado nas contas das Administrações Públicas como uma transferência de capital para o devedor, gerando portanto um aumento equivalente no valor do défice. Esta situação só poderá ser mitigada caso exista um acordo entre credor e devedor para que o cancelamento possa ser efectuado de forma faseada. De notar ainda que a APD adicional a obter por Portugal mediante o cancelamento da dívida será meramente residual, uma vez que praticamente todos os seus créditos foram já reestruturados em termos concessionais no passado, pelo que o seu cancelamento não poderá voltar a ser registado como APD (embora elimine a futura APD negativa);
- Conversão da dívida em investimento – Tem efeitos equivalentes aos do cancelamento, embora de menor dimensão, uma vez que o valor da venda ao investidor não é considerado;
- Empréstimos directos do Estado – Uma vez que se trata de despesa com activos financeiros, a mesma permite aumentar no imediato a APD sem afectar directamente o défice orçamental, no entanto, vai causar um aumento de montante equivalente no valor da dívida pública. Haverá que considerar ainda o custo de oportunidade resultante da imobilização de capital por longos períodos a taxas de juro abaixo do mercado;
- Linhas de crédito concessionais – Constituirão uma forma de reforçar significativamente a APD no curto e médio prazos. Visto envolverem a concessão de crédito por parte da banca, não requerem recursos orçamentais imediatos, não agravando portanto a dívida pública. No entanto, uma vez que o Estado deverá assegurar que o devedor apenas suporta uma taxa concessional, este tipo de ajuda implicará a realização de despesas futuras com bonificações de juros, sendo portanto os efeitos no défice diferidos no tempo, até ao final do período de reembolso do crédito. Torna-se portanto necessário negociar com o receptor condições que levem à minimização destas despesas. Haverá ainda que ter em conta a necessária concessão de garantias por parte do Estado, a qual irá resultar num aumento da dívida garantida e conseqüentemente numa ponderação da capacidade de pagamento dos beneficiários;
- Contribuições para ajuda ao orçamento – Requerem recursos orçamentais imediatos com efeitos directos no agravamento do défice orçamental e da dívida pública;
- Cooperação técnica institucional – Requer igualmente recursos orçamentais imediatos com efeitos directos no défice e dívida pública;
- Participação em instituições financeiras multilaterais de desenvolvimento – Uma vez que este tipo de despesa diz respeito à aquisição de partes de capital, sendo portanto um activo financeiro, não tem implicações directas a nível de défice orçamental, embora tenha efeitos negativos a nível de aumento da dívida pública. O recurso a esta opção está limitado por depender dos calendários de

reestruturação do capital das instituições, bem como de acordos a estabelecer com os restantes accionistas. Para além disso, há também que ter em conta que o aumento da participação no capital implicaria um acréscimo nas contribuições para os fundos concessionais associados (conforme referido no ponto 4.7. acima), os quais por sua vez já teriam impacto directo imediato em termos de défice;

- Contribuições para instituições financeiras multilaterais de desenvolvimento – Visto tratar-se de uma modalidade que envolve a concessão de doações a favor destas instituições, não se tratando portanto de despesas com activos financeiros, a mesma tem influência directa negativa a nível de aumento do défice orçamental e da dívida pública.

## 8. Conclusão

Os objectivos assumidos por Portugal a nível internacional em termos de aumento do rácio "Ajuda Pública ao Desenvolvimento / Rendimento Nacional Bruto" (detalhados no ponto 3 acima), afiguram-se de difícil concretização, tendo em consideração o enquadramento restritivo a nível orçamental. Embora o reforço da ajuda passe necessariamente por um incremento equilibrado das várias modalidades de cooperação, haverá que ter em conta as consequências financeiras específicas de cada uma delas, dando prioridade àquelas que permitam um aumento substancial da APD sem consequências directas sobre os indicadores de finanças públicas, particularmente no que diz respeito ao défice orçamental.

## REFERÊNCIAS

- OCDE (2007), "DAC Statistical Reporting Directives" - DCD/DAC(2007)34
- OCDE (2008), "Debt relief is down, other ODA rises slightly"
- OCDE (2007), "Arrangement on officially supported export credits - Revision 2008" - TAD/PG(2007)28FINAL
- Clube de Paris - <http://www.clubdeparis.org>
- World Bank, "The Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative" - <http://go.worldbank.org/85B908KVE0>
- Resolução do Conselho de Ministros nº 196/2005 (Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa) publicada no Diário da República – I Série – B, nº 244, de 22 de Dezembro de 2005