

CAPITOLO I

L'INIZIATIVA HIPC

1.1 LE ORIGINI DELL'INIZIATIVA HIPC

L'Iniziativa *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) fu lanciata, su sollecitazione dei Paesi G7 al Vertice di Lione, dalla Banca Mondiale (BM) e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) nell'autunno del 1996 per promuovere la riduzione del debito dei Paesi maggiormente indebitati. Essa muoveva dalla constatazione che il ricorso ai tradizionali meccanismi di riduzione del debito e l'erogazione di finanziamenti a termini concessionali non erano sufficienti a ricondurre a livelli sostenibili il debito estero dei Paesi poveri maggiormente indebitati entro un ragionevole periodo di tempo, ma che occorrevano contributi esterni aggiuntivi.

Non erano mancate, infatti, negli anni '80, operazioni di cancellazione del debito, le quali, però, avevano carattere volontario ed episodico ed erano limitate ai crediti bilaterali vantati dai Governi. Il principale consesso di riferimento per il trattamento del debito bilaterale era rappresentato dal Club di Parigi, in cui i debiti dei Paesi in via di sviluppo (PVS) erano ristrutturati o parzialmente cancellati¹ (v. *infra*). Tuttavia, queste operazioni presentavano dei limiti, perché rinviavano il problema del debito nel tempo ed escludevano dalla cancellazione i debiti verso le Istituzioni finanziarie multilaterali (FMI, BM, Banche Multilaterali di Sviluppo) che, in molti casi, rappresentavano e continuano a rappresentare la parte preponderante del servizio del debito. Si consideri, inoltre, che i debiti verso le Istituzioni finanziarie

¹ Il Club di Parigi è un gruppo informale di creditori costituito nel 1956 con lo scopo di assicurare un trattamento ordinato del debito sovrano internazionale. Il suo obiettivo è infatti quello di individuare soluzioni coordinate e sostenibili per i Paesi debitori con difficoltà di pagamento, nella forma della ristrutturazione e/o della cancellazione, totale o parziale, del debito sovrano. Gli accordi del Club di Parigi riguardano solo i crediti di aiuto e i crediti commerciali con garanzia governativa vantati nei confronti di debitori sovrani. La percentuale di cancellazione, che era in origine del 33% (Vertice G7 di Toronto del 1988), è stata progressivamente innalzata al 50% (condizioni di Toronto rafforzate del 1990) e poi al 67% (condizioni di Napoli del 1994).

multilaterali non possono essere ristrutturati in virtù della clausola del creditore privilegiato.

L’aspetto innovativo dell’Iniziativa HIPC è rappresentato dal suo carattere onnicomprensivo e multilaterale: il programma si è posto, infatti, sin dall’inizio, l’obiettivo di offrire una soluzione definitiva al problema dell’indebitamento dei Paesi interessati, sia verso i Governi, sia verso le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), sia verso i creditori privati. Non si tratta di una cancellazione totale, ma di una riduzione del debito in una percentuale determinata caso per caso, sulla base della capacità di ripagamento del Paese indebitato. Una volta definita tale misura (cd. *common reduction factor*), tutti i creditori devono compiere lo sforzo necessario per riportare il debito a un livello sostenibile.

Il Vertice G7 di Colonia del 1999 ha ampliato la portata dell’HIPC, lanciando la cd. Iniziativa HIPC Rafforzata (*Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative*), per offrire una più ampia, rapida e incisiva remissione del debito (“*deeper, faster and broader debt relief*”) ai Paesi più poveri e indebitati, ma anche per valorizzare il legame tra riduzione del debito e lotta alla povertà. Si è deciso, infatti, di chiedere ai Paesi beneficiari un impegno specifico a destinare le risorse liberate con la cancellazione del debito all’adozione di misure per la riduzione della povertà individuate nel *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), elaborato dai Paesi con l’assistenza delle IFI.

In particolare, l’Iniziativa HIPC rafforzata presenta le seguenti novità:

- a) una maggiore certezza sull’ammontare della riduzione del debito: infatti, il calcolo del debito da cancellare viene fatto al momento del *decision point* (v. oltre) e non più su proiezioni sul suo possibile ammontare al *completion point*, assicurando in tal modo un trattamento di fatto più favorevole ai Paesi beneficiari;
- b) l’abolizione del periodo triennale che doveva intercorrere tra il *decision point* e il *completion point*, con l’introduzione di un “*floating completion point*”: la durata del periodo intercorrente tra *decision point* e *completion point* diventa dunque variabile, essendo legata allo stato di avanzamento delle riforme

previste, in particolare alla valutazione della performance nei settori sociali e nella lotta alla povertà;

- c) il rafforzamento dei benefici nel breve periodo, con il trattamento del *cash flow*, la messa a disposizione di più fondi per l'assistenza nel periodo intercorrente tra il *decision* e il *completion point* (cd. *interim relief*) e una maggiore concentrazione dell'aiuto nella fase iniziale (*frontloading*);
- d) la moltiplicazione degli sforzi per permettere l'accesso all'Iniziativa ai Paesi più poveri fortemente indebitati ancora non eleggibili per motivi diversi (presenza di arretrati, situazioni di conflitto, ecc.);
- e) la revisione dei criteri per determinare la sostenibilità del debito: abbassamento dell'obiettivo minimo del rapporto debito/esportazione al 150%; abbassamento del rapporto tra il valore attuale netto del debito e le entrate fiscali al 250% e contestuale abbassamento degli obiettivi minimi del rapporto PIL/esportazioni e del rapporto PIL/entrate fiscali, rispettivamente al 30% e al 15%;
- f) l'innalzamento fino al 90% della percentuale del debito di origine commerciale cancellabile al Club di Parigi. Inoltre, quando necessario per raggiungere gli obiettivi previsti dal programma HIPC, è stata ammessa la possibilità di un livello di cancellazione superiore al 90%, da valutarsi caso per caso;
- g) l'invito alla cancellazione di tutti i crediti d'aiuto bilaterali, con modalità differenziate, tenendo conto delle difficoltà specifiche di alcuni creditori molto esposti.

L'obiettivo iniziale dell'Iniziativa di ricondurre il debito dei Paesi eleggibili a livelli sostenibili è stato quindi ampliato ed è stato innovato l'approccio agli interventi internazionali sul debito, includendo i temi prioritari dello sviluppo.

1.2 I CRITERI DI ELEGGIBILITÀ ALL'INIZIATIVA HIPC

Per beneficiare dell'Iniziativa HIPC, un Paese indebitato deve possedere una serie di requisiti:

- 1) deve essere eleggibile ai prestiti dell'*International Development Agency* (IDA)² della BM, che eroga prestiti senza interessi e doni ai Paesi più poveri del mondo, e al *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT) del FMI, che fornisce prestiti a condizioni agevolate ai Paesi a basso reddito³;
- 2) deve presentare un volume di debito considerato insostenibile⁴ anche dopo l'applicazione degli strumenti tradizionali di riduzione del debito⁵;
- 3) deve aver dimostrato una buona performance in campo macroeconomico e deve impegnarsi a rispettare gli impegni assunti nell'ambito di programmi concordati con il FMI e con la BM-IDA che prevedono l'attuazione di riforme di tipo strutturale e l'adozione di politiche macroeconomiche appropriate;

² L'*International Development Association* (IDA), agenzia della Banca Mondiale creata per concedere prestiti a condizioni fortemente concessionali ai Paesi in via di Sviluppo molto poveri, elargisce prestiti ai Paesi che hanno un reddito medio *pro-capite* annuo inferiore a USD 1.025, che non hanno la capacità finanziaria di contrarre prestiti a termini di mercato e che attuano una politica di riduzione della povertà e promozione dello sviluppo.

³ Il *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT) è il fondo utilizzato dal FMI per concedere prestiti a tassi altamente agevolati ai Paesi a basso reddito, a sostegno del Programma nazionale di riduzione della povertà adottato dal Paese. Ci sono tre tipi di prestiti disponibili nell'ambito del PRGT: l'*Extended Credit Facility* (ECF), la *Stand-by Credit Facility* (SCF) e la *Rapid Credit Facility* (RCF). L'ECF consente l'erogazione di prestiti della durata da 3 a 5 anni, sottoposti alle condizioni previste da un programma concordato con il FMI; la SCF riguarda invece i Paesi colpiti da uno shock improvviso, che si prevede possa essere risolto entro 2 anni; i prestiti concessi nell'ambito di questa facility possono avere la durata di 1 o 2 anni e sono soggetti anch'essi alle condizioni del FMI; la RCF consente di concedere assistenza finanziaria immediata ai Paesi che affrontano improvvisi squilibri nella bilancia dei pagamenti, senza la necessità delle condizioni fissate da un programma del FMI.

⁴ La sostenibilità del debito è valutata in relazione a due soglie: valore attuale netto del rapporto tra debito ed esportazioni (cd. *export window*) e valore attuale netto del rapporto tra debito ed entrate fiscali (cd. *revenue window*). Il debito è giudicato insostenibile se tali rapporti risultano superiori, rispettivamente, al 150% e al 250%. Per qualificarsi all'Iniziativa in base al secondo criterio, un Paese deve avere un rapporto esportazioni/PIL superiore al 30% e un rapporto entrate fiscali/PIL superiore al 15%.

⁵ Per strumenti tradizionali di cancellazione del debito si intendono i trattamenti già esistenti, come ad esempio, i cd. "termini Napoli" del Club di Parigi che prevedono: a) la cancellazione dei debiti commerciali fino al 67% e la ristrutturazione della parte rimanente in 23 anni, di cui 6 di grazia; b) la ristrutturazione dei crediti di aiuto in 40 anni, di cui 16 di grazia, ai tassi originari.

- 4) deve elaborare un piano strategico di riduzione della povertà (*Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP*)⁶.

L’Iniziativa HIPC non è nata come meccanismo permanente di alleggerimento del debito estero dei Paesi più poveri. Infatti, i Paesi che presentavano i criteri di eleggibilità alla data del 31 dicembre 2004, per beneficiare dell’Iniziativa dovevano dare avvio ai programmi *upper-credit tranche*⁷ supportati dal FMI entro due anni dall’entrata nell’HIPC. L’introduzione di un termine di scadenza per le adesioni (cd. *sunset clause*) era motivata dalla volontà di minimizzare comportamenti di *moral hazard* da parte dei Paesi indebitati e di incoraggiarli ad adottare al più presto programmi di riforma. Tuttavia, per consentire l’accesso a un maggior numero di partecipanti, le IFI hanno deciso di prorogare il termine di adesione per quattro volte, fissando l’ultima scadenza per l’accesso al 31 dicembre 2006, sempre sulla base dei dati di fine 2004.

La possibilità di partecipare all’Iniziativa è quindi formalmente terminata, in virtù della *sunset clause*, il 31 dicembre 2006, quando la lista dei Paesi potenzialmente eleggibili è stata definitivamente chiusa (*ring-fencing*). Tuttavia, le IFI hanno deciso di permettere a tutti i Paesi che rispettano i criteri di eleggibilità sulla base dei dati di fine 2004, sia a quelli già identificati, sia a quelli che lo saranno in futuro, di beneficiare ugualmente dell’Iniziativa, anche se la decisione di partecipare è stata formalizzata dopo il 31 dicembre 2006 (cd. *grandfathering*). Questi Paesi possono però qualificarsi per le misure di alleggerimento del debito solo se il loro onere debitorio, sulla base dei dati più recenti, rimane sopra la soglia di accesso all’Iniziativa e se rimangono Paesi IDA-*only* ed eleggibili al PRGT.

⁶ I PRSP sono un’altra delle innovazioni introdotte nel 1999 in occasione del rafforzamento dell’Iniziativa HIPC. Essi sono predisposti dai Governi dei Paesi a basso reddito in seguito a un ampio processo di consultazione con la società civile e con i partner esteri e descrivono le politiche e i programmi, con il relativo fabbisogno, che il Paese attuerà negli anni successivi al fine di promuovere la crescita diffusa e la riduzione della povertà.

⁷ I Programmi cd. *upper credit tranche* sono programmi approvati dal *Board* del FMI che presentano un elevato grado di condizionalità. Essi sono: lo *Stand-By Arrangement* (SBA), l’*Extended Fund Facility* (EFF), l’*Extended Credit Facility* (ECF), la *Stand-by Credit Facility* (SCF) e il *Policy Support Instrument* (PSI).

Attualmente, la lista finale comprende 39 Paesi, di cui 33 dell'Africa Sub-Sahariana, 5 dell'America Latina e 1 dell'Asia.

La lista dei Paesi HIPC, attualmente qualificati o potenzialmente eleggibili, è riportata nell'Allegato 1. In essa sono riportati anche i Paesi IDA-*only* e i Paesi IDA-*blend*, che sono presi in considerazione dalla Legge 209/2000 come potenziali beneficiari di misure di trattamento del debito non rientranti nell'HIPC.

Nel 2011, al FMI e alla BM si è discusso sul futuro dell'Iniziativa. Non si vuole trasformare l'HIPC in un meccanismo permanente, né, allo stesso tempo, si intende chiuderla a breve termine, perché ciò impedirebbe di affrontare la situazione debitoria di alcuni Paesi potenzialmente eleggibili. Sono state formulate, quindi, due opzioni: mantenere l'Iniziativa così com'è oppure aggiungere nuovi criteri di indebitamento sulla base dei dati di fine 2010 per circoscrivere ulteriormente i Paesi potenzialmente eleggibili.

Sulla base della prima opzione, tutti i Paesi potenzialmente eleggibili, anche nel caso in cui abbiano dichiarato di non volersene avvalere, rimarrebbero tali a tempo indeterminato. Quest'opzione presenta tuttavia l'inconveniente di perpetuare comportamenti di *moral hazard* che invece la *sunset clause* vuole evitare.

Se invece si scegliesse l'opzione – preferita dal FMI e dalla BM – di limitare ulteriormente la lista dei Paesi eleggibili, introducendo nuovi criteri di accesso coerenti con gli obiettivi e le *policies* del FMI, si arriverebbe all'esclusione di molti dei Paesi che hanno dichiarato di non voler beneficiare dell'HIPC. La scelta di circoscrivere ulteriormente il meccanismo non andrebbe, tuttavia, a colpire i Paesi che erano eleggibili sulla base dei dati di fine 2004, ma non hanno ancora raggiunto il *decision point*. La discussione, tuttavia, non ha avuto finora seguiti.

1.3 LE MODALITÀ DI FUNZIONAMENTO DELL'INIZIATIVA HIPC

Alla cancellazione finale del debito si perviene attraverso un procedimento di durata variabile, che si articola in una pluralità di fasi.

a) Fase preliminare

Per accedere all'Iniziativa, il FMI e la BM, assieme alle autorità del Paese che ha fatto richiesta di ammissione, compiono un'analisi della sostenibilità del debito, per valutare se le operazioni tradizionali del Club di Parigi, congiuntamente ad altri tipi di misure da parte di altri creditori non multilaterali, siano sufficienti a riportare il debito a livelli sostenibili, cui il Paese potrà far fronte attraverso le entrate da esportazioni e i flussi di capitali.

Se il debito è giudicato insostenibile, prima di raggiungere il primo passo dell'Iniziativa, il c.d. *decision point*, il Paese deve impegnarsi a realizzare politiche correttive della dinamica del debito, deve attuare le riforme di tipo strutturale definite nei programmi concordati con il FMI e con la BM⁸ e deve raggiungere una buona *performance* in campo macroeconomico. In questa fase è assicurato al Paese un trattamento di flusso (*flow treatment*) ai termini di Napoli (v. nota n.1).

b) Decision Point

Per accedere al *decision point*, il Paese deve aver attuato in modo soddisfacente gli impegni assunti nel quadro dei programmi concordati con FMI e BM e deve aver preparato il PRSP. Il Paese deve inoltre aver ripianato gli arretrati verso le IFI.

⁸ Tra gli strumenti utilizzati dal FMI vi è lo *Staff Monitored Program* (SMP), un accordo informale con lo staff del Fondo con il quale vengono fornite alle autorità del Paese indicazioni sul programma di riforme economiche da adottare. È uno strumento volto a fornire garanzie sulla capacità del Paese di attuare un successivo programma *upper credit tranche* del Fondo (v. nota 7), tracciando un *track record* attraverso monitoraggi periodici. Esso è infatti il primo tentativo di collaborazione con il Paese interessato, propedeutico a finanziamenti da parte del Fondo nell'ambito dei cd. *full-fledged programs*. La durata può variare dai 6 ai 18 mesi, in funzione del passato *track record* del Paese e delle misure necessarie per ristabilire un record di attuazione delle *policy*. A differenza dei programmi *upper credit tranche* del Fondo, non prevede l'erogazione di finanziamenti e non è sottoposto all'approvazione del *Board*.

Spetta ai Consigli di Amministrazione del FMI e della BM decidere se il Paese ha raggiunto il *decision point* ed è quindi eleggibile all'assistenza HIPC. In questa fase, il FMI e la BM predispongono un'analisi di sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis - DSA*) aggiornata per: i) verificare se gli indicatori del debito continuano a essere superiori alle soglie descritte e se, quindi, il Paese può beneficiare concretamente dell'Iniziativa; ii) calcolare il livello di cancellazione necessario a riportare gli indicatori sotto le soglie previste e iii) ripartire lo sforzo tra i gruppi di creditori sulla base del fattore comune di riduzione (*common reduction factor - CRF*) che emerge. Le risorse necessarie per attuare l'iniziativa sono calcolate in termini nominali e al valore attuale netto e sono ripartite tra i creditori multilaterali e bilaterali, i quali si impegnano a far fronte alle necessità del Paese con modalità differenziate.

Al *decision point* sono inoltre concordati i programmi economici e le riforme chiave da adottare, i c.d. *triggers*, per raggiungere il secondo e ultimo passo dell'Iniziativa, il c.d. *completion point*.

I requisiti per il raggiungimento del *decision point* sono stati applicati con una certa flessibilità al fine di permettere ai Paesi eleggibili di beneficiare in modo più rapido dell'assistenza. Per esempio, i Paesi dovrebbero dimostrare di aver rispettato gli impegni assunti nell'ambito dei programmi concordati con FMI e BM per un periodo di tre anni, mentre è stato considerato soddisfacente un periodo molto più limitato, con un limite minimo di sei mesi. Inoltre, il *decision point* può essere raggiunto anche con la sola predisposizione di un *interim PRSP*.

c) Fase di *interim*

Raggiunto il *decision point*, i Paesi ricevono il c.d. *interim relief* che, per quanto riguarda il Club di Parigi, si traduce nell'applicazione dei termini di Colonia⁹ ai

⁹ Il trattamento ai termini di Colonia prevede la cancellazione del 90% dell'ammontare dei debiti commerciali, con il riscadenzamento in 23 anni dell'ammontare residuo, con un periodo di grazia di 6 anni; i crediti di aiuto sono riscadenzati su 40 anni, con un periodo di grazia di 16 anni.

debiti in scadenza nel periodo considerato dal programma con il FMI, nella misura richiesta dal fattore comune di riduzione.

Le istituzioni multilaterali potrebbero decidere di contribuire all'alleggerimento dell'onere del debito in questa fase con l'adozione di misure temporanee (*interim assistance*) per quei Paesi che mostrino una performance valida e duratura, al fine di garantire un *cash flow* e la visibilità dell'Iniziativa anche a livello nazionale. Un esempio di tali misure è rappresentato dai doni concessi dall'IDA.

Nel periodo precedente il raggiungimento del *completion point* i Paesi si impegnano a continuare nelle politiche di riforma intraprese sotto il monitoraggio delle IFI, per un periodo che in origine era di 3 anni. Tuttavia, come anticipato, nel periodo tra il 1996 e il 1999, considerazioni storiche e di opportunità hanno portato alla riduzione del periodo triennale inizialmente previsto. Attualmente il periodo di monitoraggio è fluttuante.

d) *Completion Point*

Per raggiungere il passo finale dell'Iniziativa, il c.d. *completion point*, e quindi beneficiare della cancellazione complessiva del debito prevista, nonché di quanto previsto dalla *Multilateral Debt Reduction Initiative* (MDRI - v. oltre), i Paesi devono mantenere la stabilità macroeconomica, devono realizzare le riforme fondamentali concordate nell'ambito del programma definito con le IFI¹⁰, individuate come *triggers* per accedere al livello successivo dell'HIPC, e devono attuare per almeno un anno in maniera soddisfacente il proprio PRSP. Anche per il raggiungimento del *completion point* i requisiti previsti sono stati applicati con flessibilità, riducendo il periodo di rispetto degli impegni. Il *completion point* è raggiunto quando i Consigli di Amministrazione del FMI e della BM attestano che il Paese ha ottemperato alle condizioni previste per ricevere l'assistenza.

¹⁰ Normalmente, per accedere al *completion point*, i Paesi devono concordare con il FMI un programma *upper credit tranche* (v. nota 7), che prevede condizionalità più stringenti ed è sottoposto all'approvazione del *Board* del FMI.

Al raggiungimento del *completion point*, si procede con la cancellazione del debito multilaterale (dovuto cioè alle IFI) e bilaterale. Il Club di Parigi invita al negoziato il Paese debitore per definire la cancellazione finale del debito bilaterale (concessionale e commerciale con garanzia sovrana) con i vari creditori, le cui condizioni sono formalizzate nell'Intesa multilaterale (c.d. *Agreed Minutes*).

A questo punto i creditori possono iniziare a eseguire le riduzioni nella misura concordata, qualora non siano state fatte in precedenza, e il valore attuale netto dello stock del debito viene ridotto a livelli considerati sostenibili. Permanendo un certo grado d'incertezza sulla previsione dell'effettivo bisogno dei Paesi, è prevista comunque la possibilità di ricevere maggiore assistenza rispetto a quanto precedentemente stabilito al *decision point*.

Ogni istituzione o Paese creditore, anche se non è membro del Club di Parigi, ha la facoltà di aderire all'HIPC con modalità differenziate, nel quadro comunque di un'equa ripartizione degli oneri tra creditori bilaterali e multilaterali.

1.4 LO STATO DI ATTUAZIONE DELL'INIZIATIVA HIPC

L'Iniziativa HIPC è ormai in gran parte attuata. A oggi, i Paesi qualificati o potenzialmente eleggibili all'Iniziativa HIPC rafforzata sono 39: 33 dell'Africa sub-sahariana, 5 dell'America Latina e 1 dell'Asia.

Al 30 giugno 2017, dei 39 Paesi qualificati o potenzialmente eleggibili, 36 di essi hanno raggiunto il *completion point*: Uganda, Bolivia, Mozambico, Tanzania, Burkina Faso, Mauritania, Mali, Benin, Gambia, Guyana, Nicaragua, Niger, Etiopia, Senegal, Ghana, Madagascar, Honduras, Ruanda, Zambia, Camerun, Malawi, Sao Tomè e Principe, Sierra Leone, Burundi, Haiti, Repubblica Centrafricana, Afghanistan, Repubblica del Congo, Liberia, Repubblica Democratica del Congo, Togo, Guinea Bissau, Costa d'Avorio, Guinea Conakry, le Comore e il Ciad.

Restano nella fase di *pre-decision point* 3 Paesi: Eritrea, Somalia e Sudan. Questi Paesi presentano problemi comuni, in particolare il mantenimento della pace e della stabilità e la necessità di migliorare le funzioni di governo e l'erogazione dei servizi

essenziali. Prima di accedere all'HIPC, essi dovranno compiere altri sforzi per rafforzare le proprie istituzioni e le proprie politiche, anche con il sostegno della Comunità internazionale.

Con riferimento al Sudan, il 9 luglio 2011 è stata proclamata l'indipendenza del Sud Sudan, e, nonostante permangano difficoltà nell'attuazione dell'accordo di pace tra il Sudan e il Sud Sudan, la BM e il FMI hanno definito una *roadmap* affinché il Sudan, che intende accollarsi l'intero debito estero dei due Paesi, a determinate condizioni, possa beneficiare delle misure di alleggerimento del debito previste dall'Iniziativa HIPC. Il Paese ha compiuto buoni progressi nella fase preliminare al raggiungimento del *decision point*, con la riconciliazione di oltre il 90% del debito estero. Nel 2012 il Parlamento sudanese ha approvato un ambizioso PRSP interinale e nel 2014 è stato approvato dal FMI il primo *Staff Monitored Programme* (SMP), sulla cui base si potrà tracciare il livello di collaborazione con il FMI per quanto riguarda le riforme economiche e creare quindi i presupposti per pervenire, con le necessarie tempistiche, alla cancellazione del debito. Nel 2015 il Governo ha adottato un piano di riforma quinquennale, che prevede un pacchetto complessivo di riforme, con l'introduzione di nuove *policies* relative, in particolare, ai sussidi energetici, al tasso di cambio e al sistema fiscale. Tuttavia, i forti arretrati che il Paese ha ancora verso il FMI, la BM e l'AfDB (a luglio 2015 gli arretrati erano pari a 1,36 miliardi USD verso il FMI, 809 milioni USD verso l'IDA-BM e 301 milioni USD verso l'AfDB) e la persistenza dei conflitti in alcune aree hanno fatto rallentare il processo di avvicinamento all'HIPC.

Per quanto riguarda la Somalia, dopo il riconoscimento da parte del FMI del nuovo Governo somalo avvenuto nel 2014, sono riprese le relazioni tra il Paese e il FMI, che a luglio 2015 ha condotto, dopo oltre 25 anni, la prima missione per le regolari consultazioni sulla situazione economica e finanziaria del Paese. Si sono quindi riaperte le prospettive di una ripresa del processo HIPC, anche se permangono molte difficoltà, soprattutto a causa dell'elevato debito verso le IFI (ad agosto 2015 gli arretrati verso il FMI erano pari a 331,7 milioni USD, verso la BM erano pari a 287,4 milioni USD e verso l'AfDB erano pari a 94,5 milioni USD). Per poter beneficiare dell'HIPC, la Somalia dovrà compiere ulteriori passi: stabilire un tracciato di

cooperazione con il FMI per quanto riguarda l’attuazione delle politiche economiche, preparare una strategia di riduzione della povertà, riconciliare il debito estero e ottenere il sostegno dei donatori internazionali per il ripianamento degli arretrati multilaterali. Nel 2016 è stato concordato con il FMI il primo SMP, che il Paese è stato in grado di portare avanti in modo soddisfacente, cui ha fatto seguito un nuovo SMP a luglio 2017.

L’Eritrea ha condotto le ultime Consultazioni con il FMI nel 2009. Il Paese negli ultimi anni ha potuto beneficiare dello sviluppo del settore minerario e della produzione dell’oro e di altri metalli, ma la situazione politica rimane fragile.

Sarebbero potenzialmente eleggibili all’HIPC anche la Repubblica del Kirghizistan, il Laos, il Nepal e il Bhutan, i cui Governi, tuttavia, hanno dichiarato di non volersene avvalere.

Per quanto riguarda invece, lo Zimbabwe, il FMI e la BM nel 2014, grazie alla maggiore trasparenza delle informazioni sui dati economico-finanziari, hanno accertato che il Paese è eleggibile all’HIPC, ma non è qualificabile alla stessa, poiché, il Paese non soddisfaceva il criterio del rapporto tra debito ed esportazioni in base ai dati del 2014. Il Governo dello Zimbabwe, tuttavia, ha dichiarato di non essere interessato ad avvalersi dell’HIPC, che potrebbe dare un segnale negativo ai mercati internazionali, ma a una ristrutturazione del debito al Club di Parigi, nell’ambito di un programma con il FMI. Nel 2015 il Governo zimbabwano ha presentato una strategia per il ripagamento degli arretrati multilaterali maturati verso il FMI, il Gruppo BM e l’AfDB, che prevede sia l’utilizzo di risorse interne che di prestiti esterni. In attuazione di tale strategia, nel 2016 il Paese ha ripianato gli arretrati che aveva nei confronti del FMI, ma restano ancora da ripagare quelli dovuti al Gruppo BM e all’AfDB.

I benefici dell'HIPC

La cancellazione del debito, in particolare quella realizzata attraverso l'HIPC, costituisce una parte di un più ampio sforzo compiuto dalla Comunità internazionale per far fronte alle necessità di sviluppo dei Paesi a basso reddito e per assicurare la sostenibilità del loro debito nel tempo.

In base agli studi condotti dalle IFI, l'Iniziativa HIPC ha prodotto risultati significativi per i 36 Paesi che hanno raggiunto il *decision point*, sia in relazione al servizio del debito, sia in relazione alla spesa per la riduzione della povertà. Prima di accedere all'Iniziativa HIPC, i Paesi interessati destinavano più risorse al servizio del debito che alla spesa complessiva per sanità e istruzione, mentre, dopo aver beneficiato dell'HIPC, essi hanno incrementato sensibilmente la spesa pubblica destinata alla salute, all'istruzione e ad altri servizi sociali. In media, queste voci di spesa corrispondono ora a circa 5 volte le risorse impegnate per il servizio del debito.

In base all'ultimo Rapporto annuale sullo stato di attuazione dell'HIPC, pubblicato dal FMI e dalla BM a marzo 2016, tra il 2001 e il 2015 il servizio del debito dei Paesi beneficiari è sceso dal 3,1% all'1,5% rispetto al PIL, mentre, nello stesso periodo, la spesa per la riduzione della povertà rispetto al PIL è aumentata dal 6,5% al 9,1%. In termini assoluti, dal 2001 al 2015, la spesa per la riduzione della povertà ha registrato un consistente incremento, passando da 6,6 miliardi a 38,6 miliardi USD.

Per quanto riguarda invece lo stock del debito, attraverso le cancellazioni attuate nell'ambito dell'Iniziativa HIPC, insieme a quelle aggiuntive concesse su base volontaria, gli indicatori del debito si sono ridotti in modo sensibile, rispetto al 1999. In valore attuale netto, in media, il rapporto tra debito e PIL è sceso dal 114% al 22%, il rapporto tra debito ed esportazioni è passato dal 457% all'87%, il rapporto tra servizio del debito ed esportazioni è calato dal 18% al 6%, il rapporto tra debito ed entrate si è ridotto dal 552% al 126% e il rapporto tra servizio del debito ed entrate dal 22% al 9%.

Lo stock del debito dei 36 Paesi che hanno raggiunto il *decision point* si è ridotto del 97%. In valore attuale netto 2015, il totale del debito estero è infatti passato dai 141 miliardi USD a 58 miliardi USD dopo le cancellazioni previste dall'HIPC e si è ulteriormente ridotto a 47 miliardi USD grazie agli sforzi aggiuntivi concessi a livello bilaterale. A seguito poi della MDRI, lo stock del debito è sceso a 5 miliardi USD.

Le misure di cancellazione del debito hanno migliorato in modo rilevante la

situazione debitoria dei Paesi che hanno completato il processo HIPC. Tuttavia, alcuni dei Paesi che hanno beneficiato dell'HIPC rimangono vulnerabili agli shock, in particolare a quelli riguardanti le esportazioni. Per ridurre la vulnerabilità, essi dovranno seguire attente politiche di prestito e rafforzare la gestione del debito pubblico.

La partecipazione all'HIPC e la riduzione del debito hanno inoltre consentito ai Paesi beneficiari di migliorare la capacità di ottenere finanziamenti attraverso l'accesso al mercato dei capitali. Nei quattro anni successivi al raggiungimento del *completion point*, il totale degli afflussi di capitale è quasi raddoppiato, passando da 3,71 a 6,28 miliardi USD. In particolare, la quota dei finanziamenti privati è aumentata negli ultimi anni di oltre il 10%, mentre negli anni dal 1980 al 1990 era scesa a meno del 2%, in conseguenza della crisi del debito. Un numero crescente di Paesi che hanno raggiunto il *completion point* (in particolare Gabon, Nigeria, Senegal e Zambia) hanno ottenuto finanziamenti attraverso l'emissione di titoli sovrani, grazie al miglioramento del rating del loro debito. Si tratta di un fenomeno in espansione, che tuttavia desta delle preoccupazioni per l'impatto che potrebbe avere sulle politiche fiscali e sulla sostenibilità del debito in futuro.

1.5 I COSTI DELL'HIPC

In base alle più recenti stime fornite dal FMI e dalla BM (cfr. rapporto dell'IDA e del FMI *“Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Statistical Update”* del 15 marzo 2016), il costo complessivo stimato dell'Iniziativa HIPC per i creditori partecipanti è di 76,9 miliardi USD in valore attuale netto 2015¹¹. Considerando le fasi di attuazione dell'Iniziativa, i costi possono essere ripartiti in 59,4 miliardi USD verso i Paesi che hanno raggiunto il *completion point* e in 17,5 miliardi verso gli altri 3 Paesi nella fase *pre-decision point*. Rispetto ai creditori, il costo complessivo può essere suddiviso in 33,8 miliardi di dollari (44% del totale) a carico dei creditori multilaterali e 43,1 miliardi (56%) a carico dei creditori bilaterali e commerciali. All'interno del primo gruppo, la BM/IDA detiene la quota di maggioranza relativa (14,9 miliardi USD, pari al 19,3%), seguita dal FMI (6,6 miliardi USD, pari all'8,5%), dalla Banca Africana di

¹¹ I costi dell'HIPC a fine 2014 sono stati calcolati dal FMI e dalla Banca Mondiale applicando il tasso di sconto medio del 2,36%.

Sviluppo (5,6 miliardi USD pari al 7,2%) e dalla Banca Interamericana di Sviluppo (1,7 miliardi, pari allo 2,2%); gli altri organismi multilaterali vantano invece crediti per 5,5 miliardi USD (pari al 7,1%).

Per quanto concerne i creditori bilaterali, i crediti che i Paesi membri del Club di Parigi si sono impegnati a cancellare ammontano a 28 miliardi USD (pari al 36,4% del totale), quelli vantati dai creditori non membri del Club sono pari a 10 miliardi USD (equivalenti al 13%), mentre i crediti commerciali corrispondono a 4,8 miliardi USD (equivalenti al 6,2%).

Si evidenzia che i Paesi membri del Club di Parigi, oltre alle cancellazioni effettuate secondo le regole dell'HIPC, che ammontano finora a 21,4 miliardi USD, hanno concesso misure aggiuntive di alleggerimento del debito per un equivalente di 17,72 miliardi USD, per un totale di 27,2 miliardi USD.

1.6 LA PARTECIPAZIONE DEI CREDITORI

Il successo pieno dell'Iniziativa HIPC è strettamente legato all'effettivo grado di partecipazione di tutti i creditori al processo di cancellazione del debito.

Per quanto riguarda i creditori bilaterali, i Paesi membri del Club di Parigi cancellano su base regolare il 100% dei crediti di aiuto, sia quelli erogati prima della *cut off date* (cod)¹² che post-cod, con l'eccezione dell'Austria che si limita al pre-cod (la Finlandia, la Russia e la Svezia non vantano crediti post-cod; Norvegia e Svizzera hanno già cancellato i loro crediti), mentre per i crediti commerciali Austria, Belgio, Francia, Giappone, Olanda, Svezia e Svizzera continuano a limitarsi al solo pre-cod. La Norvegia ha deciso di comunicare la propria decisione in merito solo dopo la concessione delle cancellazioni finali, in conseguenza della politica delle IFI di includere nel calcolo del fabbisogno al *completion point* le cancellazioni addizionali

¹² La *cut-off date* (cod) è la data prima della quale un debito deve essere stato contratto affinché possa essere oggetto di trattamento. I prestiti concessi dopo questa data non possono essere ristrutturati. La cod è stabilita al tempo del primo trattamento al Club di Parigi. Per i Paesi che non hanno negoziato con il Club, la cod è stata fissata per tutti a giugno 1999 (data dell'Accordo di Colonia).

bilateral, riducendo in tal modo il beneficio per i Paesi debitori e alterando il *burden sharing* tra i creditori.

Nel 2003 gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno deciso di andare oltre quanto stabilito a livello internazionale e di procedere alla cancellazione del 100% dei propri crediti *pre-cut off date* come minimo. Per quanto riguarda i creditori multilaterali che, come menzionato in precedenza, rappresentano il 44% dei costi totali dell'Iniziativa, essi partecipano all'HIPC attraverso risorse interne (reddito netto, proventi degli investimenti) e/o attraverso contributi dei Paesi donatori.

Per far fronte ai costi della cancellazione del debito dei Paesi HIPC, le IFI hanno mobilitato in primo luogo risorse proprie, in particolare il reddito netto, che però si sono rivelate insufficienti a coprire tutti i costi. Vi è infatti un limite all'ammontare delle risorse interne che possono essere rese disponibili, per salvaguardare la solidità finanziaria di tali istituzioni. Essendo pertanto necessarie risorse addizionali per finanziare il gap multilaterale, è stato costituito il Fondo fiduciario per l'HIPC (*HIPC Trust Fund*) che raccoglie, oltre al reddito netto della BM, anche i contributi volontari bilaterali dei donatori. Per quanto riguarda l'IDA, i costi della cancellazione del debito sono sostenuti anche dai contributi dei donatori nell'ambito delle periodiche ricostituzioni.

Il FMI, che entra in azione al *completion point* per procedere alla riduzione del valore attuale dei propri crediti nella misura concordata al *decision point*, finanzia la propria partecipazione all'HIPC mediante i contributi bilaterali e mediante le risorse proprie, soprattutto con i proventi derivanti dalla vendita controllata di parte dell'oro “eccedentario”, conclusa nell'aprile 2000. Tali risorse, depositate nel PRG-HIPC Trust, sono in questo momento insufficienti a finanziare il costo della cancellazione del debito di tutti i Paesi che raggiungeranno il *decision point*. Il piano originario di finanziamento non includeva infatti il costo della cancellazione del debito del Sudan e della Somalia e di altri Paesi che hanno avuto accesso all'HIPC dopo il 2006. Qualora questi Paesi dovessero progredire verso il *decision point*, occorrerebbe mobilitare nuove risorse.