

O que Impede a África de Gastar sua AOD?

por Terry McKinley, Centre for Development Policy and Research, SOAS

Atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na África Subsaariana exige um aumento drástico da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) na região. Todavia, os governos têm sofrido restrições aos gastos da maior parte da verba recebida nos últimos anos. Se as doações não podem ser utilizadas, é natural que os doadores se perguntem: por que então enviar essa ajuda? A questão correta seria: o que está freando a utilização da ajuda recebida?

Um recente relatório do Escritório Independente de Avaliação do FMI, intitulado “O FMI e o Subsídio à África Subsaariana”, fornece parte da resposta. Os governos de países de baixa renda vinculados ao Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) gastaram, em média, apenas 28 por cento de seus recursos de AOD entre os anos de 1999 e 2005. Quando sua inflação foi maior que 5 por cento no período, os países gastaram, em média apenas 15 por cento desse dinheiro.

A inflação tem sido a preocupação preponderante do FMI. O limite de 5 por cento de inflação tem servido como fator determinante em suas decisões sobre a possibilidade, ou não, de os países utilizarem a ajuda recebida. Em outras palavras, resguardar a estabilidade macroeconômica – definida de modo estrito – tem sido mais importante do que priorizar o gasto dos recursos da AOD.

Qual tem sido a justificativa do FMI? A instituição tem argumentado que os gastos do governo em bens e serviços domésticos (não-comercializáveis internacionalmente) financiados pela AOD poderiam exceder a oferta doméstica. Isto, por sua vez, pressionaria o nível geral de preços e apreciaria a taxa de câmbio do país, prejudicando suas exportações e seu crescimento econômico.

No entanto, pesquisas do próprio FMI sugerem que, muito provavelmente, taxas de inflação entre 5 e 10 por cento não comprometeriam o crescimento na África. A entidade, recentemente, também passou a reconhecer que choques adversos de oferta (como picos nos preços de petróleo ou alimentos) podem elevar a inflação, temporariamente, para mais de 10 por cento. Outros estudos confiáveis revelam que o limite máximo para uma inflação benigna é de 15 por cento, ou até mais.

Ao contrário da experiência de outras regiões, a África, no geral, não sofreu severas altas inflacionárias. Na década de 1980, a taxa média de inflação no continente africano ficou abaixo de 25 por cento, nunca ultrapassando 30 por cento. No início de 1994, a inflação despencou, permanecendo estacionada entre 5 por cento e 10 por cento durante os anos do PRGF, entre 1999 e 2005 (ver gráfico). Paralelamente, o déficit fiscal encolheu rapidamente: de cerca de 7 por cento do PIB em 1994 para quase 2 por cento em 1997. Em 2005, este índice encontrava-se pouco abaixo de 2 por cento.

Nos últimos anos, quando a ajuda para a África começou a crescer, o FMI não estava preparado para retroceder na estipulação de metas de inflação tão baixas. Os déficits fiscais (excluindo doações) deveriam ter aumentado, em resposta à entrada de uma nova leva de AOD, e não diminuído. Em vez disso, os bancos centrais da região canalizaram a verba para o pagamento da dívida interna – incluindo a dívida governamental detida pelos bancos centrais.

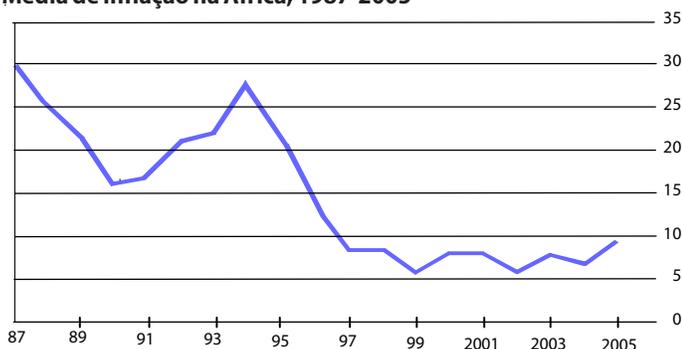
A prática adotada pelo FMI não tem acompanhado a sua própria teoria. Alinhado com a lógica da contabilidade macroeconômica, o FMI recentemente estabeleceu que o cenário ideal ante um aumento de AOD é de que esses recursos sejam totalmente gastos e ‘absorvidos’. Em outras palavras, esses governos não apenas deveriam gastar em moeda nacional todo o valor equivalente à AOD, como os bancos centrais desses países deveriam, no momento oportuno, vender moeda estrangeira, no total correspondente ao montante recebido de ajuda para facilitar um aumento das importações (isto é, da “absorção”). Caso contrário, a AOD poderia acabar não financiando a transferência de recursos reais adicionais para a economia.

Se a AOD não é direcionada para o pagamento das importações, ela tem que ser convertida em crédito financeiro sobre ativos externos (ou reserva de câmbio do Banco Central ou em ativos de propriedade privada no exterior). O mesmo estudo, previamente mencionado, avalia que apenas 63 por cento da AOD foi ‘absorvida’; os 37 por cento restantes teriam sido empregados para acumular reservas internacionais ou



para financiar saídas de capital privado. Durante o período 1999 - 2005, as reservas no continente africano cresceram de cerca de 3 por cento do PIB para cerca de 4,5 por cento. Apesar do uso da AOD para, inicialmente, acumular modestas reservas internacionais fazer sentido (especialmente em vista de uma volatilidade na futura ajuda financeira), uma excessiva acumulação de reservas implica que o Banco Central está alterando o propósito da ajuda, que é transferir recursos reais para um país.

Taxa Média de Inflação na África, 1987-2005



Fonte: IMF Economic Outlook database.

Um problema primordial é que a política monetária dos bancos centrais pode frequentemente impor rigorosas restrições nas prioridades da política fiscal dos governos. Se as metas de inflação dos bancos centrais forem estabelecidas abaixo de 5 por cento, os governos ficam relutantes em gastar a AOD por receio de fazer a inflação ultrapassar esse limite. Eles também resistem em ampliar os déficits fiscais com a finalidade de aumentar os gastos relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – mesmo quando essa expansão é financiada por doações. Além disso, quando os bancos centrais optam por não vender suas reservas, eles têm que “esterilizar” o impacto monetário da ajuda através da venda de títulos da dívida pública. Este cenário tende a elevar a taxa de juros real e a reduzir a expansão fiscal.

Para que a AOD tenha pleno impacto na expansão de gastos relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, as políticas fiscais e monetárias precisam ser coordenadas. As políticas fiscais precisam assegurar que a AOD seja totalmente utilizada, enquanto as políticas monetárias devem garantir a total absorção da AOD. No entanto, sob os atuais regimes, dominados pelos bancos centrais, o papel das políticas fiscais não tem ido além da contenção de déficits.

Tais regimes têm funcionado como um grande empecilho ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. As estratégias voltadas para alcançar essas metas claramente dependem de políticas fiscais mais expansivas (financiadas pela AOD). Grande parte do aumento da AOD terá de expandir o investimento público, para construção de mais escolas, clínicas de saúde, leitos em maternidades, estradas nas zonas rurais e sistemas de irrigação. Por isso, as políticas monetárias devem acomodar políticas fiscais mais expansivas. De modo inverso, políticas monetárias mais restritivas, “voltadas à inflação” estão, atualmente, impedindo a expansão fiscal necessária para o sucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na África.

O **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, One Pagers e Country Studies.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:

www.undp-povertycentre.org