



NAÇÕES UNIDAS
CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL
COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AFRICA

Vigésima-oitava Reunião do Comité de Peritos



COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA

Quarta Reunião do Comité de Peritos

**Reunião do Comité de Peritos da 2ª Reunião Anual Conjunta da
Conferência dos Ministros de Economia e Finanças da UA e
da Conferência dos Ministros de Finanças, Planeamento e
Desenvolvimento Económico da CEA**

*Cairo, Egipto
2-5 de Junho de 2009*



Distr.: Geral
E/ECA/COE/28/4
AU/CAMEF/EXP/4(IV)
Data: 6 de Maio de 2009

Original: Inglês

Melhoria da Eficácia da Política Fiscal para a Mobilização de Recursos Internos: Documento de Referência

Índice

	Page
I. Contexto	1
II. Financiamento do Desenvolvimento em Africa: Alguns Factos.....	2
III. Conhecimento das Políticas Fiscais em Africa	4
IV. Reforço da Mobilização das Receitas Internas	5
V. Promoção das Poupanças Privadas	7
VI. Melhoria do Papel da Ajuda na Mobilização dos Recursos Internos	8

I. Contexto

1. Os países africanos, com o apoio dos seus parceiros de desenvolvimento, têm tomado várias medidas para a promoção do crescimento económico, criação do desenvolvimento, e aumento de perspectivas para a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs) até a data prevista de 2015. Como resultado destas medidas, alguns progressos, embora modestos, foram registados na realização de várias metas dos ODMs. Por exemplo, o relatório sobre ODM de 2009 da Comissão Económica para a África (CEA), da Comissão da União Africana (CUA), e do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) indica que progressos foram feitos no aumento do crescimento de produtividade laboral, aumento de matrículas no ensino primário e redução da desigualdade do género. Apesar desta evolução positiva, alguns países na região estão longe de alcançar os ODMs.

2. Um dos factores que impedem o rápido progresso na realização dos ODMs é a falta de financiamento adequado. Estudos recentes indicam que na maior parte dos países na região, existe um grande défice entre o total das necessidades de financiamento e a mobilização dos recursos internos. Por outras palavras, os países africanos vêem-se confrontados com falta de financiamento. Sachs e outros (2004) sugerem que a África Subsaariana (SSA) necessitaria de uma ODA (APD) adicional de aproximadamente 25 biliões de dólares para a realização dos ODMs. Estimativas semelhantes foram obtidas pela Blair Commission for Africa. Há também estudos que demonstram que as estimativas são muito maiores. Por exemplo, o relatório de 2008 do Grupo Directivo para a Realização dos ODMs em África recomenda que para a realização dos ODMs, o financiamento público externo deve aumentar para 72 biliões de dólares por ano.

3. As estimativas variáveis do défice de financiamento revelam que a avaliação adequada das necessidades de financiamento para a realização dos ODMs é muito difícil. Isto porque requer uma previsão para as futuras taxas de crescimento bem como suposições acerca da elasticidade da pobreza em relação ao rendimento per capita. Devido às incertezas associadas à evolução das taxas de crescimento, os erros de previsão podem ser grandes. Por conseguinte não é de admirar que as estimativas existentes do défice de financiamento variem muito.

4. A ajuda externa tem um papel importante a desempenhar na resolução da falta de financiamento a curto prazo, sobretudo por causa da baixa taxa de poupança dos vários países na região e o facto de terem acesso limitado aos mercados de capital internacionais. Os doadores reconhecem este facto e fizeram promessas no sentido de aumentar os fluxos de ajuda para a África. Contudo, há uma grande divergência entre as promessas de ajuda e os desembolsos reais e isto pode agravar porque os doadores gastam grandes montantes de dinheiro para afiançar as instituições financeiras nacionais e aumentam a procura em resposta à crise financeira global. Isto implica que, embora os fluxos da ajuda tenham um papel importante a desempenhar a curto prazo, não é boa política depender desses fluxos como a principal fonte de financiamento para o desenvolvimento. Consequentemente, os países africanos devem procurar fontes alternativas de financiamento se tiverem de realizar as suas necessidades de investimento e objectivos de desenvolvimento.

5. A história e a evidência econométrica demonstram que a mobilização de recursos internos é uma forma efectiva de financiar o crescimento e o desenvolvimento sustentável a longo prazo. Há várias vantagens associadas a esta fonte de financiamento do desenvolvimento. Primeiro, é menos volátil e mais estável do que o financiamento externo. Por exemplo, há evidências recentes que indicam que as receitas das ajudas na SSA são duas vezes mais instáveis do que as receitas fiscais (Hill, 2005). Em segundo lugar, a mobilização de recursos internos permite a

responsabilização por parte do país das políticas de desenvolvimento e resultados. Uma das preocupações que os governantes têm com o sistema existente da distribuição e gestão da ajuda é que impõe condições e restringe a sua capacidade de adoptar vias de políticas coerentes com as prioridades de desenvolvimento nacionais. Esta falta de espaço político tem consequências negativas graves para a realização dos objectivos nacionais de desenvolvimento.

6. Em terceiro lugar, a mobilização de recursos internos reduz a dependência de fluxos externos, daí o risco da “Dutch disease”. Os influxos de capital externo muitas vezes levam a uma apreciação da taxa de câmbio real e a uma perda de competitividade internacional, com sérias consequências para as exportações. Além disso, a dependência do financiamento externo aumenta a vulnerabilidade em relação aos ataques especulativos sobre moedas bem como a crise financeira (Osakwe and Schembri, 2002). Quarto, se os governos obtêm uma parte significativa dos seus rendimentos da tributação, podem ser mais responsáveis e utilizar os recursos públicos de forma mais eficaz, porque a tributação cria incentivos para a participação pública no processo político. Quinto, a reforma do comércio está a ser cada vez mais adoptada pelos governos africanos e em alguns países tem sido associada à erosão da base fiscal (Osakwe, 2007). A promoção da mobilização dos recursos internos reduzirá a vulnerabilidade às reduções nos rendimentos resultantes das reformas comerciais.

7. A mobilização dos recursos internos tem dois elementos importantes. O primeiro é o reforço dos rendimentos do estado (poupanças públicas) e o segundo é o aumento de poupanças privadas. Por conseguinte, os governos bem como pessoas singulares e empresas devem ser intervenientes importantes em qualquer processo de mobilização efectiva de recursos. Embora a mobilização dos recursos internos seja desejável, os benefícios não são automáticos. Resultam para os países que tomam medidas adequadas para a sua exploração. Além disso, a mobilização de recursos não é uma actividade grátis e a sua eficácia depende de se os governos têm a vontade política e a capacidade de criar um ambiente estável e de instituir medidas sobre a política económica apropriada.

8. A política fiscal desempenha um papel essencial na mobilização de recursos internos. Por exemplo, pode afectar a capacidade dos governos de aumentar os rendimentos internos e criar incentivos para as famílias e as empresas poderem economizar. Em reconhecimento deste facto, a Conferência de 2009 dos Ministros Africanos de Finanças, Planeamento e Desenvolvimento Económico da CEA, e a Conferência dos Ministros Africanos de Economia e Finanças da UA está a ser organizada no âmbito do tema geral “*Reforço da eficácia da política fiscal para a mobilização de recursos internos.*” Neste contexto, este documento de referência analisa a relação entre a política fiscal e a mobilização de recursos internos. É organizado da seguinte forma: A Secção II apresenta uma visão geral do financiamento do desenvolvimento em África enquanto que a Secção III analisa a natureza da política fiscal em África bem como problemas levantados pela crise financeira mundial. A Secção IV incide no reforço da mobilização de recursos internos e a Secção V analisa a forma de promover as poupanças privadas. Na Secção VI, abordamos a questão de como orientar a ODA (APD) para o reforço da capacidade de mobilização de recursos.

II. Financiamento do Desenvolvimento em Africa: Alguns Factos

9. Os recursos para o desenvolvimento em África provêm essencialmente de quatro fontes principais: poupanças internas; ajuda externa; fluxos de capitais privados; e remessas. Como no passado, as poupanças internas continuam a ser a fonte mais importante do financiamento do

desenvolvimento para a região. Historicamente, a proporção das poupanças internas em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) em África é baixa comparada com outras regiões de países em desenvolvimento. Por exemplo, durante o período de 1990-1994, a taxa média das poupanças era 16,5 por cento para a África em comparação com 37,4 por cento para a Ásia Oriental e o Pacífico, e 20 por cento para a Ásia Meridional bem como a América Latina e as Caraíbas. Contudo, nos últimos anos os países africanos têm feito progressos moderados na mobilização de poupanças internas, como ilustra o facto de a taxa média das poupanças para a região ser de 24 por cento no período de 2003-2007. Uma grande parte deste aumento deve-se ao aumento dos preços dos produtos e no actual ambiente de declínio da actividade económica mundial, é pouco provável que seja sustentada.

10. A baixa taxa de poupança global em África, encobre o facto de que há grandes diferenças nas taxas de poupanças nos países. Argélia, Angola, Botswana, Chade, República do Congo, Guiné Equatorial, Gabão e Nigéria tiveram taxas de poupanças de mais de 30 por cento do PIB durante o período de 2003-2007, enquanto que países como Burundi, Comores e Eritreia tiveram uma taxa negativa de poupanças. É interessante realçar que os países com elevada taxa de poupanças são na sua maior parte países exportadores de petróleo ou de minérios, enquanto que os que têm taxas de poupanças negativas são Estados frágeis.

11. Uma outra característica interessante de mobilização de recursos internos em África é que a taxa das poupanças da região é baixa em relação às necessidades de investimento. Isto representa um sério constrangimento para o crescimento. Estudos demonstram que os países com desempenho de crescimento elevado tendem a ter taxas de poupanças elevadas (Rodrik, 2000). Consequentemente, um dos principais problemas dos governos africanos reside na forma como aumentar as poupanças internas e canalizá-las para investimentos produtivos do ponto de vista social.

12. Os fluxos de capital privado surgiram como uma fonte significativa de financiamento do desenvolvimento em África. Os fluxos de capital privado líquidos para a África aumentaram de 17 biliões de US dólares em 2002 para 81 biliões de US dólares em 2007. Desde 2005, a participação dos fluxos de capital privado no total do financiamento externo para a África tem sido mais do que a dos fluxos de ajuda. Uma grande parte dos fluxos de capital privado para a região é na forma de investimento directo estrangeiro (FDI) e estes fluxos concentram-se sobretudo nos países exportadores de petróleo e minérios. Por conseguinte, os benefícios e o impacto do emprego na região são muito limitados. Progressos foram igualmente feitos na atracção de outras formas de fluxos de capital privado. Por exemplo, Gana mobilizou com sucesso 750 milhões de US dólares através da emissão de uma Euro-obrigação (Eurobond) em 2007. Gabão teve também uma experiencia positiva semelhante no acesso aos mercados de capitais internacionais. Vários países africanos (Quénia, Nigéria, etc.) tinham planos para a mobilização de fundos através desta fonte em 2008 e 2009. No entanto, a restrição do crédito e um aumento dos prémios de risco em resposta à crise financeira mundial destruiu esses planos. Conduziu igualmente ao esgotamento de fluxos de capital privado para os países em desenvolvimento com sérias consequências para a África.

13. No que diz respeito à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (ODA), convém realçar três pontos. Primeiro, houve um aumento nos fluxos de ajuda para a África desde a adopção do Consenso de Monterrey Consensus, que reflecte em grande medida os esforços empreendidos pela comunidade internacional para ajudar os países na região a intensificar as perspectivas para a realização dos ODMs. Os fluxos de ajuda para a África aumentaram de 21 biliões de US dólares

em 2002 para 38,7 bilhões de US dólares em 2007. Segundo, houve uma viragem na afectação de ajuda fora das actividades de produção para os sectores sociais com sérias consequências para a mobilização de recursos. Por exemplo, a comparticipação dos desembolsos da ajuda para os sectores de produção em África baixaram bruscamente de 15 por cento em 2002 para cerca de 8 por cento em 2006. Em compensação, a comparticipação de infra-estrutura e serviços sociais aumentou de 60 por cento para 69 por cento durante o mesmo período. Terceiro, há cada vez mais interesse na melhoria da qualidade da ajuda como um elemento importante no reforço da eficácia da ajuda. Embora alguns progressos tenham sido registados na melhoria da qualidade da ajuda desde a Declaração de Paris, as condições políticas, a fragmentação da ajuda, e a falta de previsibilidade da ajuda continuam a representar sérios desafios para os beneficiários.

14. Nos últimos anos, as remessas dos trabalhadores tornaram-se uma fonte importante de financiamento de desenvolvimento. Os influxos de remessas para a SSA aumentaram de 4,6 bilhões de US dólares em 2000 para 20 bilhões de US dólares em 2008. Estes fluxos vão para o sector privado e contribuem assim para as poupanças privadas. Medidas nacionais e internacionais são necessárias para reduzir o custo das transacções de remessas e maximizar a sua contribuição para o crescimento e redução da pobreza em África.

III. Conhecimento das políticas fiscais em Africa

15. Nas economias modernas, a política fiscal tem funções de curto e longo prazo. A curto e médio prazo, a principal função é estabilizar uma economia. Isto pode ser realizado através da utilização de despesas correntes para compensar os decréscimos nas despesas privadas, atenuando deste modo os efeitos dos choques em relação à procura. A longo prazo, contudo, o objectivo deve ser aumentar a capacidade produtiva de uma economia, o que se pode realizar através de um aumento nos investimentos públicos. Pode-se também fazer indirectamente através da promoção dos investimentos privados.

16. A capacidade de desempenhar estas funções numa determinada economia depende da capacidade nacional de mobilizar recursos, e particularmente receitas públicas. É a mobilização efectiva das receitas internas que confere aos governos o alcance necessário para utilizar a política fiscal de uma forma coerente com as prioridades nacionais de desenvolvimento. Uma análise da execução das receitas da África apresenta as seguintes conclusões. Primeiro, desde a década de 90, a proporção de receitas em relação ao PIB em África situa-se em aproximadamente 20-23 por cento, que é semelhante às proporções observadas em outras regiões de países em desenvolvimento. Uma grande parte do aumento na produção de rendimentos em África pode-se atribuir, contudo, aos países exportadores do petróleo.

17. Segundo, o coeficiente de imposto-PIB em Africa tem-se situado entre 18-19 por cento desde os anos 90. O mesmo se passa em relação às proporções em qualquer outra parte. Por conseguinte, a nível regional, a África não está a proceder pior do que os outros países em desenvolvimento no que diz respeito à produção de rendimentos. Os dados globais, no entanto, escondem diferenças importantes a nível nacional. Os coeficientes de impostos em vários países estão ainda abaixo do limiar de 15 por cento considerado necessário para os países de baixo rendimento. Terceiro, embora vários países africanos continuem a depender muito das taxas comerciais, a comparticipação das taxas comerciais está a diminuir, particularmente desde o início do novo Milénio. Em compensação, a comparticipação dos impostos indirectos no total de rendimentos aumentou, enquanto que a dos impostos directos tem estado basicamente estagnada.

18. Relativamente às despesas públicas, desde os anos 90, o rácio de despesas/ PIB em Africa tem estado de um modo geral de acordo com os rácios de despesas. No entanto, a nível nacional, parece que em muitos países de baixo rendimento a mobilização de recursos não conseguiu acompanhar o aumento de despesas públicas, sobretudo na sequência das crises de combustível e de energia que enfraqueceram a sua situação fiscal. Este problema foi agravado pela crise financeira mundial que está a afectar a situação fiscal dos países africanos através de três canais principais. O primeiro é o declínio na actividade económica e a respectiva redução nas receitas públicas. Segundo, a garantia das instituições financeiras e a adopção dos planos de incentivos fiscais nos países avançados contribuíram para o receio de possíveis reduções na ODA (APD), de que vários países na região dependem para o financiamento de despesas públicas. Terceiro, os governos são pressionados a aumentar as despesas sociais para protegerem os grupos vulneráveis.

19. Uma característica interessante mas preocupante da política fiscal em África prende-se com o facto de ser pró-cíclica (Thorton, 2008). Isto é, a política fiscal é expansionista durante as fases da expansão fiscal enquanto que os declínios estão associados às contracções fiscais (Ilzetzki e Vegh, 2008). Há várias razões que levam os países africanos a adoptar políticas pró-cíclicas, apesar dos eventuais benefícios das políticas anticíclicas. A falta de espaço político devido às condições ligadas ao empréstimo pelas instituições financeiras internacionais limita o

conjunto de opções políticas disponíveis aos países em resposta aos choques. Além disso, o financiamento para os países de baixo rendimento é geralmente pró-cíclico. Nos bons momentos os países podem pedir empréstimo e nos maus momentos têm acesso muito limitado ao financiamento. Isto restringe a capacidade dos países de baixo rendimento de adoptar políticas fiscais anticíclicas.

20. A existência de normas fiscais destinadas a assegurar a sustentabilidade fiscal a longo prazo também dificulta os países de utilizar a política fiscal para compensar o impacto dos choques no rendimento. No quadro das iniciativas para a promoção da integração regional, algumas Comunidades Económicas Regionais (CERs) introduziram critérios de convergência que efectivamente limitam a flexibilidade na aplicação da política fiscal para efeitos de estabilização. Existem também razões político-económicas para compensar o impacto dos choques no rendimento. No quadro das iniciativas para a promoção da integração regional, algumas Comunidades Económicas Regionais (CERs) introduziram critérios de convergência que efectivamente limitam a flexibilidade na aplicação da política fiscal para efeitos de estabilização. Há também razões político-económicas para justificar porque é que um governo pode adoptar uma política fiscal pró-cíclica. Por exemplo, é geralmente difícil moderar o crescimento de despesas durante as fases de expansão porque muitas vezes surgem pressões políticas que demonstram ser demasiado fortes para os governantes resistirem.

21. Admitindo que os países africanos não exploraram o potencial da política fiscal como um mecanismo anticíclico para atenuar os efeitos dos choques nas variáveis macroeconómicas, a pergunta natural que se coloca é o que pode ser feito para mudar a situação? A nível internacional, a pressão pode levar as instituições financeiras internacionais a eliminar as condições políticas associadas ao empréstimo. Essas condições impõem enormes custos nos países beneficiários e há cada vez mais evidência que não conduziram a melhores resultados. A nível nacional, os governos devem resistir à tentação de gastar durante as fases de expansão de produtos básicos para que tenham mais espaço fiscal durante os declínios. Devem também ser mais cautelosos na adopção de normas fiscais que restringem a sua capacidade de responder apropriadamente às flutuações cíclicas na actividade económica.

Questões para Debate

- Quais são as forças motrizes que acompanham a evolução e a dinâmica da política fiscal em Africa?
- Como é que a política fiscal deve responder às flutuações cíclicas nas actividades económicas?
- Como é que a política fiscal pode ser usada mais eficazmente a favor das necessidades de desenvolvimento e prioridades dos governos africanos?
- Como é que os países africanos podem responder aos desafios fiscais representados pela crise financeira mundial?

IV. Reforço da mobilização de receitas internas

22. O sector público continua a ser um fornecedor importante de bens públicos em Africa. Mantém igualmente a lei e a ordem que é essencial para o desenvolvimento sustentável de longo prazo. Os Governos podem financiar essas actividades através de receitas fiscais e não fiscais bem como empréstimo solicitado. Consequentemente, é necessário promover a mobilização de rendimentos internos para criar o espaço fiscal e reforçar a capacidade dos governos de

desempenhar estas funções eficazmente. Embora a África tenha essencialmente uma média de rendimento semelhante às taxas do PIB de outras regiões de países em desenvolvimento, a execução de receitas de vários países tem sido fraca. Por exemplo, vários países têm taxas fiscais inferiores a 15 por cento e existe um grande défice entre a capacidade fiscal e as receitas fiscais reais. Alguns dos factos responsáveis por este fraco desempenho são: rendimento per capita e crescimento baixos; impacto das reformas comerciais, problemas institucionais; e deficiente governação.

23. O crescimento económico é uma condição necessária para a mobilização bem sucedida de receitas. Uma economia em crescimento tem melhor potencial para a criação de emprego do sector formal e reforço do fundo dos contribuintes. Aumenta igualmente as eventuais receitas dos impostos indirectos. Porém o crescimento gerará mais rendimento, se houver uma mudança estrutural, melhoria de políticas económicas, e melhor administração fiscal. Na maioria dos países, a agricultura é responsável por uma parte muito grande do PIB e emprego. Além disso, uma grande parte da mão-de-obra empregada na agricultura encontra-se no sector informal onde a tributação é difícil. A diversificação do sector de produção é necessária para trazer mais pessoas para o sector formal e aumentar o fundo dos contribuintes. Essa mudança estrutural reduzirá igualmente a dependência das matérias-primas que tende a aumentar a volatilidade das receitas públicas com sérias consequências para a produção e a provisão de bens públicos.

24. Melhores políticas fiscais são necessárias para a mobilização de receitas. Os governos muitas vezes concedem isenções e incentivos fiscais aos investidores estrangeiros no quadro das estratégias de promoção de investimento. Isto reduz a base fiscal e não há nenhuma prova convincente de que promove o investimento estrangeiro na região. Existe igualmente um âmbito considerável para o aumento de receitas através da redução de isenções de impostos nas empresas, aumentando as taxas do IVA nos artigos de consumo de luxo, e fazendo mais esforços para impulsionar receitas de impostos sobre propriedade e impostos indirectos. A dependência dos impostos comerciais num ambiente caracterizado por uma maior integração económica mundial representa sérias dificuldades para os países africanos. A redução da vulnerabilidade desta fonte requer esforços para o aumento de receitas de impostos não comerciais através da diversificação da estrutura fiscal. Contudo, isto leva tempo. Por conseguinte, os países africanos devem adoptar uma abordagem cuidadosa e gradual para a liberalização do comércio com vista a assegurar que não haja destruição da base fiscal.

25. O reforço da mobilização de rendimentos internos exige melhor administração fiscal e aduaneira. As ineficiências na administração fiscal reduzem a capacidade dos governos de mobilização de receitas, e encorajam a evasão fiscal. Existe cada vez mais consenso que os esforços contínuos para a melhoria da administração fiscal e aduaneira aumentarão as receitas fiscais sem a necessidade de aumento de taxas sobre os impostos existentes. A informatização de tarefas, a melhoria de verificação fiscal e informações, e formação dos funcionários da área de impostos são exemplos de medidas importantes necessárias para a resolução das ineficiências na administração fiscal. Neste sentido, há necessidade de uma assistência internacional para o reforço de capacidades institucionais na região.

26. A boa governação é importante para a mobilização bem sucedida de recursos. A evasão e a fuga ao fisco tendem a ser elevadas nas economias onde existe uma governação deficiente. É menos provável que as famílias e as empresas assumam as suas responsabilidades fiscais seriamente em economias com uma elevada incidência de fraude ou corrupção. A nível nacional, é necessário melhorar a eficiência e a responsabilização na utilização dos recursos públicos. A

ligação da cobrança de impostos à prestação de serviços, melhor gestão das finanças públicas, e mais transparência na utilização dos recursos são necessárias para a realização deste objectivo. A boa governação é também necessária a nível internacional. Por exemplo, os países da OCDE devem tomar medidas para a erradicação de paraísos fiscais e devem impedir os funcionários públicos de países em desenvolvimento de esconderem bens roubados nas suas instituições financeiras. Lidar com problemas de governação a nível nacional sem resolver estas questões de governação mundial será contraproducente.

27. A mobilização bem sucedida de rendimentos internos em Africa requer o tratamento de problemas da dívida externa da região. A elevada dívida externa dá origem a fluxos de capital mais tarde e muitas vezes cria dificuldades no serviço da dívida com consequências para a mobilização de recursos. A dívida externa também afecta a mobilização de recursos pelo aumento da vulnerabilidade aos choques, contribuindo desse modo para a instabilidade macroeconómica que restringe o crescimento. Por causa destes inconvenientes, muitas vezes se recomenda que os governos africanos devem financiar actividades mais através do empréstimo interno do que estrangeiro. Embora o empréstimo interno pareça mais atractivo do que o empréstimo estrangeiro porque não envolve riscos de taxas cambiais, tem também as suas limitações. Quando os governos angariam dinheiro através da emissão de títulos localmente, exerce pressão sobre as taxas de juros reais e pode reduzir o crédito do sector privado com consequências para o investimento privado. O empréstimo interno pode criar um problema de sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo e isto deve ser tomado em conta quando as decisões de empréstimo são tomadas, Deve-se reconhecer que a capacidade de os governos africanos de angariar dinheiro através desta fonte é limitada pela pouca solidez dos mercados financeiros internos.

Questões para Debate

- Quais são os canais através dos quais a política fiscal afecta a mobilização dos recursos internos em Africa?
- Como é que os governos africanos se integram no sistema do comércio multilateral sem destruir a sua base fiscal interna?
- O que os países africanos devem fazer para aumentar a eficiência na utilização das receitas internas?
- Como é que as receitas provenientes dos recursos naturais podem ser utilizadas mais eficazmente em prol das necessidades de desenvolvimento e prioridades dos países ricos em recursos?
- Como é que o investimento estrangeiro pode ser promovido sem prejudicar os objectivos da mobilização dos rendimentos internos?

V. Promoção das poupanças privadas

28. Os governos não têm controlo directo sobre as poupanças internas. No entanto, podem contribuir para a sua mobilização indirectamente através da criação de um bom ambiente físico e social bem como da adopção de políticas económicas apropriadas. Em África, este papel dos governos é particularmente importante porque uma das razões que explicam porque as taxas das poupanças internas na região são inferiores às de outros países em desenvolvimento é o fraco desempenho dos países africanos na mobilização das poupanças privadas. Alguns dos factores que limitam a mobilização de poupanças privadas na região são: baixo rendimento; infra-estruturas e sistemas financeiros internos deficientes; elevada taxa de dependência; incerteza

associada às políticas macroeconómicas; fuga de capitais; fraca governação e instabilidade política.

29. A capacidade de as famílias e as empresas economizarem depende em grande medida da sua capacidade de gerar rendimentos que pode ser influenciada pelos governos através da criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento do sector privado. Uma área onde há necessidade de intervenção pública é na redução do elevado custo de empreendimento de negócios que dificulta o investimento privado e tem um efeito negativo no rendimento e nas poupanças. O investimento público no domínio de infra-estrutura é uma forma em que as medidas da política fiscal podem reduzir os custos de transacção e criar incentivos para as poupanças e o investimento privados.

30. O desenvolvimento do sector financeiro interno é uma condição necessária para a promoção das poupanças internas. Porém os sistemas financeiros em Africa são subdesenvolvidos e dominados pelos bancos que se concentram no empréstimo a curto prazo e não se debruçam sobre as necessidades de financiamento de longo prazo dos investidores. Estes bancos não têm sido eficazes na mobilização das poupanças devido a factores que se prendem nomeadamente com a deficiência de infra-estruturas, problemas de informação, e falta de confiança nas instituições bancárias. O financiamento dos planos de seguro dos depósitos através de medidas da política fiscal podem ajudar a inculcar mais confiança nos bancos e a aumentar depósitos e poupanças.

31. O reforço das instituições financeiras internas pode também ser realizado através de incentivos de mercado que encorajam as instituições financeiras a mobilizar poupanças e a canalizá-las para os investimentos produtivos. Por exemplo, o desenvolvimento de mercados para os títulos de longo prazo emitidos pelo Estado e provisão de garantias públicas, para uma determinada percentagem de empréstimos bancários, podem reduzir os riscos enfrentados pelos bancos nacionais e criar um incentivo para que possam realizar empréstimos de longo prazo. Os governos africanos podem também influenciar as poupanças privadas através da promoção de ligações entre instituições financeiras formais e informais. As instituições formais têm os recursos, mas têm falta de informação exacta sobre os riscos dos mutuários. Por outro lado, as instituições informais têm custos de operação mais baixos bem como melhor informação acerca dos mutuários. O estabelecimento de ligações entre as instituições financeiras formais e informais melhorará o acesso através das pequenas empresas aos serviços financeiros. Os governos devem também reedificar as instituições financeiras públicas, tais como bancos de desenvolvimento e bancos agrícolas para expandir a base das poupanças e proporcionar o financiamento de desenvolvimento a longo prazo.

32. O desenvolvimento dos mercados de capitais pode contribuir para a mobilização de poupanças na região. O desenvolvimento dos mercados de capitais pode contribuir para a mobilização de poupanças na região. Contudo, os países africanos não têm explorado plenamente este potencial. O desenvolvimento dos mercados de capitais na região é dificultado pela limitada dimensão dos mercados, deficiente infra-estrutura dos mercados financeiros, falta de capital social, dificuldades na obtenção de informações, inexistência de quadros reguladores apropriados, fraca governação e falta de confiança dos investidores na bolsa de valores. As instituições de micro-finanças podem igualmente contribuir para a mobilização de poupanças sobretudo nas áreas rurais e no sector informal urbano. Neste sentido, é necessário que esforços sejam envidados a nível nacional com vista a reforçar a capacidade dessas instituições para desempenharem o seu papel na mobilização de recursos.

33. A fuga de capitais representa um sério obstáculo à mobilização de recursos em Africa. Embora seja difícil quantificar a dimensão exacta da fuga de capitais, de acordo com as provas existentes a região perde cerca de 4 por cento do seu PIB anualmente devido à fuga de capitais (Boyce and Ndikumana, 2000). Melhor governação e execução da lei, bem como reformas das políticas económicas são necessárias para a redução da incidência da fuga de capitais.

Questões para Debate

- Quais são os factores que contribuem para a efectiva mobilização de poupanças privadas em Africa?
- Como é que os mercados de capitais contribuem de forma mais eficaz para a mobilização de recursos?
- Que medidas nacionais e internacionais são necessárias para conter a fuga de capitais?
- Como é que os países africanos podem explorar o potencial de micro-finanças para a mobilização de recursos internos?

VI. Melhoria da função da ajuda na mobilização de recursos internos

34. O papel da ODA no desenvolvimento económico dos países beneficiários é uma questão contenciosa que muitas vezes suscita emoções em Africa bem como nas comunidades de doadores. Os cépticos da ajuda argumentam que ela perpetua os maus governos, enriquece a elite, e desencoraja os governos na promoção da mobilização de recursos internos. Por outro lado, os proponentes da ajuda são de opinião que ela complementa as poupanças internas e apoia o crescimento e a redução da pobreza nos países beneficiários (Radelet, 2006).

35. Apesar da controvérsia, reconhece-se que a maioria dos países na região continuarão a depender da ajuda a curto prazo, principalmente na era actual de deterioração da actividade económica mundial. Reconhece-se igualmente que a mobilização de recursos internos deve ser a base do financiamento do crescimento sustentável a longo prazo na região. Consequentemente, o foco do debate está a mudar lentamente para a forma como a ajuda pode ser utilizada com vista a aumentar a capacidade para a mobilização de recursos internos e estabelecer uma base sólida para o crescimento sustentável. Há várias razões porque a ajuda não tem desempenhado um papel significativo na mobilização de recursos em Africa. Primeiro, os actuais mecanismos de atribuição da ajuda contam com a identificação de um défice de financiamento e depois avaliar como é que a ajuda pode preencher essa lacuna. Esta abordagem pode destruir os incentivos para as poupanças e cobrança de impostos, e deve ser reanalisada.

36. Segundo, devido à ênfase dada aos ODMs, tem havido uma mudança na atribuição da ajuda dos sectores da infra-estrutura económica e produção para os sectores sociais. Esta mudança drástica tem consequências negativas para o desenvolvimento da capacidade produtiva que é essencial para o crescimento dinâmico e sustentável. Incentivando o crescimento, os governos criam as condições necessárias para o aumento das receitas internas e poupanças privadas. Importa que o financiamento dos sectores sociais não seja realizado às custas do financiamento dos sectores de infra-estrutura económica e produção. Estes sectores não devem competir uns com os outros, porque o financiamento da infra-estrutura económica pode tornar-se uma contribuição positiva para o crescimento e gerar mais rendimentos para o financiamento dos sectores sociais.

37. Terceiro, os fluxos da ODA para a África muitas vezes financiam mais o consumo interno do que o investimento que é um motor de crescimento e é necessário para gerar rendimentos. Além disso, uma percentagem significativa da ODA para a África financia as saídas de capitais na forma de pagamentos do serviço da dívida e acumulação de reservas de divisas. A utilização dos dados referentes a SSA durante o período de 1965-2006, Serieux (2009) mostra que 35 por cento de ODA financiou as saídas de capitais, 41 por cento financiou o consumo interno, e apenas 24 por cento financiou o investimento interno. Reverter esta tendência é um factor importante para assegurar que ODA apoie as prioridades nacionais dos países africanos.

38. Uma outra via em que ODA pode ser orientada para o reforço da capacidade de mobilização de recursos internos é ligar a atribuição da ajuda à real produção de rendimentos nos países beneficiários. Por exemplo, os doadores podem chegar a um acordo com os países beneficiários para que conciliem uma determinada percentagem dos fundos produzidos pelos beneficiários sujeitos a um determinado limite. O limite inicial pode ser baseado nos acordos com os beneficiários e pode ser reduzido à medida que os beneficiários aumentam a capacidade de mobilizar os recursos internos. Esta abordagem para a harmonização dos fundos incentivará os governos a tomar as medidas necessárias para o aumento de rendimentos internos. Reforçará igualmente a transparência e eficiência na utilização dos recursos públicos.

Questões para Debate

- Qual é o impacto da ajuda no financiamento do desenvolvimento em África?
- Os países africanos devem ter uma saída explícita da dependência das ajudas?
- Como é que a ODA pode ser orientada para promover a capacidade de mobilização dos recursos internos em África?

Referências

Boyce, J. and L. Ndikumana (2000). "Is Africa a net Creditor? New Estimates of Capital flight from Severely-indebted sub-Sahara African Countries, 1970-1996." University of Massachusetts at Amherst, *Political Economy Research Institute Working Paper*, No. 5.

Ilizetzi, E. and C. Vegh (2008). "Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries," *NBER Working Paper*, No. 14191.

Osakwe, P. N. (2007). "Emerging Issues and Concerns of African Countries in the WTO Negotiations on Agriculture and the Doha Round," In J. Morrison and A. Sarris (eds) *WTO Rules for Agriculture Compatible with Development*. Rome: Food and Agriculture Organization, 335-360.

Osakwe, P. N. and L. Schembri (2002). "Real Effects of Collapsing Exchange Rate Regimes: an Application to Mexico." *Journal of International Economics* 57, 299-325.

Radelet, S. (2006). "A Primer on Foreign Aid," *Centre for Global Development Working Paper*, No. 92.

Rodrik, D. (2000). "On the Causes and Consequences of Rapid increases in Saving Rates," *The World Bank Economic Review*, vol. 14, No. 3.

Sachs et al (2004). "Ending Africa's Poverty Trap," *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1.

Serieux, J. (2009). "Aid and Savings in sub-Saharan Africa: Should We Worry about Rising Aid Levels?" *International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper*, No. 50.

Thornton, J. (2008). "Explaining Procyclical Fiscal Policy in African Countries," *Journal of African Economies*, vol. 17, No. 3.

Vargas Hill, R. (2005). "Assessing Rhetoric and Reality in the Predictability of Aid." *UNDP Human Development Report Office Occasional paper* 2005/25.