

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

PERSPETIVAS ECONÓMICAS REGIONAIS

NOTA ANALÍTICA

ÁFRICA SUBSARIANA

A grande contração: financiar o desenvolvimento numa era de austeridade

OUT
2023



©2023 International Monetary Fund

**The Long Squeeze:
Funding Development in an Age of Austerity**

October 2023 Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa Analytical Note

Thibault Lemaire, Hamza Mighri e Andrew Tiffin
(Departamento de África).¹

Edição portuguesa

Departamento de serviços e equipamentos integrados do FMI
Divisão de serviços linguísticos, secção portuguesa

AVISO: As notas analíticas do FMI visam divulgar rapidamente aos países membros e à comunidade em geral a análise sucinta da instituição sobre questões económicas críticas. As opiniões expressas nas notas analíticas do FMI são as dos autores e não representam necessariamente as opiniões do FMI, do seu Conselho de Administração ou da sua Direção.

CITAÇÃO RECOMENDADA: Fundo Monetário Internacional (FMI). 2023. "A grande contração: financiar o desenvolvimento numa era de austeridade." Em *Perspetivas Económicas Regionais: África Subsariana - Uma luz no horizonte?* Washington, DC, outubro.

JEL Classification Numbers:	F21, F35, O19, O23, H63
Keywords:	Development finance, Africa, Economic growth, Public debt, Foreign direct investment, Aid, Public finance.

¹ **AGRADECIMENTOS:** A edição de outubro de 2023 das notas analíticas referentes ao relatório *Perspetivas Económicas Regionais: África Subsariana* foi elaborada pelos membros da Divisão de Estudos Regionais do Departamento de África, sob a supervisão de Luc Eyraud, Annalisa Fedelino e Catherine Pattillo.

A grande contração: financiar o desenvolvimento numa era de austeridade

A África Subariana só agora está a emergir de uma série de choques mundiais sem precedentes e continua a braços com uma forte contração do financiamento. No lado positivo, a inflação mundial está a recuar e as condições financeiras internacionais estão a tornar-se menos restritivas. Mas o desafio de financiamento subjacente poderá prolongar-se - a crise expôs os riscos de depender dos mercados de capitais privados voláteis para financiar o desenvolvimento, à medida que outras fontes tradicionais, como a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e os empréstimos bilaterais, diminuem.

É provável que o financiamento do desenvolvimento se torne cada vez mais escasso e dispendioso, fazendo com que seja ainda mais difícil para os países manterem os atuais níveis de despesa *per capita* em áreas prioritárias como a saúde, a educação e as infraestruturas, quanto mais aumentarem as despesas necessárias para cumprirem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Mas a região está longe de ser impotente. Os fluxos de investimento privado mais pacientes e menos pró-cíclicos continuam a ser um recurso crítico e subutilizado e existe uma margem considerável para a região acelerar o investimento em reformas climáticas, enquanto avalia cuidadosamente o papel de incentivos públicos adicionais.

Em última análise e mais importante, a mobilização de recursos internos é a chave para o desenvolvimento sustentável. O aumento das receitas públicas é claramente crucial. Mas a expansão da reserva de poupança privada é também essencial e, para o efeito, a promoção do desenvolvimento do mercado financeiro e da inclusão financeira deve constituir também uma prioridade.

Como o financiamento do desenvolvimento está a tornar-se cada vez mais escasso e oneroso, os países devem fazer o possível para restabelecer o equilíbrio.



Esperanças e realidade: uma crise no financiamento do desenvolvimento?

Há oito anos, 193 Estados-Membros das Nações Unidas aprovaram a *Agenda de Ação de Adis Abeba*, um amplo acordo sobre o financiamento do desenvolvimento que deveria fornecer apoio crítico aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2030. Apesar de reconhecer a importância dos recursos internos e do financiamento privado, a Agenda de Adis Abeba sublinhou igualmente a necessidade de a comunidade internacional voltar a comprometer-se com os objetivos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e apelou a uma maior cooperação no financiamento das principais necessidades de investimento, como a energia, os transportes, a água, o saneamento e o clima.

Grande parte dessa agenda continua por acabar. Em vez disso, muitos países em desenvolvimento, especialmente na África Subsariana, confrontam-se agora com uma forte contração do financiamento. Muitas fontes de financiamento tradicionais têm sido fortemente restringidas e as fontes ainda mais recentes, como os empréstimos bilaterais da China, parecem estar a diminuir rapidamente (ver a nota anexa “[Relações económicas da África Subsariana com a China numa encruzilhada](#)”). Nos mercados de capitais privados, as taxas de juro mais elevadas e a depreciação das moedas aumentaram os custos do serviço da dívida e reduziram o acesso a novos financiamentos; e tudo isto ocorreu numa altura marcada por necessidades crescentes de desenvolvimento e de ajuda humanitária (*Perspetivas Económicas Regionais: África Subsariana*, abril de 2023).

Para além do impacto imediato, a contração do financiamento ameaça também comprometer o desenvolvimento a mais longo prazo. Contrariamente ao que se verificou nas principais economias avançadas, a África Subsariana enfrentou a recente série de crises com um espaço orçamental limitado, o que dificultou a capacidade dos decisores políticos de implementar uma resposta eficaz. Sem financiamento suficiente, as autoridades tiveram menos capacidade de proteger os mais vulneráveis durante o pior momento da crise e foram obrigadas a desviar recursos de setores críticos de desenvolvimento, como a saúde, a educação e as infraestruturas, reduzindo as perspetivas de crescimento da região.

Existe a preocupação de que este desafio de financiamento possa perdurar. A inflação mundial está a melhorar e as condições financeiras mundiais poderão acompanhar esta trajetória, mas o mundo está ainda a tornar-se mais volátil, com choques cada vez maiores que parecem ocorrer com maior frequência. Esta situação tem implicações claras para os prémios de risco e os custos dos empréstimos, para além de realçar os perigos de depender demasiado do financiamento dos mercados de capitais internacionais, cujos fluxos são, com frequência, largamente pró-cíclicos, deixando as despesas de desenvolvimento vulneráveis a mudanças súbitas no sentimento mundial. O desenvolvimento sustentável exige o acesso a fontes de financiamento do desenvolvimento estáveis, sustentáveis e orientadas para o longo prazo, que são cada vez mais raras.

Padrões e tendências: uma contração do financiamento persistente?

Estruturalmente, as poupanças internas na África Subsariana são baixas, o que limita a capacidade da região para financiar as suas necessidades prementes de desenvolvimento com recursos nacionais. As taxas de poupança na África Subsariana que ascendem a 19% do PIB, em média, entre 2011 e 2020 são ligeiramente superiores às dos países emergentes e em desenvolvimento da América Latina e Caraíbas (18% do PIB), mas menos de metade das registadas na Ásia emergente e em desenvolvimento (39% do PIB). A idade jovem das populações nesta região explica, em parte, por que razão as taxas de poupança são baixas (há 78 habitantes com menos de 15 anos para cada 100 habitantes em idade ativa), mas outros fatores contribuem para esta realidade, como o acesso limitado a serviços financeiros formais.

Consequentemente, o investimento em toda a região é algo limitado, o que, subseqüentemente, determina a capacidade da região para cumprir as suas metas em matéria de ODS. O rácio de investimento na África Subariana situou-se, em média, em 21% do PIB entre 2011 e 2020, muito abaixo do rácio de 37% observado na Ásia emergente e em desenvolvimento.

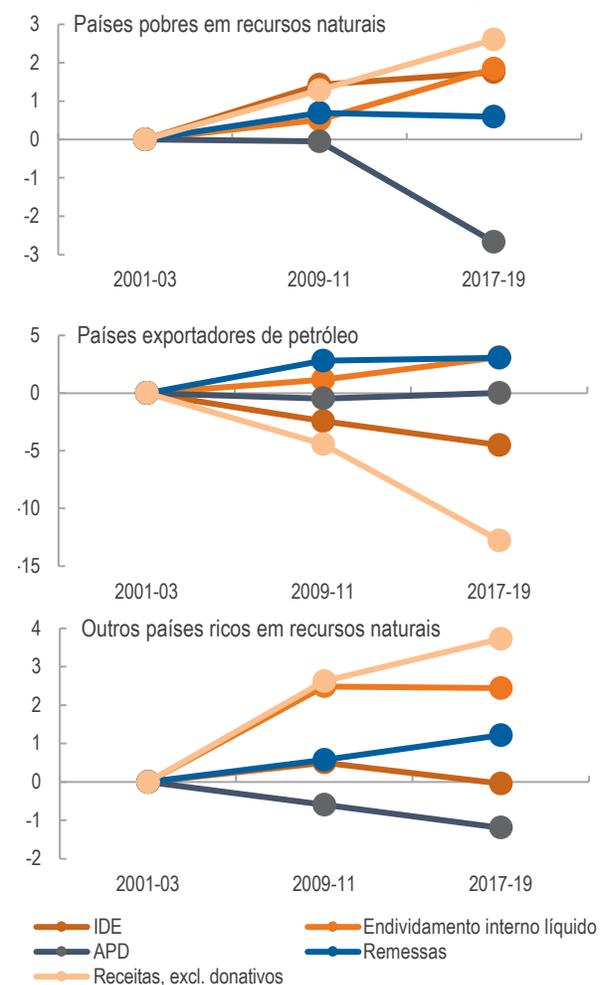
Fontes externas

As fontes externas de financiamento do desenvolvimento diminuiram. Os fluxos de APD para a região diminuiram significativamente, passando de quase 4% do PIB regional em 2001-2003 para cerca de 2,5% em 2017-2019. Os fluxos de ajuda aumentaram consideravelmente em 2020 - refletindo em parte donativos em espécie das vacinas contra a COVID-19 - mas diminuiram para os níveis anteriores à crise em 2021. Acresce que no caso da África Subariana este declínio poderá perdurar. Em 2022, embora os fluxos mundiais de APD tenham aumentado 15% em comparação com 2021, uma grande parte referiu-se ao apoio à Ucrânia e aos gastos dos doadores no acolhimento de refugiados. Os fluxos de APD para a África Subariana diminuiram efetivamente 8% em termos reais (OCDE, 2023). No caso do investimento direto estrangeiro (IDE), os fluxos médios aumentaram em linha com o PIB antes de 2015, mas diminuiram no período que se seguiu, devido, em grande medida, à queda dos preços das matérias-primas em 2015 (figura 1).

As remessas aumentaram nos últimos 20 anos e tornaram-se uma importante fonte de financiamento externo do desenvolvimento. Entre 2001 e 2003, representavam menos de 1% do PIB, mas, desde então, o seu valor mais do que duplicou. Estes fluxos privados, que denotam o crescente dinamismo da diáspora africana, ajudaram a fornecer aos beneficiários uma margem de proteção crucial contra choques internos e internacionais. Mas as remessas diferem das fontes mais tradicionais de financiamento do desenvolvimento. Costumam destinar-se às famílias e às pequenas empresas, muitas vezes no setor informal sem acesso aos serviços bancários, pelo que não estão disponíveis de imediato para investimento em grandes projetos de desenvolvimento.

Figura 1. Fontes de financiamento da África Subariana

(Variação entre 2001 e 2003, em percentagem do PIB)



Fontes: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos; Indicadores do Desenvolvimento Mundial e cálculos do corpo técnico do FMI.

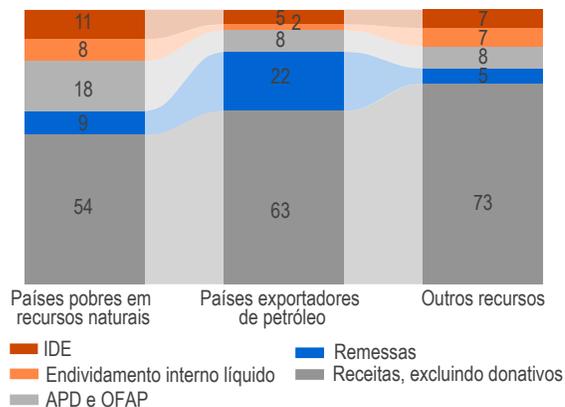
Nota: APD = ajuda pública ao desenvolvimento; IDE = investimento direto estrangeiro.

Fontes internas

As fontes internas continuam a representar a maior percentagem da combinação de financiamento do desenvolvimento da África Subariana, financiando em grande medida as despesas com desenvolvimento sobretudo através da utilização das receitas públicas e do endividamento interno. Em 2021, por exemplo, os países da África Subariana arrecadaram 257 mil milhões de dólares em impostos, mais de cinco vezes o valor da APD recebida. Evidentemente, o papel desempenhado por cada fonte de financiamento varia de país para país, mas a importância relativa das fontes internas é uma característica fundamental em toda a região (figura 2).

Neste contexto, estas fontes são baixas em relação aos padrões mundiais e podem ser voláteis para os produtores de matérias-primas. Entre 2017 e 2019, as receitas públicas representaram 16% do PIB, uma queda de 2,5 pontos percentuais em comparação com o período 2009-2011, em parte devido à queda acentuada da arrecadação de receitas petrolíferas em 2014. Em contrapartida, a receita noutros mercados emergentes e economias em desenvolvimento é de cerca de 28% do PIB e de 40% nas economias avançadas.

Figura 2. Fontes de financiamento da África Subariana, 2015-2019
(em percentagem)



Fontes: Organização para a cooperação e o Desenvolvimento Económicos; Indicadores do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial e cálculos do corpo técnico do FMI.
Nota: IDE = investimento direto estrangeiro; APD = ajuda pública ao desenvolvimento; OFAP = outros fluxos de ajuda pública.

Opções e políticas: financiar o desenvolvimento numa era de austeridade

Medidas de curto prazo

Apoio contracíclico e direcionado. Devido à diminuição dos fluxos de financiamento tradicionais ao longo da última década, as únicas fontes alternativas têm sido recorrer aos mercados de capitais internacionais e a novos credores soberanos, como a China. Em tempos normais, o custo do serviço deste tipo de empréstimo, concedido sobretudo em condições não concessionais, pode ser viável. Contudo, o início de crises sucessivas evidenciou a necessidade de volumes mais elevados de fluxos contracíclicos – em especial por parte das instituições financeiras internacionais e de APD – para compensar a natureza pró-cíclica dos fluxos de capitais privados.

A procura de financiamento por parte dos países membros do FMI aumentou drasticamente no período 2020-2022: o FMI concedeu perto de 12 mil milhões de dólares dos Estados Unidos aos países da África Subariana elegíveis para o Fundo Fiduciário para a Redução da Pobreza e o Crescimento, a taxa de juro zero. Mas a capacidade do FMI para continuar a conceder níveis elevados de empréstimos dependerá da disponibilidade de recursos de carácter concessional. O FMI está a trabalhar arduamente para fazer face a este desafio, nomeadamente através de compromissos dos países membros mais ricos. No tocante aos doadores oficiais, para além de respeitar o seu compromisso em matéria de ajuda à região, existe a opção de assegurar uma maior progressividade dos fluxos remanescentes, garantindo que os escassos recursos são canalizados para os países mais pobres e frágeis da África Subariana.

Alívio da dívida. Uma contração persistente do financiamento pode também ter implicações para a sustentabilidade da dívida pública. Se a contração perdurar, os problemas de liquidez com que se deparam atualmente muitos países podem evoluir para um problema de solvabilidade mais preocupante para alguns. Nos casos em que a dívida se torna insustentável, é imperativo considerar a sua reestruturação para que sejam libertados

recursos a fim de apoiar as necessidades de despesa de desenvolvimento da região. Mas a reestruturação da dívida internacional sempre foi difícil, sobretudo quando a sua estrutura é complexa e envolve uma base diversificada de credores. A comunidade internacional **deve continuar a desenvolver esforços para alcançar um quadro de resolução mais rápido, previsível e eficiente.** (Ver a nota anexa “[Dilemas da dívida na África Subsaariana: alguns princípios e concessões na reestruturação da dívida](#)”).

Opções a mais longo prazo

Ênfase na atração de IDE. Quando nos centramos nas fontes estáveis de financiamento externo do desenvolvimento, os dados sugerem que a composição do financiamento muda normalmente ao longo do tempo à medida que os países se tornam mais prósperos (figura 3). Os países de baixo rendimento tendem a depender mais da APD, enquanto a percentagem de financiamento privado (IDE) aumenta para os países de rendimento médio e elevado (Gates Foundation 2023; Piemonte *et al.*, 2019).

A relação entre o rendimento e a composição dos fluxos financeiros é complexa. Um maior crescimento pode simplesmente resultar em oportunidades de investimento adicionais, atraindo assim níveis mais elevados de investimento privado estrangeiro. Por outro, **as entradas de IDE podem proporcionar um ciclo virtuoso de investimento e crescimento,** uma vez que estas estão frequentemente associadas a maiores transferências de tecnologia, a uma maior concorrência e a uma maior produtividade (ver Alfaro *et al.*, 2004; Dabla Norris *et al.*, 2010; e Javorcik, 2004).

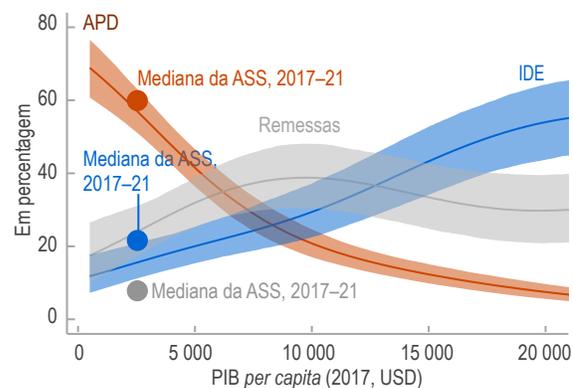
Historicamente, a expansão do IDE desempenhou um papel fundamental no sucesso da Ásia Oriental. Porém, em vez de seguir esse exemplo, **muitos países da África Subsaariana parecem estar presos** nas fases iniciais desta transição de financiamento – **dependentes dos fluxos de APD e com o setor privado a desempenhar um papel de desenvolvimento algo limitado.** Noventa e cinco por cento dos projetos de infraestrutura na região são realizados por entidades públicas e, apesar do claro potencial do continente, a África atrai apenas 2% do IDE mundial. Além disso, o investimento que chega à África destina-se predominantemente aos recursos naturais e às indústrias extrativas e não a setores de desenvolvimento como a saúde, a infraestruturas rodoviárias ou ao abastecimento de água.

A melhoria do ambiente de negócios é fundamental para atrair um leque mais vasto de investidores privados e transformar a forma como a África financia o seu desenvolvimento. As medidas de reforma para este efeito são bem conhecidas e incluem: melhorar a concorrência nos mercados, eliminar os principais estrangulamentos (como a falta de fiabilidade do fornecimento de eletricidade e o baixo nível de escolaridade), criar condições equitativas para as empresas públicas e privadas, reduzir a burocracia, melhorar a governação, reduzir o risco de corrupção e alargar a inclusão financeira (FMI, 2019).

Mas estas reformas podem não ser suficientes. Mesmo nos ambientes mais favoráveis, os setores de desenvolvimento são de tal forma particulares que tendem a dificultar a participação do setor privado. Por exemplo, os custos iniciais dos projetos de infraestruturas são muitas vezes elevados e os retornos só se materializam ao longo do tempo, o que pode representar um desafio na avaliação por parte dos investidores.

Figura 3. Fontes de financiamento externo por nível de rendimento, 2012-2021

(em percentagem do financiamento externo total; amostra global)



Fontes: Organização para a cooperação e o Desenvolvimento Económicos; e cálculos do corpo técnico do FMI.

Nota: APD = ajuda pública ao desenvolvimento; ASS = África Subsaariana; IDE = investimento direto estrangeiro.

Quando esta situação se torna extremamente problemática, **os governos podem ter de fornecer incentivos adicionais**, o que pode ser dispendioso. Mas muitos projetos em setores de desenvolvimento simplesmente não serão realizados sem esses incentivos. Na Ásia Oriental, por exemplo, 90% dos projetos de infraestrutura com participação privada recebem algum apoio governamental.

Os governos podem maximizar o impacto ao mesmo tempo que minimizam os riscos e os custos, por exemplo, com um apoio orientado, temporário e concedido com base em deficiências claras do mercado. Tendo isto em mente, os países da África Subsariana e os seus parceiros de desenvolvimento **poderão considerar a possibilidade de reafetar alguns recursos a incentivos públicos para projetos privados fundamentais**. Assente numa governação sólida e na transparência, uma abordagem mais inovadora do setor privado pode aumentar significativamente a oferta e qualidade dos serviços na região e promover a transição desta região para uma combinação de financiamento mais dinâmica (ver Eyraud et al. [2021] para mais informações sobre o potencial papel dos incentivos públicos na promoção do investimento privado na África Subsariana).

Expansão dos recursos internos

Garantir uma combinação de financiamento externo mais estável será útil mas, em última análise, **a chave para o desenvolvimento sustentável é a mobilização de recursos internos**.

Por exemplo, **olhando apenas para os fundos canalizados através do setor público**, o rácio entre as receitas fiscais e os fluxos externos na África Subsariana é de cerca de 2 para 1, e os dados sugerem que este canal só adquire importância à medida que os países se desenvolvem. O país mediano de baixo rendimento arrecada 13% do PIB em receitas fiscais (excluindo contribuições para a segurança social), em comparação com 19% para as economias de mercado emergentes e 27% para as economias avançadas. Uma vez mais, é provável que a relação entre o rendimento e a receita fiscal seja complexa, dado que rendimentos mais elevados implicam uma maior base tributária e maiores receitas. Porém, o aumento do rendimento também pode moldar a natureza da base tributária, com uma maior proporção da atividade económica proveniente do setor formal (Gaspar e Selassie, 2017). Além disso, receitas mais elevadas permitem incorrer em despesas de desenvolvimento essenciais, o que, em última análise, resulta num aumento do crescimento. Seja como for, **a mobilização de receitas internas, através do alargamento da base tributária ou da melhoria da administração, é, no fundo, um elemento crucial do esforço de qualquer país para atingir os seus objetivos de desenvolvimento**. (Ver Benedek et al. [2021] para mais informações sobre o impacto da mobilização de receitas no financiamento do desenvolvimento. Ver a edição de maio de 2018 das *Perspetivas Económicas Regionais: África Subsariana*, para um tratamento mais pormenorizado das opções de mobilização de receitas na África Subsariana.)

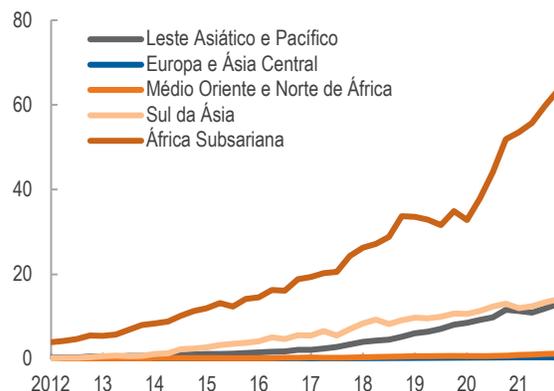
Para além do setor público, **a expansão da poupança privada será também fundamental**. A necessidade de promover mais a poupança interna é, desde há muito, entendida como o cerne do desenvolvimento económico, e uma literatura importante investiga o motivo pelo qual alguns países poupam mais do que outros. A situação demográfica parece desempenhar um papel, mas há muitos outros fatores importantes, **incluindo a saúde do sistema financeiro nacional**.

O desenvolvimento de mercados de capitais de longo prazo tem sido reconhecido como uma característica crítica do desenvolvimento sustentável (Banco Mundial, 2015). Mas o desafio na África Subsariana é particularmente complicado pelo facto de **uma parte considerável da atividade económica estar no setor informal**, onde grande parte da população não tem acesso a serviços bancários e as poupanças são mantidas como ativos não financeiros, pelo que não estão disponíveis para investimento. Para os decisores políticos da África Subsariana, **o desenvolvimento financeiro implica uma melhor regulamentação e supervisão bancárias**

e o desenvolvimento dos mercados de capitais locais. Mas exige também que se centre na inclusão financeira, o que proporciona mais oportunidades para os mais vulneráveis da região, explora poupanças subutilizadas e permite um fluxo de poupança mais eficiente para as regiões mais carenciadas, ajudando assim cada país a dar resposta, a nível local, às suas necessidades de desenvolvimento. Neste contexto, um dos desenvolvimentos mais interessantes na África Subariana é o crescimento explosivo da digitalização financeira. A região lidera o mundo em matéria de serviços de transferência de dinheiro móvel (figura 4) e a adoção acelerada de novos produtos está a alterar o ambiente da poupança interna (Ndung'u, 2022).

Figura 4. Valor das transações de dinheiro móvel das principais regiões, 2012-2021

(em mil milhões de USD)



Fonte: Global System for Mobile Communication Association (GSMA), Global Mobile Money Dataset.

Conclusão

Os desafios associados ao financiamento do desenvolvimento da África Subariana têm vindo a mudar à medida que a região emerge das recentes crises. Para além de explorar formas de obter financiamento adicional para alcançar os ODS, a preocupação imediata é entender como operar no âmbito de um envelope de financiamento reduzido. Os recursos são cada vez mais escassos e onerosos, e muitos decisores políticos terão de acelerar o passo só para acompanharem esta evolução. No entanto, o potencial da região ainda não foi plenamente explorado. Subsistem muitas opções e, em última análise, a demografia da região garantirá o papel cada vez mais preponderante da África Subariana na economia mundial (Selassie, 2021). Os esforços para acelerar a mobilização de recursos de financiamento ajudarão a garantir que isso aconteça o quanto antes.

Referências

- Alfaro, Laura, Areendam Chanda, Sebnem Kalemli-Ozcan, and Selin Sayek. 2004. "[FDI and Economic Growth: The Role of Local Financial Markets.](#)" *Journal of International Economics* 64 (1): 89-112.
- Benedek, Dora, Edward Gemayel, Abdelhak Senhadji, Alexander Tieman, Magdi Ahmed, Olusegun Akanbi, Aqib Aslam, and others. 2021. "[A Post-Pandemic Assessment of the Sustainable Development Goals.](#)" IMF Staff Discussion Note 21/003, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- Dabla-Norris, Era, Jiro Honda, Amina Lahreche, and Geneviève Verdier. 2010. "[FDI Flows to Low-Income Countries: Global Drivers and Growth Implications.](#)" IMF Working Paper 10/132, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- Eyraud, Luc, Hilary Devine, Adrian Peralta Alva, Hoda Selim, Preya Sharma, and Ludger Wocken. 2021. "Private Finance for Development: Wishful Thinking or Thinking Out of the Box?" [IMF Departmental Paper 21/11](#), Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- Gaspar, Vitor, and Abebe Aemro Selassie. 2017. "[Taxes, Debt and Development: A One-Percent Rule to Raise Revenues in Africa.](#)" IMF Blog, December 5, 2017.
- Bill and Melinda Gates Foundation. 2023. "[Climate and Development Finance: A transition framework for all.](#)" June 2023.
- Javorcik, Beata. 2004. "[Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages.](#)" *American Economic Review* 94 (3): 605-27.
- Ndung'u, Njuguna. "[Fintech in Sub-Saharan Africa.](#)" WIDER Working Paper 2022/101 Helsinki: UNU-WIDER, 2022.
- OECD. 2023. "[ODA Levels in 2022 – preliminary data Detailed summary note.](#)" OECD Development Co-operation Directorate, OECD Publishing, Paris.
- Piemonte, Cécilia, Olivier Cattaneo, Rachel Morris, Arnaud Pincet, and Konstantin Poensgen. 2019. "[Transition Finance: Introducing a New Concept.](#)" OECD Development Co-operation Directorate, Working Paper 54, OECD Publishing, Paris.
- Selassie, Abebe Aemro. 2021. "[The African Century.](#)" *Finance and Development*, December 2021.
- World Bank. 2015. [Global Financial Development Report 2015/2016: Long-Term Finance.](#) Washington, DC: World Bank.