

Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida do G20

Drenar o Titanic com um balde?

Documento de informação • Outubro de 2020

De Iolanda Fresnillo

Com contribuições de Daniel Munevar e Mark Perera (Eurodad) e de Fanny Gallois (Plateforme Dette et Développement) para a secção sobre os Camarões; Jürgen Kaiser (Erlaussjahr.de) sobre El Salvador; Abdul Khaliq (ISEJ Paquistão e Rede CADTM) sobre o Paquistão; AFRODAD – Fórum e Rede Africanos sobre Dívida e Desenvolvimento e Centro Jesuíta para a Reflexão Teológica (JCTR) sobre a Zâmbia; e a Asian People's Movement on Debt and Development (APMDD) sobre as Filipinas.

1. Introdução

Os impactos sociais e humanitários da crise económica desencadeada pela pandemia de Covid-19 são **devastadores**, sobretudo para as populações mais vulneráveis do Sul Global. O início rápido e a dimensão dos impactos económicos e financeiros desencadeados por esta crise de saúde pública indicam claramente a extrema vulnerabilidade dos países em desenvolvimento aos choques económicos exógenos e até que ponto os meios de subsistência são frágeis para as pessoas em todo o mundo.

Os países em desenvolvimento estão a sofrer reduções acentuadas nas receitas de exportação - devido à paragem súbita no comércio mundial e ao colapso dos **preços das mercadorias** -, quedas no rendimento proveniente do **turismo** e das **remessas**, bem como níveis recorde de **fuga de capitais durante os primeiros meses do confinamento mundial**. Embora algumas destas tendências pareçam estar a melhorar lentamente, os danos para as economias emergentes e em desenvolvimento demorarão muito mais tempo a sanar. É provável que a recessão desencadeada pela pandemia vá deixar **cicatrices económicas duradouras**, tais como investimento reduzido, nível elevado de desemprego e um recuo do comércio mundial e dos elos de abastecimento, afetando em particular os países do Sul Global. Além disso, o impacto nos direitos das pessoas também terá implicações a longo prazo.

De acordo com uma investigação realizada pela Brookings, mais de 1,6 mil milhões de crianças em países em desenvolvimento não puderam ir à escola devido à Covid-19, e **«correm o risco de perder 10 biliões de dólares americanos em rendimentos do trabalho durante a sua vida ativa»**. As estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) **sugerem que** se perderam o equivalente a 240 milhões de postos de trabalho nos países de baixo e médio rendimento no segundo trimestre do ano, além da perda de 3,5 biliões de dólares americanos a nível mundial em rendimentos do trabalho durante os primeiros três trimestres de 2020. Consequentemente, quinhentos milhões de pessoas poderão ser arrastadas para a pobreza, segundo a **Oxfam**, conduzindo a um aumento das desigualdades sociais, económicas e entre homens e mulheres e acentuando inquestionavelmente a disparidade entre homens e mulheres em termos de pobreza. Tal significa que serão arrastadas para a pobreza extrema mais mulheres do que homens. De acordo com a **ONU Mulheres**, «para inúmeras mulheres em economias de todas as dimensões, a par da perda de rendimentos, a carga de trabalho doméstico e de prestação de cuidados não remunerado explodiu» e, além disso, tem-se registado um aumento também a nível da violência de género.

A pandemia de Covid-19 não comprometeu apenas o direito à saúde para muitos, mas também o direito ao trabalho digno, à habitação, à alimentação, à água e ao saneamento. Trata-se de um **«momento apocalíptico»**, nas palavras de Ken Ofori-Atta, o ministro das Finanças ganês, que não pode ser combatido com o foco atual em «salvar a economia». É preciso **colocar as pessoas no cerne da recuperação**, sobretudo as mais vulneráveis - assegurando que os direitos humanos, a igualdade de género e a proteção do ambiente constituem as principais considerações que impulsionam a resposta mundial.

A menos que sejam tomadas medidas mais ambiciosas, a dívida agravará as cicatrizes nas economias e nos direitos humanos do Sul Global. O endividamento público no Sul Global já tinha atingido **níveis sem precedentes antes do início da pandemia de Covid-19**. A crise atual exacerbou as vulnerabilidades pré-existentes relacionadas com a dívida, conduzindo os níveis de dívida a novos máximos. Segundo as **projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI)**, os rácios médios da dívida aumentarão em dez por cento do produto interno bruto (PIB) nas economias dos mercados emergentes e cerca de sete por cento nos países de baixo rendimento.

Devido a esta situação, os governos são confrontados com o desafio impossível de equilibrar a despesa de saúde e social para protegerem as suas populações da pandemia e dos impactos económicos e sociais das medidas de confinamento nacionais e internacionais, porquanto enfrentam uma redução acentuada das receitas públicas. Associados às desvalorizações da moeda e a um aumento dos **custos dos empréstimos**, os défices orçamentais crescentes estão a fazer com que seja ainda mais difícil para os governos do Sul Global cumprirem os pagamentos da sua dívida externa oficial. Entretanto, o apoio financeiro destinado aos países em desenvolvimento para combaterem a pandemia está a ser prestado, na maioria dos casos, na forma de novos empréstimos, que se somam aos níveis de dívida já insustentáveis. Além disso, com o aumento das vulnerabilidades relacionadas com a dívida, as pressões orçamentais e uma recessão económica mundial, a capacidade de muitos países para absorverem mais empréstimos está a deteriorar-se.

Existe agora um consenso crescente no que toca à probabilidade de uma **crise da dívida prolongada** no Sul Global. A questão fundamental é a de saber se os instrumentos existentes e a arquitetura financeira internacional são adequados para oferecer uma resposta justa e oportuna a essa crise. Apesar de a Iniciativa para a Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI, na sigla em inglês) adotada pelo G20 e a redução da dívida oferecida pelo FMI em abril terem proporcionado alguma margem de manobra a curto prazo a um número reduzido dos países mais pobres do mundo, os desafios futuros para prevenir o impacto desta onda são enormes. Até mesmo o **FMI** e o **Banco Mundial** reconheceram que, além de apoio para resolver os seus problemas de liquidez, muitos países do Sul Global necessitarão de um cancelamento e de uma reestruturação substanciais da dívida e que o mundo precisa de solucionar as **limitações da arquitetura financeira internacional existente**.

O presente documento de informação analisa especificamente a DSSI do G20 e como a mesma fica aquém da resolução destes desafios. Este documento é uma atualização e extensão do relatório da Eurodad publicado em julho e debaterá a DSSI bem como o seu âmbito de aplicação, que países estão envolvidos e em que medida estão a beneficiar da DSSI. O presente documento de informação também inclui uma análise de dados atualizada sobre a aplicação da DSSI e apresenta uma análise das projeções de dados relativamente à dívida a pagar pela maioria dos países empobrecidos nos próximos anos e a que credores. Esta segunda versão do relatório inclui uma atualização sobre o que esperar das próximas medidas da DSSI e da redução da dívida e examina duas das principais deficiências da iniciativa do G20: a recusa das instituições multilaterais e dos credores privados em participar na mesma. Ilustramos essas deficiências com sete estudos de caso por país – Nepal, Camarões, Quênia e El Salvador (todos incluídos na primeira versão do relatório) e Paquistão, Zâmbia e Filipinas (novos casos por país) – redigidos em colaboração com vários parceiros. O presente relatório analisa o impacto sobre os países excluídos da iniciativa e formula recomendações políticas para responder aos desafios a curto e médio prazo.

2. O que é a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida?

A 15 de abril de 2020, o **G20 anunciou** um acordo para prover a suspensão do pagamento de capital e de juros gerados por créditos entre 1 de maio e 31 de dezembro de 2020 por parte dos países em desenvolvimento mais pobres a credores governamentais bilaterais. A Iniciativa para a Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI) abrange potencialmente 77 países – os classificados pela Organização das Nações Unidas (ONU) como os Países Menos Desenvolvidos e os designados «países da AID», referindo-se aos que são elegíveis para recorrer a um empréstimo da Associação Internacional de Desenvolvimento do Banco Mundial.

Para ter acesso à iniciativa, os países têm de apresentar um pedido formal de suspensão do serviço de dívida aos seus credores bilaterais e estarem a beneficiar de financiamento, ou terem apresentado um pedido de financiamento, do FMI, incluindo mecanismos de emergência (Instrumento de Financiamento Rápido/Linha de Crédito Rápido). Os países beneficiários têm de se comprometer a usar a margem orçamental criada para aumentar a despesa social, de saúde e/ou económica em resposta à crise; divulgar todos os compromissos financeiros do setor público; e não devem contrair novos empréstimos em condições não preferenciais (que não os acordos no âmbito da iniciativa ou em conformidade com os limites acordados nos termos da Política sobre Limites de Endividamento (PLE) do FMI ou da política do GBM sobre empréstimos em condições não preferenciais).

2.1. Que países estão verdadeiramente a beneficiar da suspensão da dívida?

A lista final de possíveis beneficiários foi imediatamente reduzida para 73, dado que quatro países (Eritreia, Sudão, Síria e Zimbabué) foram excluídos da iniciativa em consequência de atrasos contínuos ao FMI e/ou ao Banco Mundial. Dos 73 países elegíveis para a DSSI, **46 países** confirmaram a sua participação na iniciativa no momento da redação. Estes países, na sua maioria pertencentes à África Subsariana (ver gráfico *infra*), beneficiarão do adiamento dos pagamentos da dívida num valor estimado de 5,3 mil milhões de dólares americanos¹, quase metade dos 12 mil milhões de dólares americanos iniciais anunciados como redução temporária da dívida.

De acordo com as análises conjuntas da sustentabilidade da dívida realizadas pelo Banco Mundial e o FMI, entre os 26 países que não pediram para aderir à iniciativa, 11 países estavam em risco elevado de sobre-endividamento ou já se encontravam em situação de sobre-endividamento em agosto de 2020. Esses países incluem o Gana, o Haiti, o Quénia, o Quiribáti, Laos, as Ilhas Marshall, a Micronésia, Samoa, São Vicente e Granadinas, o Tuvalu e a Zâmbia.

As razões pelas quais os países elegíveis não se candidatam à DSSI variam em função do contexto específico, mas podem sintetizar-se do seguinte modo:

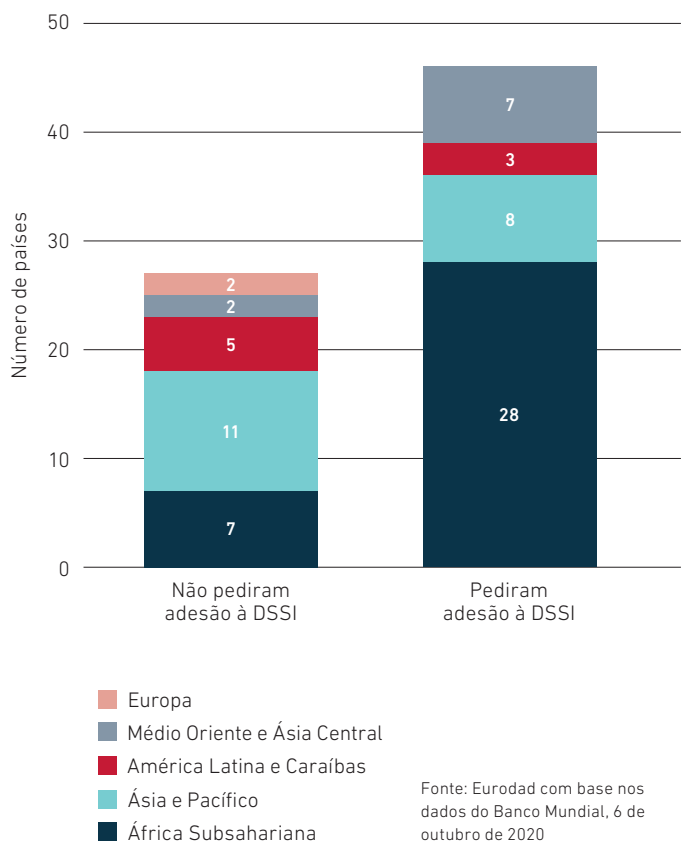
Baixos níveis de dívida: Os níveis de dívida, concretamente os níveis de dívida bilateral, são baixos e os países consideram que o processo de se candidatarem à DSSI não merece a pena, tendo em conta os benefícios mínimos. Este é o caso de muitos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID);

Estigma do programa do FMI: Para beneficiar da DSSI, um país tem de pedir apoio financeiro ao FMI. Em muitos países, em especial no Sudeste Asiático, esta situação ainda está envolta num estigma, na sequência do papel do Fundo na crise de 1997;

Impacto nas notações soberanas e acesso aos mercados: Os países receiam o impacto negativo da DSSI nas notações soberanas e no acesso futuro aos mercados financeiros.

Um total de 12 países de rendimento médio, 18 PEID e 46 países de rendimento médio alto estão excluídos da iniciativa, independentemente da sua atual vulnerabilidade a sobre-endividamento ou aos impactos das crises sanitária e económica da Covid-19 que enfrentam.

Figura 1. Países elegíveis para a DSSI



¹ Trata-se do montante partilhado por diferentes instituições, nomeadamente o FMI, o Banco Mundial, o G20 e o Clube de Paris, em julho de 2020, e corresponde aos 46 países que tinham, nessa data, pedido para aderir à DSSI. Se analisarmos os dados facultados pelo Banco Mundial, que são baseados nas suas projeções considerando as informações disponíveis de dívida pendente até ao final de 2018, o montante que os 46 países que pediram para aderir à DSSI tinham programado pagar entre maio e dezembro de 2020 é de 8,79 mil milhões de dólares americanos.

2.2. Como funciona?

A suspensão dos pagamentos do serviço da dívida proposta pelo G20, conforme o seu nome indica, não significa um cancelamento do serviço da dívida, mas simplesmente um adiamento do pagamento. No âmbito da DSSI, todos os pagamentos a serem efetuados a credores oficiais pelos países elegíveis para a DSSI que pediram para participar na iniciativa são adiados e os países dispõem de três anos para liquidar a sua dívida, após um ano de período de carência.

A suspensão dos pagamentos da dívida será realizada de forma a assegurar que os pagamentos diferidos serão ajustados para garantir que os credores não sofrerão perdas sobre o valor dos pagamentos diferidos. Este resultado é designado por valor atua líquido neutro ou VAL neutro. Não implica qualquer custo para os credores e os países mutuários terão simplesmente de efetuar reembolsos maiores assim que o período de suspensão terminar. Neste ponto provavelmente terão de contrair empréstimos de mais fundos para poderem reembolsar não só a dívida adiada, mas eventualmente também para atender a quaisquer novos empréstimos contraídos para fazer face à recessão económica causada pela pandemia de Covid-19.

Convirá referir que se espera que os pagamentos diferidos da dívida oficial no âmbito da DSSI sejam reembolsados na íntegra entre 2022 e 2024, quando os países participantes já devem obrigações de reembolso colossais. De acordo com os cálculos da Eurodad, com base nos dados facultados pelo Banco Mundial², os 68 países elegíveis em relação aos quais estão disponíveis dados têm cerca de 115 mil milhões de dólares americanos previstos serem reembolsados em dívida externa pública em 2002, 2023 e 2024. Os 46 países que solicitaram a participação na DSSI serão obrigados, entre 2022 e 2024, a reembolsarem não apenas os 5,3 mil milhões de dólares americanos de pagamentos diferidos, mas também 71,54 mil milhões de compromissos pré-existentes, bem como qualquer outra dívida contraída após 2018.

Quadro 1: Pagamentos do serviço de dívida projetados de maio de 2020 a dezembro de 2024 por 68 países elegíveis por tipo de credor (mil milhões de dólares americanos e percentagem)

	Maio- Dez 2020	Total do serviço de dívida anual por tipo de credor				
		2020	2021	2022	2023	2024
Mutuantes privados	10.22 32.42%	11.54 27.03%	13.56 31.53%	10.97 28.16%	8.28 23.00%	12.15 30.41%
Oficial bilateral	11.55 36.66%	17.36 40.65%	15.93 37.03%	14.36 36.88%	13.94 38.73%	14.18 35.48%
Oficial multilateral	9.75 30.92%	13.80 32.32%	13.52 31.44%	13.61 34.96%	13.78 38.26%	13.63 34.11%
TOTAL	31.52	42.70	43.01	38.94	36.00	39.96

Fonte: Eurodad a partir das Estatísticas da Dívida Internacional, Banco Mundial, outubro de 2020

Quadro 2: Pagamentos do serviço de dívida projetados de maio de 2020 a dezembro de 2024 por 46 países beneficiários por tipo de credor (mil milhões de dólares americanos e percentagem)

	Maio- Dez 2020	Total do serviço de dívida anual por tipo de credor				
		2020	2021	2022	2023	2024
Mutuantes privados	6.94 31.43%	7.47 25.49%	9.47 32.45%	6.12 25.23%	3.44 15.86%	7.04 27.48%
Oficial bilateral	8.79 39.83%	13.00 44.37%	11.49 39.37%	9.98 41.17%	9.93 45.83%	10.32 40.25%
Oficial multilateral	6.34 28.74%	8.83 30.14%	8.22 28.18%	8.14 33.59%	8.30 38.30%	8.27 32.27%
Total	22.07	29.29	29.18	24.24	21.66	25.63

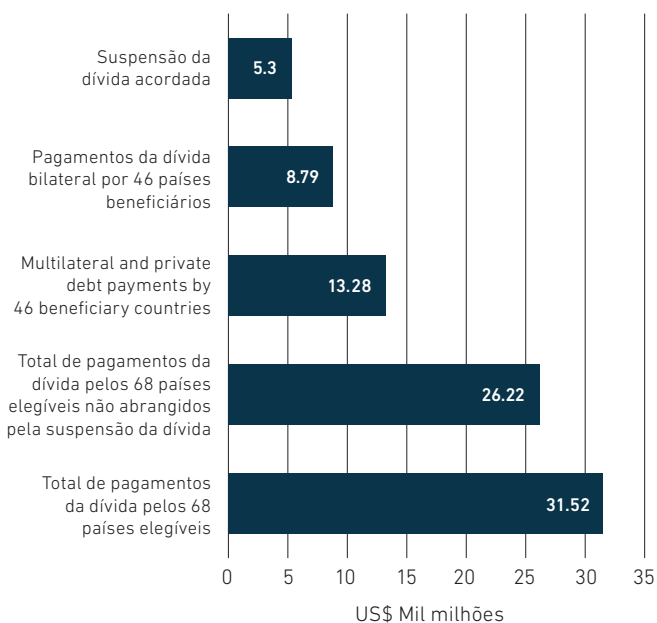
Fonte: Eurodad a partir das Estatísticas da Dívida Internacional, Banco Mundial, outubro de 2020

² Os dados publicados pelo Banco Mundial enquanto parte do portal das [Estatísticas da Dívida Internacional](#) correspondem a 68 de 73 países elegíveis para a [DSSI](#) que comunicam dívida externa ao Sistema de Notificação da Dívida Externa (SND) do Banco Mundial. Os dados relativos aos pagamentos do serviço da dívida são baseados na dívida externa de longo prazo desembolsada e pendente de reembolso no fim de 2018, excluindo capital em atraso. Os pagamentos do serviço da dívida projetados não têm em conta um eventual aumento do serviço da dívida que possa advir de novos empréstimos contraídos após 31 de dezembro de 2018 ou uma eventual redução do serviço da dívida resultante de acordos de reestruturação da dívida celebrados bilateralmente ou em fóruns multilaterais após 31 de dezembro de 2018, incluindo acordos no contexto da Iniciativa Reforçada para os Países Pobres Muito Endividados (HIPC, na sigla inglesa). Para mais informações, ler a [nota metodológica](#) facultada pelo Banco Mundial.

2.3. Estão a ser suspensos todos os pagamentos?

O acordo do G20 não se aplica a todos os credores. Com efeito, embora os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) e mutuantes privados sejam encorajados a participar em compromissos similares, não existe um quadro vinculativo para facilitar este acordo. Até ao momento, nem os mutuantes privados, nem os BMD proporcionaram a suspensão do pagamento da dívida a qualquer país. Consequentemente, apenas 24 por cento dos pagamentos de dívida que devem ser efetuados entre maio e dezembro de 2020 pelos países beneficiários foram efetivamente sujeitos a uma potencial suspensão da dívida. Além disso, até ao momento, apenas 18,6 por cento dos pagamentos a efetuar por países elegíveis aos seus vários credores (bilaterais, multilaterais e privados) foram suspensos.

Figura 2. Dívida a ser suspensa vs. pagamentos de dívida em curso entre maio e dezembro de 2020 (em mil milhões de dólares americanos)



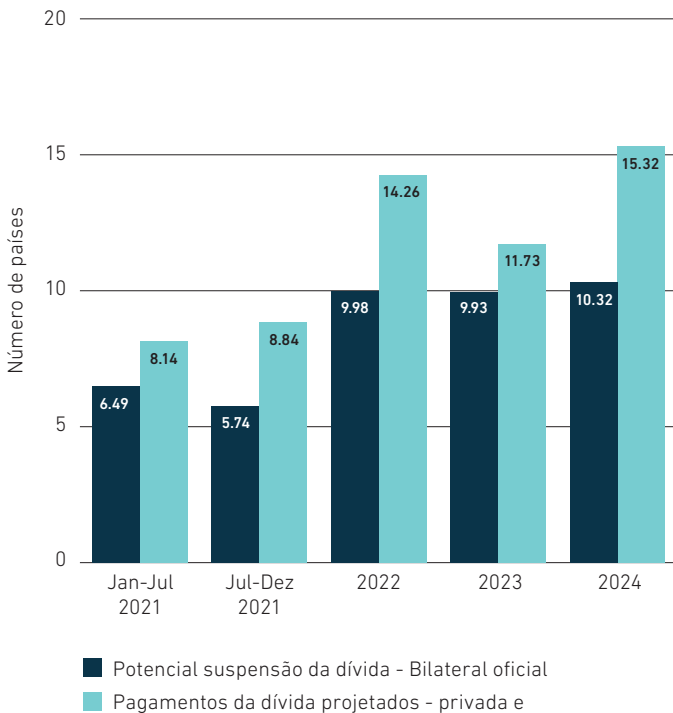
Fonte: Eurodad a partir das Estatísticas da Dívida Internacional, Banco Mundial, outubro de 2020

Ao considerar todo o serviço da dívida pago pelos países de baixo e médio rendimento, excluindo a China, o México e a Rússia, os 5,3 mil milhões de dólares americanos de suspensão do serviço de dívida aprovados até ao momento representam apenas 1,6 por cento do total de pagamentos de dívida devidos pelos países em desenvolvimento em 2020. Até 26,22 mil milhões de dólares americanos em dívida estão a ser reembolsados a credores bilaterais, multilaterais e privados pelos países mais empobrecidos ao longo dos oito meses em que a iniciativa está ativa³. Esse valor representa 107 milhões de dólares americanos que todos os dias saem dos 68 países no Sul Global para mutuantes no Norte Global em vez de serem investidos em sistemas de saúde, proteção social ou recuperação económica. Uma prorrogação de seis meses, de janeiro a junho de 2021, abrangeria potencialmente apenas 44 por cento dos pagamentos da dívida pelos 46 países que até ao momento pediram para participar na DSSI durante o primeiro semestre do ano, e 39 por cento se prorrogada para o segundo semestre. Com efeito, mesmo que a iniciativa seja prorrogada por um ano, mas abrangendo apenas os mutuantes bilaterais, os 46 países que se candidataram à DSSI continuarão a ter de pagar 17 mil milhões de dólares americanos a mutuantes multilaterais e privados durante 2021.

O montante total de suspensão do pagamento da dívida acordada é de 5,3 mil milhões de dólares americanos, o que representa apenas **uns escassos** 1,66 por cento de pagamentos de dívida devidos por todos os países em desenvolvimento, incluindo aqueles deixados de fora da DSSI – os que estão em atraso com o FMI e/ou Banco Mundial, países de médio rendimento, excetuando a China, o México e a Rússia, e PEID.

³ Total de pagamentos da dívida pelos 68 países elegíveis não abrangidos pela suspensão da dívida.

Figura 3. Potencial suspensão da dívida e pagamentos da dívida projetados pelos 46 países beneficiários entre 2021 e 2024 (em mil milhões de dólares americanos)



Fonte: Eurodad a partir das Estatísticas da Dívida Internacional, Banco Mundial, outubro de 2020

De acordo com os mais recentes dados disponíveis, facultados pelo **Clube de Paris** (em 1 de setembro de 2020), tinha recebido 39 pedidos de participação na DSSI, incluindo 26 países da África Subsaariana, e 28 tinham assinado um Memorando de Entendimento⁴. O potencial volume de dívida suspensa através destes acordos ascende a 1,8 mil milhões de dólares americanos.

Quadro 3: Serviço da dívida devido em 2020 versus suspensão dos pagamentos da dívida concedida (mil milhões de dólares americanos)

	Serviço da dívida devida em 2020
Países inicialmente beneficiários da DSSI e excluídos devido a atrasos com o FMI/Banco Mundial	1.09
Países com rendimento médio baixo excluídos da DSSI (excluindo os PEID)	68.90
Países com rendimento médio alto excluídos da DSSI (excluindo os PEID)	115.66
Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento – PEID – com rendimento médio baixo e rendimento médio alto, excluídos da DSSI	6.04
Total do serviço da dívida devido em 2020 pelos países de baixo e médio rendimento excluídos da DSSI	191.70
Países beneficiários da DSSI que pediram participação	86.44
Países elegíveis para a DSSI que não pediram participação	41.65
Total do serviço da dívida devido em 2020 pelos países elegíveis para a DSSI	128.09
Total do serviço da dívida devido em 2020 pelos países em desenvolvimento (excluindo a China, o México e a Rússia)	319.80
Pagamentos da dívida adiados	5.30
Poupanças com a DSSI em percentagem do total do serviço da dívida devido em 2020 por todos os países em desenvolvimento	1.66%

Fonte: Eurodad com base no Banco Mundial, Estatísticas da Dívida Internacional, outubro de 2020

⁴ Os países que até ao momento assinaram um acordo com os mutuantes do Clube de Paris são: Angola, Burquina Faso, Cabo Verde, Camarões, Chade, Comores, Congo (República Democrática do), Congo (República do), Costa do Marfim, Dominica, Etiópia, Granada, Guiné, Jibuti, Mali, Mauritânia, Myanmar, Nepal, Níger, Papua-Nova Guiné, Paquistão, Quirguistão (República do), Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Zâmbia.

Quadro 4: Pagamentos do serviço da dívida projetados de maio de 2020 a dezembro de 2024 por 46 países beneficiários a mutuantes do Clube de Paris (milhões de dólares americanos)

	Maio-Dez 2020	2021	2022	2023	2024
França	558.74	560.33	555.90	561.37	544.84
Japão	481.21	562.53	585.16	609.74	606.07
Alemanha	299.92	381.74	382.03	385.10	401.57
Estados Unidos	154.85	155.86	153.79	154.06	154.35
Brasil	274.59	191.41	97.33	95.01	38.19
Canadá	62.19	78.36	74.90	65.49	65.86
Itália	52.29	48.16	48.31	47.54	46.80
Espanha	25.10	34.45	32.38	29.80	28.14
Áustria	19.62	30.98	29.84	28.49	26.78
Suécia	17.12	19.16	20.79	22.65	24.83
Suíça	13.66	13.44	13.09	12.41	12.02
Reino Unido	4.71	7.63	16.02	15.87	15.74
Bélgica	12.43	9.03	9.18	9.47	9.36
Noruega	8.96	9.69	9.39	9.09	8.78
Países Baixos	8.74	9.05	8.86	8.67	8.47
	1,994.12	2,111.81	2,036.96	2,054.75	1,991.82

Fonte: Eurodad a partir das Estatísticas da Dívida Internacional, Banco Mundial, outubro de 2020

A DSSI foi aprovada por outros credores bilaterais que não integram o Clube de Paris, incluindo os cinco mutuantes bilaterais do G20 que não pertencem ao Clube de Paris – China, Índia, Arábia Saudita, África do Sul, Turquia – e Koweit e os Emirados Árabes Unidos. De acordo com os dados publicados pelo Banco Mundial, 77,42 por cento dos pagamentos da dívida elegíveis para suspensão no âmbito da DSSI são devidos a mutuantes bilaterais oficiais que não pertencem ao Clube de Paris, sendo que só à China são devidos 62,07 por cento desses pagamentos. Considerando apenas os 46 países que pediram para participar na DSSI, os pagamentos da dívida aos mutuantes não pertencentes ao Clube de Paris constituíam 29 por cento de todos os pagamentos efetuados por esses países entre maio e dezembro de 2020, com a China a representar 26 por cento desses pagamentos.

Quadro 5: Pagamentos do serviço da dívida projetados de maio de 2020 a dezembro de 2024 por 46 países beneficiários a mutuantes não pertencentes ao Clube de Paris (milhões de dólares americanos)

	Maio-Dez 2020	2021	2022	2023	2024
China	5,756.84	7,941.97	6,566.67	6,527.74	6,283.55
Arábia Saudita	92.17	191.95	184.06	181.85	927.78
Índia	196.33	315.68	311.12	305.45	288.20
Koweit	107.91	127.42	126.47	122.57	112.41
Portugal	62.53	111.22	85.05	83.91	82.84
Turquia	77.03	90.53	88.84	87.10	76.60
Líbia	54.38	55.11	54.04	52.97	51.90
Emirados Árabes Unidos	16.11	17.99	17.66	17.07	16.51

Fonte: Eurodad a partir das Estatísticas da Dívida Internacional, Banco Mundial, outubro de 2020

Em relação aos países que pediram uma suspensão da dívida, a margem de manobra temporária que esta iniciativa proporciona representa apenas 0,1 por cento do PIB para países como o Burundi, Nepal ou Papua-Nova Guiné, mas chega a atingir 3,1 por cento do PIB para um país como Angola ou 2 por cento em Moçambique.

Ademais, dado que não foram criadas medidas para impor a participação dos BMD e dos mutuantes privados, os recursos libertados pela suspensão dos pagamentos da dívida bilateral oficial poderão ser usados para pagar outros credores, e credores privados em particular, em vez de ajudarem a apoiar a resposta de emergência. O novo crédito de emergência concedido por instituições financeiras internacionais (IFI) está também, de facto, a socorrer credores privados. Segundo uma investigação da [Jubilee Debt Campaign](#), 11,3 mil milhões de dólares americanos de financiamento do FMI emitido para apoiar 28 países fortemente afetados pela crise da Covid-19 estão efetivamente a ser usados para socorrer mutuantes privados.

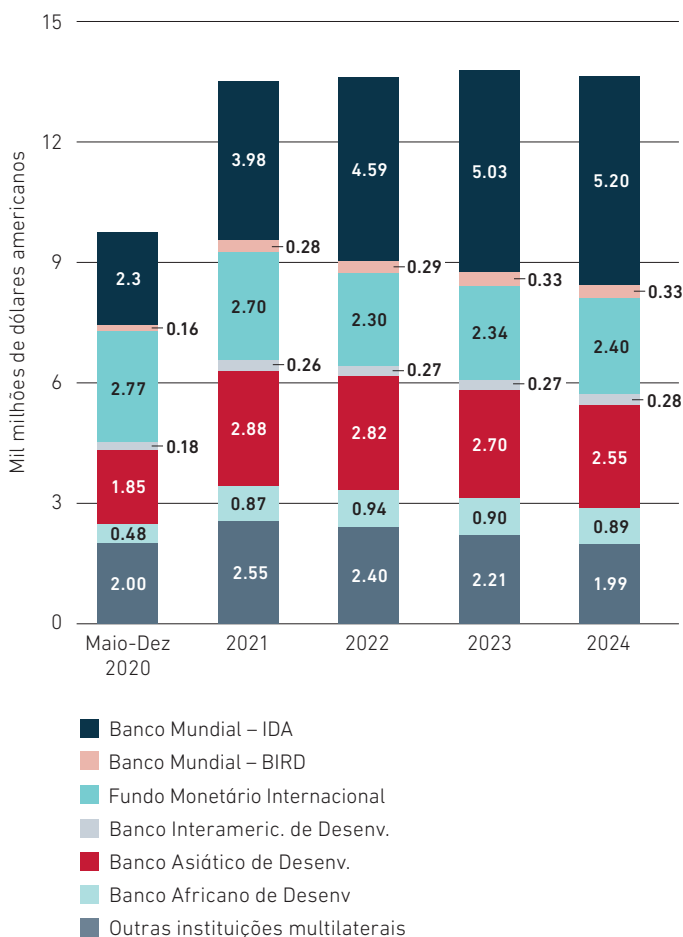
A incapacidade do G20, das IFI, dos credores privados e das agências de notação de crédito (ANC) de proporcionar uma resposta adequada à magnitude da crise impulsionada pelo início da pandemia de Covid-19 significa que muitos países não receberão o apoio de que necessitam urgentemente até ser demasiado tarde e os incumprimentos da dívida serem inevitáveis. O custo desta falha será medido através da perda de milhões de postos de trabalho e de meios de subsistência, não em resultado de um vírus letal, mas devido à relutância dos mutuantes em resolverem a natureza injusta e ineficiente do sistema financeiro global.

2.3.1 O Banco Mundial está a cumprir a sua missão quando recusa a redução da dívida multilateral?

«A suspensão do serviço da dívida trata-se de uma medida poderosa, de ação rápida, que pode proporcionar benefícios reais às pessoas nos países pobres, em especial nos países que não dispõem dos recursos financeiros para responder à crise do coronavírus (COVID-19).» Esta citação não provém de uma declaração da sociedade civil ou do governo de um país em desenvolvimento; trata-se de um **excerto da ficha informativa do Banco Mundial** sobre a suspensão do serviço da dívida e a Covid-19. No entanto, o apoio institucional que o Banco Mundial e o seu presidente, **David Malpass**, prestaram à DSSI e à necessidade do ulterior cancelamento da dívida contrasta com a relutância do próprio Banco em participar numa moratória da dívida. O argumento é o de que uma tal medida comprometeria a fiabilidade creditícia da instituição, a menos que a sua participação seja integralmente compensada por novas contribuições dos acionistas.

Em abril de 2020, quando os **ministros das Finanças do G20** anunciaram a DSSI, instaram claramente os BMD «a continuarem a explorar opções para a suspensão dos pagamentos do serviço da dívida durante o período de suspensão, mantendo, simultaneamente, a sua notação atual e o baixo custo do financiamento». Desde então, os apelos para o envolvimento multilateral nos esforços de redução da dívida não vieram apenas de **organizações da sociedade civil (OSC)**, mas também de governos como o **Paquistão** e a **China** e de instituições internacionais, nomeadamente a **ONU**. Atendendo ao facto de que os BMD e o FMI detinham 45 por cento do volume da dívida dos países elegíveis para a DSSI em 2018 e que ao longo de 2020 um terço dos pagamentos de dívida efetuados por países elegíveis para a DSSI será efetuado a instituições multilaterais, afigura-se claro que a sua participação nos esforços de redução da dívida representaria uma diferença significativa para muitos países em desenvolvimento nestes tempos difíceis.

Figura 4. Potencial redução da dívida multilateral para 68 países em desenvolvimento que fazem parte da DSSI (em mil milhões de dólares americanos)



Fonte: Eurodad a partir das Estatísticas da Dívida Internacional, Banco Mundial, outubro de 2020

Em 2018, o Banco Mundial, individualmente, detinha 103,73 mil milhões de dólares americanos em dívida devida por países elegíveis para a DSSI. De maio a dezembro de 2020 – o período no qual, de momento, a DSSI é aplicável para credores bilaterais – o cancelamento de pagamentos ao Banco Mundial libertaria 2,46 mil milhões de dólares americanos. Este valor poderia aumentar para mais de 4 mil milhões de dólares americanos de recursos adicionais se o cancelamento fosse alargado por um ano completo em 2021. Esta hipótese está a ser discutida atualmente no G20.

O envolvimento do Banco Mundial na DSSI poderia encorajar a participação de outras instituições multilaterais, o que libertaria, potencialmente, um total de 9,75 mil milhões de dólares americanos entre maio e dezembro de 2020 e 13,66 mil milhões de dólares americanos em 2021 (ver gráfico acima). Estes recursos poderiam ser disponibilizados de imediato e, conforme afirma o Banco Mundial, «**proporcionar benefícios reais às pessoas em países pobres**»; contudo, o Banco continua a dar prioridade à sua relação com os mercados financeiros.

Prioridades do Banco Mundial: Manter a aliança com as agências de notação de crédito e os mercados financeiros

Para **David Malpass**, conceder uma moratória da dívida a países em desenvolvimento que enfrentam uma situação económica e social catastrófica iria causar dano à notação do Banco e, conseqüentemente, reduzir a sua capacidade de antecipar assistência. Com efeito, o Banco Mundial mobiliza recursos financeiros dos mercados obrigacionistas, a fim de emprestar esses recursos aos países em desenvolvimento. Por exemplo, no mesmo dia em que foi realizado o acordo do G20, 15 de abril de 2020, o Banco Mundial **mobilizou 8 mil milhões de dólares americanos** de investidores internacionais em mercados financeiros, na maior obrigação de sempre denominada em dólares americanos emitida por uma entidade supranacional. O Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), a divisão do Banco que financia os países de baixo e médio rendimento, tem uma notação de crédito de triplo-A desde 1959, o que lhe permite contrair empréstimos de capitais a taxas baixas. A história indica que a participação anterior do Banco em esforços de redução da dívida não alterou a notação de crédito da instituição, por exemplo após o Banco ter participado na **Iniciativa Multilateral de Diminuição da Dívida (MDRI)** em 2005 após a Cimeira do G8 em Gleneagles.

Ao invés de se guiar por considerações de mercado, o Banco Mundial devia comprometer-se a proporcionar uma redução da dívida a muitos países carenciados e explorar juntamente com o FMI e outros BMD as muitas possibilidades para proteger a sua capacidade de empréstimos em condições preferenciais enquanto o faz. Poderia ser explorado um mecanismo de cancelamento da dívida ou um fundo fiduciário, similar ao **Fundo de Contenção e Alívio de Catástrofes (FCAC) do FMI** - integralmente financiado por contribuições de doadores - ou como o fundo fiduciário de redução da dívida criado para a MDRI. No caso da MDRI, foi criado um **fundo fiduciário para compensar as instituições multilaterais pelas suas perdas**, e este foi financiado através de contribuições de doadores, venda de reservas de ouro do FMI e afetação de poupanças do BIRD. De acordo com os **cálculos da Jubilee Debt Campaign**, «o cancelamento de todos os pagamentos de dívida ao FMI e ao Banco Mundial por parte dos países da DSSI de outubro de 2020 a dezembro de 2021 poderia ser financiado pelos lucros da venda de apenas 6,7 por cento do ouro do FMI», o que poderia proporcionar 8,2 mil milhões de dólares americanos aos países mais empobrecidos. Além disso, o Banco e o Fundo poderiam explorar a reafecção de Direitos de Saque Especiais (DSE) para cobrir os custos da redução da dívida multilateral. O novo relatório da **Jubilee Debt Campaign** defende que uma nova emissão de DSE de um bilião de dólares americanos poderia cobrir os custos do cancelamento de todos os pagamentos de dívida multilateral por parte dos países da DSSI de outubro de 2020 a dezembro de 2024 com apenas a reafecção de menos de 9 por cento dos recursos que corresponderiam a países ricos e à China, um total de 70 mil milhões de dólares americanos. Não há dúvida de que uma combinação de fundos provenientes da afetação de DSE e de vendas de ouro do FMI, juntamente com o uso de reservas e contribuições de doadores, além dos compromissos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) existentes, poderia cobrir extensivamente a redução da dívida multilateral de que muitos países necessitam urgentemente.

Contudo, em vez de explorar estas e outras possibilidades, o Banco Mundial continua a reforçar o poder excessivo das ANC em lugar de o contestar. O Banco Mundial poderia, em vez disso, defender que um processo de redução da dívida justo e eficiente, implementado hoje, reduzindo os níveis da dívida para um nível mais sustentável, melhoraria a capacidade de os países de lidarem com os seus pagamentos de dívida globais. Por conseguinte, a redução da dívida deveria ser considerada *positiva em termos de crédito*, porquanto poderia facilitar **«investimento a curto prazo e reforçar a sustentabilidade da dívida a longo prazo»**, conforme o relatório da Scope Ratings concluiu recentemente. Durante muitos anos, muitas vezes, incluindo a de **Alicia Bárcena, secretária executiva da Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e as Caraíbas (ECLAC)**, afirmaram a necessidade de regulamentação adicional das ANC, a fim de incorporar nas notações das agências indicadores de longo prazo sociais e ambientais, alinhados com os ODS. Os pedidos de maior **regulamentação e transparência** das ANC têm por base preocupações em torno da exatidão das suas análises. Estas preocupações baseiam-se no seu papel em crises anteriores - por exemplo, houve agências de notação acusadas de **acelerar a crise da dívida soberana na zona euro** - mas também na presente recessão económica causada pela Covid-19. Desde maio de 2020, as ANC têm colocado vários países em desenvolvimento em vigilância negativa para uma depreciação, o que poderá comunicar a mensagem de que **«gastar aquilo que é necessário na resposta à pandemia poderá convidar a depreciações das notações»**. Uma vez mais, isso poderá levar à aceleração e ao agravamento da dinâmica económica e dos impactos negativos da presente crise económica. Uma questão urgente que necessita de ser considerada é se a **obsessão do Banco Mundial em conservar a sua notação AAA** é compatível com o seu mandato de desenvolvimento.

Concessão de empréstimos focada no mercado vs. redução da dívida isenta de condicionalidade

Desde o lançamento da DSSI, o Banco Mundial tem defendido a sua posição de que, ao não participar na iniciativa, proporcionará «fluxos financeiros positivos líquidos» aos países carenciados. Ou seja, emprestar mais dinheiro do que o recebido dos países da DSSI como pagamentos da dívida. Os compromissos de concessão de empréstimos do Banco para 2020 para os países elegíveis para DSSI são, de facto, superiores aos pagamentos de dívida desses países, mas a maior parte desses empréstimos já estavam autorizados antes de a pandemia de Covid-19 ser declarada, e foram apenas parcialmente reorientados para projetos relacionados com a Covid-19. Resumindo, é provável que certos países venham a pagar mais ao Banco Mundial em serviço da dívida do que o montante que estão a receber como fundos novos para responder à crise sanitária, social e económica desencadeada pela pandemia.

Em muitos casos, os recursos isentos de condicionalidade libertados pela redução da dívida têm um impacto significativamente mais positivo no desenvolvimento e nos direitos económicos, sociais e culturais no Sul Global do que a **política de concessão de empréstimos frequentemente focada no mercado do Banco Mundial**. Atendendo ao histórico do Banco Mundial na promoção de **estratégias de privatização**, que prejudicaram os sistemas públicos de saúde e de educação e restringiram os progressos na proteção social universal, bem como a sua resposta precoce à crise de Covid-19 que favoreceu a sua divisão de empréstimos ao setor privado e, assim, beneficiou os clientes do setor financeiro e as grandes empresas, seria mais sensato libertar recursos quando estes são mais necessários - no pico da pandemia e da crise económica -, certificando-se de que não há condicionalidade associada. Além disso, os fundos libertados pela redução da dívida **não criariam mais dívida para o futuro**, como é o caso da maioria dos empréstimos do Banco, mesmo quando são concedidos em condições favoráveis.

David Malpass afirmou recentemente que «há um risco de parasitismo, em que os investidores privados são pagos na totalidade, em parte com as poupanças que os países recebem dos seus credores oficiais». Este é indiscutivelmente também o caso do Banco Mundial e de outros BMD. Os recursos proporcionados pelo dinheiro dos contribuintes através de moratórias da dívida bilateral estão a ser desviados para credores multilaterais, incluindo o Banco Mundial, dado que a dívida está a ser reembolsada à instituição, em vez de serem investidos em cuidados de saúde, proteção social ou recuperação económica. Não obstante, o envolvimento do setor privado nos esforços globais de redução da dívida deverá também ser uma prioridade. Tal como aconteceu com a **HIPC e a MDRI**, as iniciativas de redução da dívida multilaterais podem ser associadas à participação do setor privado para que não resulte num resgate dos credores privados.

A **afirmação do Banco Mundial** de que tanto o Banco como o FMI «farão tudo ao seu alcance para apoiar a iniciativa relativa à dívida» perde toda a credibilidade quando continuam a negar a possibilidade de uma participação multilateral em iniciativas de moratória e cancelamento da dívida. Consequentemente, o Banco Mundial está a privar de recursos vitais as populações mais vulneráveis e as mais afetadas pelas consequências sociais e económicas da pandemia de Covid-19.

2.3.2. Envolvimento do setor privado na redução da dívida: será uma quimera?

Até ao momento, os mutuantes do setor privado não participaram na DSSI, alegando que qualquer participação deveria ser ponderada caso a caso e deveria ser voluntária – deixada à boa vontade do mutuante. Tal significa que os recursos libertados pela moratória da dívida bilateral e o novo financiamento de emergência prestado pelo FMI, BMD e doadores estão efetivamente a permitir que os credores privados executem os seus créditos, em vez de financiarem uma resposta de política pública eficaz à pandemia. Entre maio e dezembro de 2020, o período atualmente definido para aplicar a suspensão da DSSI, os 68 países elegíveis relativamente aos quais existem dados disponíveis estão a pagar cerca de 10,22 mil milhões de dólares americanos a credores privados. Os 46 países que estão a receber uma suspensão do serviço da dívida estão a pagar 6,94 mil milhões de dólares americanos a credores privados. Trata-se de mais 1,64 mil milhões de dólares americanos do que aquilo que estão a receber de mutuantes bilaterais como suspensão da dívida.

Os apelos aos mutuantes privados para participarem na DSSI vieram de todos os setores: desde as OSC até aos países do G20, o Clube de Paris, bem como instituições multilaterais como a ONU, o FMI e o Banco Mundial, todos têm apelado aos detentores de obrigações, fundos de investimento, bancos e outros mutuantes do setor privado para participarem na DSSI em condições comparáveis, conforme afirmado no **comunicado inicial do G20 sobre a DSSI**. Em resposta, o **Instituto de Finanças Internacionais (IFI)**, um grupo de pressão que representa os interesses do setor financeiro privado, aceitou termos de referência gerais para a participação **voluntária** de mutuantes privados na iniciativa, e publicou um **Modelo de Carta de Acordo de Dispensa** para facilitar aos mutuários soberanos a solicitação de tolerância aos credores oficiais sem desencadear uma situação de incumprimento relativamente aos seus credores privados. O IFI também publicou um **relatório sobre o envolvimento do setor privado na DSSI** em julho de 2020, reconhecendo que, com efeito, até ao momento nenhum mutuante privado tinha prestado qualquer forma de moratória da dívida.

Quadro 6: Pagamentos do serviço da dívida projetados de maio de 2020 a dezembro de 2024 a mutuantes privados (mil milhões de dólares americanos)

		Maio -Dez 2020	2021	2022	2023	2024
68 países elegíveis para DSSI	Detentores de obrigações	4.82	6.39	7.86	6.03	10.19
	Não oficiais ⁵	5.40	7.17	3.11	2.25	1.96
	Mutuantes privados	10.22	13.56	10.97	8.28	12.15
46 Beneficiários da DSSI	Detentores de obrigações	2.52	3.35	3.85	1.84	5.66
	Não oficiais	4.41	6.12	2.26	1.60	1.38
	Mutuantes privados	6.94	9.47	6.12	3.44	7.04

Fonte: Eurodad a partir das Estatísticas da Dívida Internacional, Banco Mundial, outubro de 2020

⁵ Segundo a nota metodológica do Banco Mundial, «bilaterais não oficiais» inclui todos os outros credores privados (de qualquer tipo, além dos detentores de obrigações), incluindo aqueles apoiados oficialmente por uma garantia de crédito à exportação, ou outra forma de garantia de atenuação do risco, de uma entidade bilateral oficial ou instituição multilateral.

A análise da Eurodad salientou vários problemas com os termos de referência propostos pelo IFI para um envolvimento voluntário do privado. Por exemplo, a suspensão dos pagamentos do serviço da dívida a credores privados proposto pelo IFI alega aderir ao princípio da neutralidade do VAL, mas não o faz. De acordo com a proposta do IFI, os pagamentos suspensos de juros pelos devedores públicos são somados aos montantes originais devidos e acumulam juros suplementares. Assim, os países que participam na iniciativa sofreriam um aumento dos seus encargos de dívida. Além disso, a estrutura proposta da capitalização de juros adiada cria incentivos para os países mutuários oferecerem «pequenas atenções» (tais como taxas elevadas de juro sobre pagamentos diferidos) para aumentar a participação dos credores. Atendendo ao elevado risco de sobre-endividamento presente em vários países, esta estrutura de incentivo resulta no aumento dos custos de um eventual processo de reestruturação da dívida, aumentando o VAL dos volumes de dívida pública.

A falha mais importante desta abordagem voluntária é o facto de não ter produzido quaisquer resultados. Nenhum mutuante privado ofereceu uma suspensão do pagamento da dívida a qualquer país elegível para a DSSI. O principal argumento utilizado pelo setor privado é o de que ninguém a solicitou. Contudo, isto não corresponde completamente à verdade, dado que [Granada](#), [Chade](#) e [Zâmbia](#) abordaram credores privados com pedidos de redução da dívida. No caso da Zâmbia, os detentores de obrigações alegam que o país deveria em primeiro lugar negociar com a China, que detém uma parte importante da dívida da Zâmbia (ver secção 3.6 para mais informações sobre o caso da Zâmbia).

Apesar destes três casos, é pouco provável que um grande número de países solicite a suspensão de pagamentos a credores privados, sobretudo se considerarmos as declarações das ANC, tais como a S&P, Moody's e Fitch sobre o potencial de uma moratória de um credor privado conduzir à depreciação das notações soberanas. Após ter estado em destaque no âmbito das crises financeiras da Ásia Oriental em 1997, e da crise financeira mundial de 2008, o papel das ANC no contexto da DSSI encontra-se [sob escrutínio](#) e suscitou crítica e apelos à sua regulamentação. Foram aplicadas ou sinalizadas depreciações da notação de crédito em pelo menos uma dúzia de países africanos desde o início da pandemia de Covid-19: Angola, Botsuana, [Camarões](#), Cabo Verde, República Democrática do Congo, [Etiópia](#), Gabão, Nigéria, [Senegal](#), África do Sul, Maurícia e Zâmbia. Apesar de as agências de notação alegarem que um pedido de suspensão de dívida bilateral a credores oficiais através da DSSI não constitui, por si só, um evento de notação de crédito, a retórica usada por algumas dessas agências e pelos representantes do setor privado (nomeadamente o IFI) reforçou receios entre os países mutuários de uma depreciação e conseqüente perda de acesso aos mercados. Por exemplo, nos casos do [Paquistão](#) e do [Senegal](#), a Moody's afirmou «ser improvável que a suspensão das obrigações do serviço da dívida a credores oficiais, por si só, tenha implicações na notação; proporciona benefícios de tesouraria numa altura em que a posição orçamental do Senegal está sob pressão em resultado do impacto mundial do coronavírus. Contudo, o apelo do G20 aos credores do setor privado para participarem na iniciativa em termos comparáveis cria o risco de incumprimento sobre dívida privada, de acordo com a definição da Moody's».

De igual modo, a [S&P declarou](#) que, embora a redução da dívida de credores oficiais não seja tratada como um incumprimento soberano por si só, o não pagamento por parte de um país do seu serviço da dívida programado seria visto como um crédito negativo, o que, nalguns casos, poderia constituir um incumprimento soberano. Consequentemente, até ao momento, [muitos têm hesitado em entabular discussões com credores privados](#), dado que efetivamente as depreciações das notações prejudicariam o acesso a futuro financiamento e aumentariam os custos de empréstimos. Em vez de ceder à intimidação, o envolvimento dos países com credores privados (e todos os credores) para trazer as dívidas para níveis mais sustentáveis deveria ser considerado algo positivo. Se for bem-sucedido, o processo de redução e de reestruturação da dívida deixaria o país numa posição mais sólida para honrar os seus compromissos financeiros.

Conforme indicado anteriormente, os credores privados defenderam desde abril que uma **abordagem caso a caso** da dívida é a única via possível para eles. Esta é, de facto, a melhor forma que têm para maximizar aquilo que podem, em última instância, extrair dos países em quaisquer reestruturações subsequentes, em vez de aprovarem medidas generalizadas como a DSSI. Foi desta forma que David Malpass, presidente do Banco Mundial, descreveu recentemente a provação que os países mutuários têm de enfrentar para negociar, uma por uma, a redução e a reestruturação da dívida com os seus mutuantes privados:

“Esta [dívida que está a ser acumulada em excesso] é reforçada por um desequilíbrio no sistema de dívida mundial que coloca a dívida soberana numa única categoria que favorece os credores em detrimento da população do país mutuário – não existe um processo de insolvência soberana que permita o pagamento parcial e a redução dos créditos. Consequentemente, mesmo os mais pobres e mais necessitados do mundo são obrigados a pagar as suas dívidas públicas enquanto os credores reclamarem créditos – até mesmo os chamados credores “abutres”, que adquirem créditos de mau desempenho em mercados secundários, exploram litígios, cláusulas de juros sancionatórios e acórdãos dos tribunais para aumentar o valor dos créditos, e usam a penhora de ativos e pagamentos para executar o serviço da dívida. Nos casos mais graves, é o equivalente contemporâneo da prisão do devedor. () O risco é que poderá demorar anos ou décadas para os países mais pobres convencerem os credores a reduzir os seus encargos da dívida o suficiente para recuperar o crescimento e investimento. Atendendo à profundidade da pandemia, considero que precisamos de avançar com urgência para prestar uma redução significativa do volume da dívida aos países em situação de sobre-endividamento. Nos termos do sistema atual, porém, cada país, independentemente do seu grau de pobreza, pode ter de contender com cada credor. Normalmente, os credores estão mais bem financiados e são representados pelos advogados mais bem remunerados, muitas vezes nos tribunais dos EUA e do Reino Unido que tornam a reestruturação da dívida difícil. É seguramente possível que esses países – dois dos maiores contribuidores para o desenvolvimento – possam fazer mais para reconciliar as suas políticas públicas relativas aos países mais pobres e as suas leis que protegem os direitos dos credores de pedirem reembolsos a esses países.”

O desequilíbrio de poder entre mutuários e credores privados no processo de resolução da dívida torna o envolvimento voluntário dos credores privados num processo justo e eficaz para redução e reestruturação da dívida uma quimera. Perante este desequilíbrio, as OSC desenvolveram várias opções para explorar e promover uma participação vinculativa dos credores privados, nomeadamente:

- Recomendar que as principais jurisdições que regem os empréstimos soberanos, designadamente Inglaterra e Nova Iorque, reforcem a legislação para impedir litígios por parte dos credores contra países que suspendam os pagamentos da dívida. Para impedir o comportamento de resistência por parte dos detentores de obrigações, estas jurisdições têm também de introduzir legislação para assegurar que um acordo de reestruturação por uma maioria prescrita de detentores de ações seja vinculativo para todos os detentores de obrigações.
- Manifestar apoio inequívoco aos países mutuários que decidam sobre a utilização do **artigo VIII, secção 2 (b) dos Estatutos do FMI**, que permite a constituição de um mecanismo de moratória da dívida soberana vinculativo e a utilização de uma defesa de um «estado de necessidade» no caso de suspensão dos pagamentos da dívida para proteger os direitos e as necessidades das populações.
- Na ausência de um quadro de insolvência global ou de legislação para obrigar a participação dos credores em grandes jurisdições financeiras – o Conselho de Segurança das Nações Unidas poderia adotar medidas para obrigar os credores privados e comerciais a aderirem às medidas de suspensão e redução da dívida do G20. Os precedentes para esta ação podem ser encontrados na ação do Capítulo VII, a resolução de 2003 que protegeu os ativos do Iraque do pagamento a credores.

Embora estes esforços pudessem facilitar o envolvimento do setor privado nos esforços de redução da dívida e ir além de programas voluntários que, até ao momento, não produziram quaisquer resultados, os esforços institucionais não parecem permiti-lo.

O IFI, o G7 e o FMI parecem concordar que a única forma de o setor privado participar em futuros esforços de redução da dívida é vincular os novos empréstimos do FMI a países altamente endividados ao início de uma negociação para reestruturação com credores privados. Tal evitaria efetivamente que os empréstimos do FMI fossem desviados para caucionar credores privados, mas teria o risco adicional de potencialmente abrir a porta a um aumento de consolidação orçamental e desencadear outras medidas de austeridade nos países em desenvolvimento que introduzem a prescrição normalizada do FMI para alcançar sustentabilidade da dívida. Uma análise recente da **Eurodad dos relatórios de notação do FMI relativos a 80 países** explica que o FMI continua, apesar da sua retórica, a apostar na austeridade. Esta tendência torna a ligação entre a futura redução da dívida e os programas do FMI ainda mais perigosa, potencialmente repetindo os erros de anteriores crises económicas e privando ainda mais as pessoas em situação de pobreza dos seus direitos humanos.

As dificuldades para fazer com que o setor privado participe nos esforços de redução da dívida estão a tornar manifestas, mais uma vez, as limitações da arquitetura financeira internacional existente para lidar com a resolução da dívida. Em abril de 2020, o **Secretário Geral das Nações Unidas, António Guterres**, reconheceu que, além de uma moratória da dívida e de opções mais abrangentes para a sustentabilidade da dívida (incluindo *swaps* de dívida), a comunidade internacional tinha de resolver «questões estruturais na arquitetura da dívida internacional para evitar incumprimentos conducentes a crises financeiras e económicas prolongadas». No **Relatório sobre Comércio e Desenvolvimento de 2020, a CNUCED** também afirma que «os esforços hesitantes por parte da comunidade internacional para acordar uma suspensão da dívida e medidas de alívio de emergência colocaram, uma vez mais, um foco gritante na fragmentação e complexidade prejudiciais dos procedimentos existentes, nos poderes potencialmente extraordinários de os credores resistirem para sabotar reestruturações, e na consequente ineficácia das resoluções de crises», ao mesmo tempo que aponta para a criação de uma autoridade global da dívida soberana, independente de interesses de credores (institucionais ou privados) ou de devedores, «para resolver as múltiplas falhas no tratamento atual das reestruturações da dívida soberana». Esta proposta reitera a exigência das OSC de um **mecanismo de renegociação da dívida** multilateral, justo e transparente.

Reconhecendo as lacunas dos mecanismos existentes, o FMI colocou recentemente a ênfase na necessidade de uma **reforma da arquitetura internacional para resolver a dívida soberana que envolva credores do setor privado**, publicando um documento e um **artigo de blogue da sua diretora-geral, Kristalina Georgieva**, sobre esta questão. Contudo, a proposta do FMI centra-se essencialmente em realizar reformas no quadro contratual existente. Reconhece que as Cláusulas de Ação Coletiva (CAC) reforçadas são limitadas enquanto solução abrangente, dado que um grande volume de obrigações soberanas internacionais pendentes não possui essas cláusulas e que uma maioria de disposições de reestruturação também estão em falta noutras formas de dívida, tais como empréstimos sindicados ou dívida subsoberana. O recurso a dívida colateralizada juntamente com a falta de transparência plena também dificulta a reestruturação da dívida soberana com o setor privado. As propostas do FMI destinam-se essencialmente a reforçar as disposições contratuais, promovendo a adoção de CAC reforçadas, não apenas em obrigações internacionais, mas também na dívida subsoberana e desenvolvendo disposições similares em dívida não obrigacionista. Uma das propostas consiste em desenvolver «cláusulas para reduzir os pagamentos da dívida ou suspender automaticamente o serviço da dívida, tal como em caso de catástrofes naturais ou grandes choques económicos». Estas medidas, mesmo nos casos em que possam facilitar o envolvimento do setor privado nos processos de resolução da dívida soberana, não resolvem as deficiências e desadequações subjacentes da arquitetura financeira internacional. Mesmo com estas «melhorias» do quadro contratual, o sistema continua a carecer de um verdadeiro código de falência para os países procederem legalmente a uma quitação da dívida de forma abrangente, oportuna e justa. Com efeito, ainda não haverá um processo sistemático ao abrigo do qual se realize a reestruturação da dívida soberana e nenhuma possibilidade para um país reestruturar todo o seu volume de dívida num único lugar e num único processo abrangente. Os países mutuários continuarão a enfrentar reestruturações em série longas, opacas e heterogéneas, que não terão em conta necessidades de desenvolvimento, direitos humanos, vulnerabilidades climáticas existentes e desigualdades de género.

2.4. Após a DSSI, o que se segue?

Embora as medidas adotadas pelo G20 fossem necessárias, ao acordar apenas adiar e não cancelar os pagamentos, os riscos de uma crise da dívida foram simplesmente empurrados para o futuro. O presidente do Banco Mundial, **David Malpass**, parece concordar com esta análise dado que afirmou recentemente que uma vez que os pagamentos da dívida estão simplesmente a ser diferidos, não reduzidos, isto «não produz luz ao fim do túnel da dívida». Conforme a **Eurodad** afirmou após a DSSI ter sido acordada em abril de 2020, «o cancelamento permanente das dívidas será necessário para permitir aos países em desenvolvimento lidarem com os impactos sociais e económicos duradouros da pandemia de Covid-19 além de 2020, em particular no contexto de uma recessão mundial» e «a comunidade internacional deverá também trabalhar para acordar um quadro destinado a reduzir os encargos da dívida dos países em desenvolvimento a longo prazo e um processo sistemático para reestruturação da dívida soberana». O FMI e a sua diretora-geral, **Kristalina Georgieva**, reconheceram recentemente que, para combater o desdobramento da crise da dívida, as respostas devem ir além de resolver problemas de liquidez e que «medidas adicionais urgentes» são necessárias para responder aos problemas de solvência e reformar a «arquitetura» da dívida internacional.

A necessidade de alargar o prazo da DSSI para 2021 e mais além e de delinear um quadro comum para o cancelamento da dívida e reestruturação da dívida não foi apenas assinalada pelas **OSC**, mas também por vários governos, no Sul e Norte Global, e por instituições internacionais, nomeadamente a ONU, o FMI e o Banco Mundial. Em junho de 2020, **o Gabinete da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana** propôs uma prorrogação da suspensão da dívida sobre os reembolsos de dívida de quatro anos, ao mesmo tempo que reiterou o seu apelo «para o cancelamento da dívida e a implementação de um pacote de redução abrangente para os países africanos em resposta à COVID-19».

A proposta de alargar a DSSI e de implementar mais medidas de redução da dívida foi também incorporada no **menu de opções** preparado no âmbito do processo «Financiamento para o Desenvolvimento na Era da COVID-19 e Mais Além» que foi convocado em conjunto pela ONU e os governos do Canadá e da Jamaica, bem como o **resumo da reunião dos ministros das Finanças** que se realizou a 8 de setembro de 2020. Durante essa reunião, representantes da Alemanha, Arábia Saudita, China, Costa do Marfim, Etiópia, França, Japão, Nigéria, Noruega, Países Baixos, Paquistão, Ruanda, Senegal, Sri Lanka, FMI, Banco Mundial, União Africana, CNUCED e a CCI manifestaram o seu apoio a uma prorrogação da DSSI para 2021. Além disso, representantes da Alemanha, Barbados, Belize, (PEID), Egito, Etiópia, Fiji, França, Gâmbia, Itália, Nicarágua, Nigéria, Países Baixos, Paquistão, Ruanda, Senegal, ECLAC, AU, FMI e CNUCED reconheceram a necessidade de redução da dívida e reestruturação da dívida para países em desenvolvimento.

Por último, o **Instituto de Finanças Internacionais (IFI)**, representando os mutuantes do setor privado, publicou uma carta dirigida ao G20 na qual reconhecia que «os problemas de liquidez que persistem além do curto prazo podem indicar problemas de solvência subjacentes e devem ser tratados recorrendo aos mecanismos estabelecidos, incluindo um programa do FMI e negociações de reestruturação da dívida».

Os dados relativos às próximas medidas para a prorrogação da DSSI e nova redução da dívida ainda são desconhecidos. Contudo, pode esperar-se que a prorrogação da DSSI e a definição de um quadro comum sobre reestruturação e redução da dívida espelhem os cenários que se seguem.

Prorrogação da DSSI: Há concordância entre os países do G20 sobre prorrogar a DSSI em 2021. Estão em curso discussões relativas à duração da prorrogação: se se comprometerem com uma extensão de 6 meses ou, conforme o FMI e o Banco Mundial estão a sugerir, uma prorrogação de um ano completo. É igualmente possível um acordo intermédio relativo a uma prorrogação de 6 meses com mais 6 meses adicionais a ser decidido durante as reuniões da Primavera do FMI e do Banco Mundial. Não existe acordo sobre estender a DSSI a outros países, apesar do sobre-endividamento e das necessidades que os países de rendimento médio estão a enfrentar. Os BMD, incluindo o Banco Mundial, até ao momento também estão excluídos de quaisquer planos para alargar a DSSI e não parece haver um plano específico para tornar vinculativo o envolvimento do setor privado na suspensão dos pagamentos da dívida (ver secções 2.3.1 e 2.3.2 acima para uma análise específica da participação dos mutuantes multilaterais e privados). Cumprir salientar que o **apoio do G7** à prorrogação da DSSI seria «no contexto de um pedido de financiamento do FMI», o que, conforme sustentado anteriormente, acarreta o risco de abrir a porta a uma nova onda de austeridade. Embora uma prorrogação do prazo da DSSI seja bem-vinda, dado que libertará recursos vitais num momento crítico, também revela que foi um erro não instituir uma proposta mais ambiciosa desde o início, o que poderia ter sido um incentivo para um maior número de países pedirem a participação. O anúncio de uma curta prorrogação (por exemplo, de 6 meses) beneficiará os países que já se candidataram, mas é pouco provável que crie incentivos para outros países aderirem nesta fase.

Reestruturação e redução da dívida: Estão em curso discussões sobre qual a melhor forma de proporcionar processos de reestruturação da dívida a países confrontados com uma dívida insustentável e o risco de incumprimento, de uma forma que não se torne um processo demasiado moroso e demasiado dispendioso para os países mutuários. Conforme as **OSC denunciaram amplamente**, sem um processo de reestruturação da dívida abrangente, a redução da dívida e os novos empréstimos das IFI transformam-se no resgate do setor privado. Além disso, **a investigação do FMI mostra** que a ação de «esperar para reestruturar a dívida até depois de ocorrer um incumprimento está associada a quedas maiores do PIB, do investimento, do crédito do setor privado e dos fluxos de capital do que as reestruturações preventivas». O **FMI e o Banco Mundial** apresentarão ao Comité do Desenvolvimento «um plano de ação conjunto até ao final de 2020 para a redução da dívida que visa os países da AID em situações de dívida insustentável. Na **reunião dos ministros das Finanças no âmbito do Financiamento para o Desenvolvimento da ONU**, os países do G20 salientaram que a prestação de redução da dívida para resolver problemas de solvência deverá ser disponibilizada caso a caso com base nas vulnerabilidades e necessidades do país. Esta solução também foi defendida por credores privados, que indicaram que a participação dos mutuantes privados apenas ocorrerá se for adotada uma abordagem caso a caso.

Os mutuantes do Clube de Paris, o Banco Mundial e os credores privados concordam que qualquer acordo relativo à reestruturação e redução da dívida deverá seguir as diretrizes decididas pelo G20 e o Clube de Paris, e deverá ser executado através da estrutura do FMI/Banco Mundial/Clube de Paris, em paralelo com negociações com os múltiplos mutuantes privados específicos do país. Apoiar-se nos fóruns existentes para a resolução da dívida significa **deixar por resolver as deficiências persistentes na atual forma desordenada, opaca e desigual** de abordar as crises de dívida soberana. As questões que continuam por responder são: em que condições deverá ser oferecida a reestruturação e redução da dívida, a que países (dentro do círculo da DSSI de países elegíveis ou para lá dele), e a partir de que mutuantes (de que modo os mutuantes privados podem ser obrigados a participar e as instituições multilaterais serão ou não envolvidas)? O principal risco é que, conforme o **setor privado** e o G7 já estão a exigir, a reestruturação e redução da dívida apenas será concedida a países que peçam um programa completo do FMI com condicionalidades, o que acarreta o risco de originar mais austeridade.

Transparência: A ênfase de muitos dos governos do Clube de Paris, bem como do FMI e do Banco Mundial, relativamente ao futuro da DSSI e à redução da dívida, reside na transparência. O **Banco Mundial** enaltece a abertura e a transparência dos dados divulgados através da **ferramenta Estatísticas da Dívida Internacional** e promete uma nova edição que proporcionará «mais pormenores e mais dados desagregados sobre a dívida soberana mesmo antes da sua história de quase 70 anos». O apelo à transparência é particularmente dirigido à China, juntamente com um pedido para todos os credores oficiais participarem plenamente na DSSI e em futuras iniciativas de reestruturação da dívida. A **China** tem-se mostrado relutante em incluir na DSSI dívidas detidas pelo seu banco público, o Banco de Desenvolvimento da China, alegando que este detém dívidas comerciais que não são diretamente abrangidas pela iniciativa. **O G7** fez uma referência dissimulada a esta situação quando lamentou «a decisão de alguns países de classificarem grandes instituições detidas pelo Estado e controladas pelo Estado como mutuantes comerciais e não credores bilaterais oficiais, sem prestarem tratamento comparável, nem transparência». Uma vez que os apelos à transparência são essencialmente dirigidos à China e aos países mutuários, é importante salientar que a falta de transparência sobre dados da dívida é generalizada, porquanto outros mutuantes bilaterais oficiais, BMD e mutuantes privados apenas partilham informações limitadas da dívida que detêm de diferentes países mutuários, do calendário de pagamentos ou das condições nas quais essas dívidas foram contraídas. Há muito que tem sido esta a situação e, como resultado, as OSC apelam há vários anos à **transparência e a um registo publicamente acessível de dados relativos a empréstimos e dívida** de todos os mutuantes e mutuários.

2.5. Fora da rede de segurança: Países excluídos pela DSSI do G20

A crise expôs, uma vez mais, as desigualdades estruturais da arquitetura financeira internacional. Embora os países de baixo rendimento tenham recebido apoio reduzido através da DSSI do G20, e as economias avançadas tenham implementado pacotes substanciais de apoio orçamental e financeiro equivalente, em média, a **19,8 por cento do PIB**, um grupo de 78 países em desenvolvimento – que inclui os países de rendimento médio baixo e de rendimento médio alto, bem como muitos PEID – foi, em grande parte, obrigado a enfrentar a crise sozinho. A dimensão dos pacotes de resposta nestes países é uma fração do registado nas economias avançadas. As medidas orçamentais e financeiras para combater a Covid-19 nos mercados emergentes (na sua maioria rendimento médio alto) representam, em média, **5,1 por cento do PIB**. A disparidade alarmante nas respostas pode ser atribuída aos condicionalismos de financiamento no contexto de uma Rede de Segurança Financeira Mundial (RSFM) heterogénea e desigual. Esta rede destina-se a evitar e a mitigar os impactos de uma crise económica e financeira na economia mundial. A RSFM supostamente permite aceder a empréstimos do FMI, a *swaps* do banco central e a acordos financeiros regionais. Juntar estes diferentes mecanismos pode ajudar a mobilizar até **3,5 biliões de dólares americanos**. Contudo, os mercados emergentes podem aceder apenas a um quarto deste valor, e o acesso para quase metade deles está limitado somente a empréstimos do FMI.

Enquanto os países de médio rendimento lutam para financiar a sua resposta à Covid-19, os credores externos prosseguiram a cobrança atempada da dívida devida pelo setor público. Para 68 países não elegíveis para participarem na DSSI do G20, em relação aos quais estão disponíveis dados, está previsto que o serviço da dívida pública externa atinja 273,43 mil milhões de dólares americanos em 2020. A esmagadora maioria desses pagamentos é devida a credores privados: 196,7 mil milhões de dólares americanos, o equivalente a 72,2 por cento do total. Sem um **quadro de resolução da dívida ou um mecanismo de moratória da dívida soberana** vinculativo, esses países dispõem de opções muito limitadas para resolverem os encargos com a dívida além de negociações caso a caso, complexas e morosas, com uma miríade de credores privados externos. O potencial para retaliação jurídica e económica por parte dos credores é substancial, e as probabilidades de sucesso são mínimas. A disfuncionalidade do sistema ajuda a explicar por que razão os países continuam a liquidar as suas dívidas apesar do custo de oportunidade em termos de vidas perdidas para a pandemia.

O aspeto mais perturbador desta dinâmica é o falso sentimento de complacência adotado pelo G20, sustentado pela evolução recente do mercado. Após o pânico inicial dos mercados que desencadeou saídas de capital dos países em desenvolvimento próximas dos **100 mil milhões de dólares americanos** entre fevereiro e abril de 2020, tem-se registado uma recuperação constante. As saídas agregadas desde o início do ano cifram-se atualmente nos **32,9 mil milhões de dólares americanos**. As medidas adotadas pelos bancos centrais nas economias avançadas e a emissão de dívida adicional pelos países emergentes apoiaram o regresso dos investidores internacionais ao longo dos últimos três meses. Desde o início do ano, estes países emitiram mais de **920 mil milhões de dólares americanos** em dívida interna e externa para financiarem a sua resposta à pandemia. A emissão de novas dívidas a este ritmo ficará acima dos níveis registados ao longo dos últimos cinco anos. O regresso dos investidores privados está a alimentar a crença de que a maioria dos desafios financeiros enfrentados pelos países em desenvolvimento estão sob controlo e de que não são necessárias medidas suplementares.

Uma análise superficial do impacto económico e sanitário da pandemia revela que esta perceção não só é incorreta, como também é perigosa. As projeções económicas do impacto da pandemia têm sido continuamente revistas em baixa à medida que ficam disponíveis mais informações. As projeções de crescimento, saldos orçamentais e dívida sobre o impacto da pandemia nos países em desenvolvimento elaboradas pelo FMI foram cortadas entre abril e junho deste ano. Prevê-se que as economias dos países em desenvolvimento registem uma contração de **3 por cento do PIB** em 2020. Esse valor representa uma revisão em baixa de 2 pontos percentuais em relação à projeção inicial. De igual modo, projeta-se agora que a dívida pública aumente de 52,4 por cento do PIB em 2019 para 63,1 por cento em 2020. O valor revisto inclui um aumento de 1,1 pontos percentuais da dívida pública comparativamente com os valores publicados em abril. É efetivamente esperado que os países em desenvolvimento suportem um peso da dívida substancialmente superior com perspetivas económicas muito reduzidas à medida que a pandemia ameaça as suas populações.

Embora inicialmente a China, a Europa e os Estados Unidos tenham sofrido a maioria das mortes causadas pela Covid-19, a pandemia está agora firmemente enraizada nos países em desenvolvimento. Em julho de 2020, os países em desenvolvimento representavam **80 por cento** das mortes relacionadas com Covid-19. A prevalência de fatores estruturais, como taxas elevadas de pobreza, presença generalizada de trabalho informal e redes de segurança social precárias diminuiu a eficácia das medidas de contenção. Em todo o mundo, **1,8 mil milhões** de trabalhadores informais e **300 milhões** de pessoas recém-desempregadas são confrontados diariamente com a escolha entre a fome e privação e a exposição à pandemia. Milhões de pessoas são forçadas a violar as medidas de confinamento, a fim de obter sustento para si e para as suas famílias. Esta situação criou as condições para a pandemia se propagar a uma **taxa de crescimento** rápida na maior parte do continente africano e da América Latina. À medida que a pandemia continua e se intensifica, a capacidade de as autoridades manterem medidas de quarentena preventivas está a caminhar para um ponto de rutura. É apenas uma questão de tempo até vários destes países se verem confrontados com um tipo similar de escolha existencial, entre cumprir as suas dívidas ou proteger as suas populações. Quando esse momento chegar, os países em desenvolvimento estarão numa posição muito mais fragilizada para lidarem com outra paragem repentina da economia da dimensão observada no início deste ano. Nessa altura, o resultado mais provável será o incumprimento e uma crise da dívida generalizada.

Este dilema difícil salienta a falta de visão no apoio oferecido aos países de médio rendimento, revelada nas lacunas da DSSI do G20. A ênfase no envolvimento voluntário dos credores privados na resolução dos desafios originados pela Covid-19, em vez de criar mecanismos vinculativos para uma partilha equitativa dos encargos, apenas servirá para aumentar o custo humano e económico da crise.

3. Feedback do terreno: A DSSI fica aquém das expectativas

Esta secção examina os casos do Nepal, dos Camarões, do Quênia, de El Salvador, do Paquistão, da Zâmbia e das Filipinas⁶ e ilustra as deficiências da iniciativa DSSI.

3.1. Nepal⁷

Por Daniel Munevar (Eurodad), julho de 2020

O Nepal é um dos 40 países que se candidataram à DSSI a 30 de junho de 2020 e um dos 18 países que assinaram um Memorando de Entendimento (MdE) com o Clube de Paris para beneficiarem de uma suspensão temporária dos pagamentos da dívida. Estas ações permitiram ao país diferir as obrigações do serviço da dívida devida a credores oficiais no valor de 18,8 milhões de dólares americanos até ao final de 2020. Além disso, o país recebeu um empréstimo no âmbito da Linha de Crédito Rápido do FMI no valor de 214 milhões de dólares americanos para responder à pandemia. O apoio e alívio proporcionados são dramaticamente insuficientes relativamente ao impacto social e económico da crise e à evolução geral das vulnerabilidades relacionadas com a dívida.

Os esforços para conter a Covid-19 têm sido relativamente bem-sucedidos no Nepal. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Nepal comunicou 16 649 casos de Covid-19 e um total de 35 mortes até 10 de julho de 2020. A taxa de contágio tem registado uma tendência descendente, de 740 novos casos por dia no pico, para 120 em julho. Apesar desta evolução positiva, espera-se que a crise represente um forte revés na melhoria do desenvolvimento humano alcançado ao longo da última década. Prevê-se que mais de **2 milhões** de pessoas percam o emprego em simultâneo com o regresso de 1,5 milhões de migrantes adicionais ao país. Atualmente, há **9,9 milhões** de pessoas (34 por cento da população) a viverem em situação de pobreza. Está previsto que este número aumente devido à pandemia.

A crise económica atual está estreitamente relacionada com esta dinâmica. Estima-se que o crescimento do PIB caia de 7,1 por cento em 2019 para 1 por cento em 2020. O principal motor desta dinâmica é a redução nas duas principais fontes de moeda estrangeira: o turismo e as remessas, cuja diminuição prevista para 2020 perfaz um total de 1,9 mil milhões de dólares americanos (7,2 por cento do PIB). As finanças públicas sofrerão um golpe significativo em resultado dessas reduções de receitas provenientes de moeda estrangeira. Espera-se que as receitas fiscais caiam 278 milhões de dólares americanos (2 por cento do PIB) em 2020. Neste contexto, o país irá rapidamente reverter o pacote de resposta introduzido para combater a Covid-19 no valor de 738 milhões de dólares americanos (2,3 por cento do PIB). Está previsto que o Nepal reduza a despesa pública em 2 por cento do PIB entre 2021 e 2022. Essa redução trará a despesa geral para níveis inferiores aos anteriores à crise, o que aponta para cortes no orçamento na altura em que o reforço das capacidades públicas é mais necessário.

Os encargos da dívida irão agravar-se em consequência da crise, com uma previsão de aumento dos níveis da dívida pública de 30,1 por cento para 43,8 por cento do PIB entre 2019 e 2022. Em termos absolutos, tal representa um aumento de 7,2 mil milhões de dólares americanos. A maioria desta dívida será causada pela emissão de dívida em mercados internos, estando previsto que a dívida pública interna aumente a sua quota na dívida pública de 43,5 por cento para 52,9 por cento durante esses anos. Embora a dívida interna diminua o grau de vulnerabilidade a choques externos, também aumenta os custos do serviço da dívida. Em resultado das mudanças no volume e na composição da dívida pública, a quota de receitas públicas afetada ao serviço da dívida aumentará de 24,4 por cento em 2019 para 28,5 por cento em 2022. Prevê-se que a dívida limite ainda mais a capacidade de o governo nepalês responder às necessidades da sua população.

Tendo isto presente, a suspensão do serviço da dívida pelos credores bilaterais é claramente insuficiente para responder aos desafios que o país enfrenta. O caso do Nepal salienta a importância de prorrogar a DSSI do G20 além de 2020 e de incluir credores multilaterais como parte da suspensão. Em 2020, o Nepal tem de reembolsar 219 milhões de dólares americanos, o equivalente a 87 por cento do seu serviço da dívida pública externa, a credores multilaterais. Uma prorrogação da DSSI do G20 e a inclusão de credores multilaterais nesta iniciativa poderia proporcionar 274 milhões de dólares americanos adicionais por ano em recursos disponíveis para o Nepal. Estes recursos poderiam ser usados para responder aos requisitos de financiamento dos esforços de recuperação após a Covid-19 e reduzir as vulnerabilidades gerais relacionadas com a dívida.

6 Estes casos do Nepal, Camarões, Quênia e El Salvador foram elaborados por Fanny Gallois (Plateforme Dette et Développement), Jürgen Kaiser (Erlasjahr.de) e Daniel Munevar (Eurodad), em julho de 2020. Os casos do Paquistão, da Zâmbia e das Filipinas foram elaborados por Abdul Khaliq (ISEJ Paquistão e Rede CADTM), AFRO-DAD - Fórum e Rede Africanos sobre Dívida e Desenvolvimento e Centro Jesuíta para a Reflexão Teológica (JCTR), e pelo Asian People's Movement on Debt and Development (APMDD), respetivamente, e editados por Daniel Munevar (Eurodad) em setembro e outubro de 2020.

7 Salvo indicação em contrário, todos os números desta secção correspondem ao comunicado de imprensa do FMI (2020) «República do Quênia - Pedido de desembolso no âmbito da Linha de Crédito Rápido -; Relatório de notação; e Declaração do diretor executivo para a República do Quênia». Relatório por país n.º 20/155 do FMI.

3.2. Camarões

Por Fanny Gallois (*Plateforme Dette et Développement*), julho de 2020

A elegibilidade dos Camarões para a DSSI do G20 foi confirmada em maio de 2020. A iniciativa poderia libertar até **276 milhões de dólares americanos em 2020** (33 por cento do serviço da dívida pública externa global em 2020), numa altura em que o país se encontra sob uma enorme pressão devido ao impacto da pandemia e a subsequente perda de receitas. Contudo, pouco tempo depois de o acordo ser anunciado, a **agência de notação de crédito Moody's** colocou as notações do país em revisão para depreciação, explicando que a sua participação na iniciativa criava o «risco de os credores do setor privado incorrerem perdas», se participassem na iniciativa em termos comparáveis. Esta ameaça poderá não apenas traduzir-se numa depreciação efetiva da notação do país, e no aumento subsequente do custo de futuros empréstimos e um potencial agravamento do seu peso da dívida, mas poderá também impedir os Camarões de procurarem obter suspensão juntos dos seus credores privados, a quem devem mais de 20 por cento do seu serviço da dívida externa este ano. Se os credores privados continuarem a procurar obter os pagamentos, os recursos libertados pela moratória do G20 servirão apenas para encher os seus próprios bolsos, em vez de serem usados para a resposta social, sanitária e económica muito necessária à crise.

Com efeito, até 10 de julho, o número de casos de Covid-19 nos Camarões continuava a aumentar. Desde o início da pandemia, um total de 14 196 casos e 359 mortes foram **comunicados**. O país é **considerado** o epicentro da pandemia na África Ocidental e Central. Tal como para muitos outros países na região, a capacidade dos Camarões para lidarem com a pandemia através de medidas de confinamento é dificultada por fatores socioeconómicos estruturais: **90,5** por cento dos trabalhadores pertencem ao setor informal e 88 por cento da população encontra-se fora da rede de segurança social; **10,9** milhões de pessoas vivem na pobreza (45,3 por cento da população) com acesso extremamente **limitado** ao abastecimento de água e a condições de habitação adequadas. O sistema de cuidados de saúde é frágil, com apenas 0,9 médicos por cada 10 000 pessoas e 40 ventiladores para cobrir 25 milhões de pessoas. Estes fatores explicam o insucesso na contenção da pandemia.

A dívida dificulta ainda mais a capacidade de o país investir recursos na sua resposta à pandemia. Em 2015, por exemplo, os Camarões lançaram uma emissão de euro-obrigação, que ascendeu a cerca de **750 milhões de dólares americanos de dívida, a uma taxa de juro de 8,8 por cento**. Uma dívida que os Camarões terão de continuar a pagar em 2021 e no futuro, quando serão obrigados a retomar os pagamentos da dívida bilateral suspensa. Entre 2021 e 2024, os Camarões terão de reembolsar mais de 3,3 mil milhões de dólares americanos aos seus mutuantes, acrescidos dos pagamentos da dívida adiados e de dívida recém-adquirida para fazer face às necessidades financeiras resultantes da pandemia. Restam poucas dúvidas de que a dívida nos Camarões não será sustentável nessa altura.

3.3. Quênia⁸

Por Daniel Munevar (*Eurodad*), julho de 2020

Apesar do grave impacto da pandemia de Covid-19, o Quênia foi um dos países que **anunciou** que não participará na DSSI do G20. Esta decisão foi orientada por preocupações relativas aos potenciais impactos do seu acesso aos mercados financeiros. As depreciações das ANC dos países que participam na DSSI do G20, como os Camarões, ajudam a explicar a posição adotada pelo governo queniano. Uma depreciação da notação aumenta os custos de financiamento ao mesmo tempo que limita o acesso a financiamento adicional nos mercados. Assim, nalguns casos, considera-se que os custos a longo prazo associados a uma depreciação se sobrepõem aos benefícios a curto prazo de uma suspensão do serviço da dívida.

8 Salvo indicação em contrário, todos os números desta secção correspondem ao comunicado de imprensa do FMI (2020) «República do Quênia - Pedido de desembolso no âmbito da Linha de Crédito Rápido -; Relatório de notação; e Declaração do diretor executivo para a República do Quênia». Relatório por país n.º 20/156 do FMI.

No caso do Quênia, este ato de equilíbrio pode ser representado do seguinte modo: por um lado, o Quênia é elegível para a suspensão dos pagamentos no âmbito da DSSI do G20 até 803 milhões de dólares americanos em 2020. Por outro lado, a dívida pública externa do país devida a credores privados ascende a 10,2 mil milhões de dólares americanos. Esse valor representa 33 por cento da dívida pública externa do país. Os custos do serviço da dívida neste tipo de dívida ascendem a uma média de 502 milhões de dólares americanos por ano para o período 2020-2022. Para o Quênia, a participação na DSSI do G20 colocaria o país num cenário em que o pagamento do serviço da dívida, suspenso no âmbito da iniciativa, se somaria ao aumento dos custos do serviço da dívida sobre a dívida pública externa devida a credores privados a partir de 2022. Numa reviravolta de ironia trágica, o Quênia não está em condições de suportar uma redução que tanta falta faz em 2020, dado que os riscos que assumiria num contexto de vulnerabilidades relacionadas com a dívida de elevado grau seriam incomportáveis.

Esta dinâmica é altamente problemática atendendo ao impacto da crise no país. De acordo com a [OMS](#), o Quênia comunicou 9 448 casos de Covid-19 e um total de 181 mortes até 10 de julho. A doença continua a propagar-se com 600 novos casos por dia registados a 20 de julho, ilustrando que a Covid-19 ainda não está controlada no país. Além da pandemia, uma grande praga de gafanhotos ameaça desencadear uma crise de fome. Estima-se que **14,5 milhões de pessoas no país** estejam assinaladas como estando em situação de insegurança alimentar. A capacidade das autoridades para lidarem com estas ameaças é extremamente limitada: **19,2 milhões de pessoas (38,7 por cento da população)** vivem em condições de pobreza com falta de acesso a habitação, com infraestruturas de abastecimento de água, higiene e saneamento desadequadas, e com serviços de cuidados de saúde deficientes. O país tem um total de **518 unidades de cuidados intensivos** disponíveis para os seus mais de 50 milhões de cidadãos.

As perspetivas económicas do país são assustadoras. Estima-se que o crescimento do PIB caia de 5,4 por cento em 2019 para 0,8 por cento em 2020. Está previsto que a atividade económica em setores fundamentais como as exportações agrícolas e o turismo diminua 1,6 mil milhões de dólares americanos (1,9 por cento do PIB) em 2020. Espera-se igualmente que as remessas reduzam 197 milhões de dólares americanos (0,4 por cento do PIB). Esta dinâmica está a colocar uma enorme pressão sobre as finanças públicas. O governo do Quênia criou um pacote de resposta à Covid-19 com medidas no valor de 1,44 mil milhões de dólares americanos (1,44 por cento do PIB). O financiamento para essas medidas foi prestado, em parte, por um empréstimo da Linha de Crédito Rápido do FMI de 739 milhões de dólares americanos. Contudo, tal como noutros casos, está previsto que essas medidas sejam eliminadas dentro de meses. Prevê-se que o país reduza a despesa pública num valor equivalente a 2,3 por cento do PIB entre 2020 e 2022. Tal como no caso do Nepal, essa redução trará a despesa pública global para níveis inferiores aos anteriores à crise.

Em consequência da pandemia de Covid-19, as vulnerabilidades da dívida pública do Quênia aumentarão substancialmente. A dívida pública aumentará de 61,7 por cento do PIB em 2019 para 69,9 por cento em 2022. Esse valor equivale a um aumento de 23,7 mil milhões de dólares americanos. Está previsto que o peso do serviço da dívida nas receitas do governo aumente para níveis verdadeiramente preocupantes: de 53,5 por cento para 74,5 por cento durante o mesmo período. Os credores não incluídos na iniciativa continuarão a cobrar pagamentos ao país em montantes impressionantes. Em 2020, espera-se que os credores multilaterais e privados do Quênia recebam 793 milhões de dólares americanos e 663 milhões de dólares americanos em serviço da dívida. Para os próximos anos estão projetados números similares.

Embora esteja previsto que estes recursos sejam utilizados para cumprir os créditos dos credores, o governo do Quênia será forçado a diminuir a sua capacidade de resposta a choques e terá uma menor capacidade de satisfazer os requisitos de financiamento da Agenda 2030 dos ODS.

O caso do Quênia revela limitações estruturais suplementares da DSSI do G20. A escolha de proporcionar uma suspensão, em vez de um cancelamento, e a tónica no envolvimento voluntário dos credores privados colocou países como o Quênia numa situação impossível. Embora o país necessite de uma redução da dívida, não pode solicitá-la oficialmente por receio de agravar as suas vulnerabilidades relacionadas com a dívida. É provável que esse pedido só ocorra quando um incumprimento se tornar inevitável e os custos humanos e económicos da crise se tiverem tornado incontroláveis desnecessariamente.

3.4. El Salvador

Por Jürgen Kaiser (Erlassjhar.de), julho de 2020

Antes de os efeitos económicos da pandemia de Covid-19 se fazerem sentir em El Salvador, o «pulgarcito de America»⁹ era já a mais criticamente endividada entre as cinco repúblicas da América Central. A 1 de janeiro de 2019, El Salvador apresentava os valores mais elevados em três de cinco indicadores da dívida (Dívida pública/Rendimento nacional bruto (RNB), Dívida externa/Exportações, Serviço da dívida externa/Exportações), e o segundo mais alto noutros dois (Dívida pública/Receitas públicas e Dívida externa/RNB).

Enquanto país de médio rendimento, El Salvador foi excluído da Iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados¹⁰ na década de 1990 e início da década de 2000, da qual, na região, só as Honduras e Nicarágua beneficiaram. A mesma lógica influiu em abril de 2020, quando o G20 lançou a DSSI e, mais uma vez, a inclusão/exclusão foi decidida com base no acesso à AID. Esse acesso, por sua vez, foi amplamente baseado no rendimento *per capita*, ignorando se o país em questão tinha um problema de dívida ou era afetado pela pandemia e a subsequente recessão de forma pronunciada.

As projeções iniciais de sustentabilidade da dívida feitas pelo FMI em meados de abril assumiam uma crise em forma de «V» que, após uma taxa de crescimento em 2020 de -5,4 por cento, já seria amplamente compensada em 2021 com crescimento positivo de 4,5 por cento. Em junho de 2020, o FMI reviu ambas as projeções para a região mais alargada da América Latina e Caraíbas, mas não tinha sido disponibilizado um cálculo renovado para El Salvador na altura da redação. Os fatores de risco mais importantes contra um cenário tão otimista incluem uma diminuição acentuada das remessas, aumento dos custos de empréstimos dos mercados financeiros, instabilidade política e uma gestão questionável dos riscos sanitários da pandemia.

As remessas, na sua maioria provenientes dos EUA, do Canadá e de Espanha, representam cerca de um quinto do PIB. Com a pandemia ainda a propagar-se nos EUA e os riscos contínuos de um aumento crescente no desemprego, as remessas podem ser ainda mais afetadas do que as previsões atuais. A diminuição das receitas colocará mais pressão sobre os níveis da dívida. Além da dívida externa existente a detentores de obrigações estrangeiros, no início da recessão o governo emitiu outra obrigação de mil milhões de dólares americanos com um cupão de 7,12 por cento, cujo reembolso é devido no começo de 2022. El Salvador já teria dificuldade em cumprir este cupão com base no seu rendimento atual anterior à crise, mesmo sem recessão.

Com as duas administrações anteriores, o país tinha obtido algum nível de estabilidade política. Com a chegada do presidente populista Najib Bukele, esta estabilidade desvaneceu-se amplamente. Um exemplo bem visível é a ocupação militar do Parlamento em fevereiro, a fim de forçar uma alteração do orçamento solicitada pelo presidente e que beneficia o exército mediante a compra de mais armamento no estrangeiro. A instabilidade política parece ter-se também traduzido numa má gestão da crise sanitária.

à data de 10 de julho, a pandemia apresenta uma tendência perturbadora no país. O número de casos confirmados de Covid-19 está a aumentar e atingiu o pico de **298** novos casos por dia nas comunicações mais recentes disponíveis. Verificou-se um total de 9 142 casos e 249 mortes desde o início da pandemia. Prevê-se que a crise contribua para um agravamento da pobreza e da privação. Há **2,2 milhões** de pessoas (33,8 por cento da população) a viverem em situação de pobreza em El Salvador. Estima-se que uma em cada três famílias no país seja encabeçada por mulheres, o que equivale a 580 000 agregados familiares. As mulheres encontram-se numa situação de extrema vulnerabilidade atendendo aos padrões de emprego feminino e ao trabalho doméstico não remunerado. Tal como noutros casos, a capacidade de o país implementar uma rede de segurança temporária para impor medidas de confinamento é dificultada por **condicionalidades orçamentais**, vulnerabilidades relacionadas com a dívida e falta de apoio por parte da comunidade internacional.

⁹ Sendo o país mais pequeno da América continental, El Salvador é carinhosamente chamado de «Pulgarcito de America» (o «Pequeno Polegar das Américas»).

¹⁰ A Iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados (HIPC) foi um programa de redução da dívida lançado pelo Banco Mundial e aprovado em 1996, que foi implementado pelos países credores do G7 e do Clube de Paris. Proporcionou uma redução significativa da dívida de credores bilaterais do Clube de Paris a um grupo de 36 países e foi complementado pela Iniciativa Multilateral de Diminuição da Dívida (MDRI) de 2005, que proporcionou um cancelamento adicional da dívida multilateral.

3.5. Paquistão

Por Abdul Khaliq (ISEJ Paquistão e Rede CADTM), setembro de 2020

Os indicadores de uma crise da dívida grave já estavam presentes no Paquistão muito antes do início da crise de Covid-19. A pandemia serviu apenas de detonador de uma crise estrutural. Após anos de uma ofensiva neoliberal, o peso da dívida do Paquistão subiu em flecha. Apesar de o FMI classificar o Paquistão como um país de baixo risco de sobre-endividamento, a realidade é que o país já se encontra numa situação de sobre-endividamento, **de acordo com o Portal de Dados da Dívida da Jubilee Debt Campaign**. Além disso, embora teoricamente seja elegível para a DSSI, uma grande parte da dívida externa do Paquistão não está abrangida por esta iniciativa dado que a maioria da sua dívida é devida ao setor privado e a organizações multilaterais.

Para o Paquistão, a DSSI do G20 prevê uma suspensão temporária da dívida durante oito meses, envolvendo até 1,8 mil milhões de dólares americanos em pagamentos da dívida diferidos. É apenas uma gota no oceano. Nestes tempos conturbados, não há nada de mais draconiano do que forçar um país a contrair mais empréstimos para financiar a resposta de emergência à Covid-19. O Paquistão foi obrigado a fazê-lo em montantes significativos. O FMI concedeu ao país um empréstimo de **1,4 mil milhões de dólares americanos** no âmbito do Instrumento de Financiamento Rápido. Além disso, um consórcio de instituições multilaterais, composto pelo **Banco Mundial**, o **Banco de Desenvolvimento Asiático (BDA)** e o **Banco Asiático de Investimentos em Infraestruturas (BAII)**, assinou acordos para conceder empréstimos ao país até 1,75 mil milhões de dólares americanos.

Comportamento de acosso por parte das IFI

Em resposta a estes desafios, o **Paquistão** adotou uma posição explícita sobre a necessidade de redução da dívida para os países pobres. Como resultado, sofreu pressão das IFI e das ANC. As ANC ameaçaram o Paquistão com depreciações do risco de crédito para resolver a questão da justiça da dívida. Os problemas de dívida do país também se tornaram uma questão de geopolítica global. Adotando uma posição contraditória, os EUA opuseram-se ao apelo do Paquistão para uma redução da dívida na ONU, ao mesmo tempo que exigem que a China cancele empréstimos bilaterais alargados ao país, por serem considerados insustentáveis e injustos.

Neste contexto, prevê-se que o Paquistão necessite de 27,8 milhões de dólares americanos para cumprir pagamentos do serviço da dívida externa entre setembro de 2020 e junho de 2023. Este valor inclui pagamentos de 19,4 mil milhões de dólares americanos ao FMI, Banco Mundial, BDA e China. A dívida externa do país cifra-se nos 111 mil milhões de dólares americanos. Deste valor, 48,4 por cento são devidos a credores oficiais bilaterais, 38,1 por cento a credores multilaterais, e 9,4 por cento e 4,1 por cento a credores não oficiais e privados, respetivamente.

As classes trabalhadoras foram forçadas a suportar o efeito deste peso da dívida crescente através de tributação indireta e, conseqüentemente, a economia do Paquistão encontra-se numa situação extremamente frágil. Contudo, as IFI e as ANC apresentam um quadro cor-de-rosa sob as vestes de interpretações que servem os seus interesses de sustentabilidade da dívida. Como pode um país como o Paquistão – com um crescimento negativo do PIB (pela primeira vez em 70 anos), 45 por cento da população a viver abaixo do limiar da pobreza, 12 por cento de taxa de inflação e um rácio da dívida em relação ao PIB de mais de 80 por cento – ter a capacidade de reembolsar mais de mil milhões de dólares americanos por mês?

A economia do Paquistão encaminha-se para uma crise

O Paquistão encontra-se numa armadilha da dívida perfeita. A sua economia está a funcionar puramente sobre a dívida, o que é totalmente insustentável. Em breve, acontecerá o inevitável: incumprimento. Sem uma redução urgente e significativa da dívida por parte de todos os credores, associada a ações locais como uma auditoria à dívida pública e uma redução maciça nas despesas não relativas ao desenvolvimento, será difícil o Paquistão evitar o incumprimento.

De futuro, todos os credores mundiais devem avançar para um cancelamento e redução da dívida de forma urgente e abrangente, tanto para o Paquistão como para todos os outros países em desenvolvimento em dificuldades. Este apoio deve ser prestado sem o tipo de acosso institucional que caracterizou a «ajuda» no passado, nomeadamente a utilização extensiva de condicionalidades políticas, chantagem e alienação de bens patrimoniais. Uma solução abrangente deve incluir, pelo menos, três componentes básicas:

- 1. Devem cessar quaisquer novos empréstimos, mesmo os de resposta à crise de Covid-19.** Todos os pagamentos do serviço da dívida externa sobre dívidas bilaterais, multilaterais e privadas devidos pelo Paquistão devem ser suspensos pelo menos até junho de 2023.
- 2. A redução abrangente da dívida soberana deve seguir-se à fase de suspensão da dívida inicial.** A redução da dívida deve seguir a estrutura da assistência oferecida pela comunidade mundial à Alemanha em 1953.
- 3. As auditorias independentes à dívida devem ser consideradas uma componente integrante da redução abrangente da dívida soberana.** As auditorias devem realizar-se a nível nacional e devem ser responsáveis pela avaliação da legalidade de todos os empréstimos anteriores. Os resultados das auditorias à dívida irão depois informar o processo de cancelamento de dívidas ilegítimas e odiosas.

São necessários esforços coordenados por parte das OSC para garantir que estas medidas são adotadas e que países como o Paquistão não deixados sozinhos a lidar com o impacto da crise.

3.6. Zâmbia

Pelo AFRODAD – Fórum e Rede Africanos sobre Dívida e Desenvolvimento e Centro Jesuíta para a Reflexão Teológica (JCTR), setembro de 2020

A pandemia da Covid-19 teve repercussões na saúde, sociais e económicas significativas na Zâmbia. A 15 de setembro, o país tinha comunicado um total de 13 819 casos e 324 mortes relacionadas com a Covid-19. Até ao momento, o governo evitou a adoção de políticas draconianas para conter a pandemia. A resposta oficial tem sido baseada numa combinação de medidas de confinamento parcial essencialmente destinadas a reduzir os ajuntamentos em espaços públicos.

A pandemia teve um impacto devastador nas condições de vida da população. Antes da crise, **58 por cento da população** vivia abaixo do limiar da pobreza (com um rendimento inferior a 1,90 dólares americanos por dia). Prevê-se que esta percentagem aumente à medida que a crise vá afetando o mercado de trabalho. O setor informal representa 68 por cento do emprego no país. Desde o início da pandemia, a maioria das empresas sofreu perturbações graves devido à redução do número de interações pessoais que caracterizam o setor informal. O impacto é particularmente severo para os **pequenos agricultores** nas zonas rurais. Até 77 por cento da população vive em situação de pobreza nessas regiões.

Esta dinâmica afeta as mulheres de uma forma desproporcionada. Em 2019, menos de uma **em cada quatro mulheres em idade ativa** no país tinha emprego. O setor informal representa 76 por cento do total de emprego para as mulheres. A crise de Covid-19 tem tido um impacto duplo nas mulheres no país, onde a redução nos postos de trabalho no setor informal implicará um aumento no desemprego das mulheres, ao mesmo tempo que os encargos de prestação de cuidados continuam a recair sobre as mulheres. Como consequência da distribuição desigual, em termos de género, dos cuidados informais no agregado familiar, é provável que as oportunidades de trabalho e de vida das mulheres se tornem ainda mais limitadas após a pandemia.

Neste aspeto, as perspetivas para uma recuperação forte são preocupantes. Uma questão central é o peso da dívida com que o país se depara. A dívida pública da Zâmbia aumentou significativamente durante os últimos anos. Em 2018, o total da dívida pública atingiu os **18,3 mil milhões de dólares americanos**, o que equivale a 78,1 por cento do PIB. Deste valor, 11,2 mil milhões de dólares americanos correspondem a dívida pública externa. Quase metade deste valor (5,1 mil milhões de dólares americanos) representa obrigações e empréstimos de credores privados. Segundo o FMI, o país já se encontrava em risco elevado de sobre-endividamento antes do impacto da pandemia de Covid-19. A crise atual está a tornar mais complexa a resolução do problema subjacente, à medida que as finanças públicas se deterioram e os níveis da dívida continuam a subir. Esta situação é uma grande fonte de preocupação para a população e a sociedade civil.

A despesa com o serviço da dívida e os salários tem aumentado, em detrimento de investimentos em setores económicos importantes, tais como cuidados de saúde, agricultura e extração mineira, entre outros. Antes do início da pandemia, o país registava um défice de investimento sistémico, em particular no seu setor de cuidados de saúde. Apesar de fazer parte da Declaração de Abuja de 2001, em que os Estados membros da União Africana se comprometeram a alocar pelo menos 15 por cento dos seus orçamentos ao setor da saúde, o país ainda não cumpriu esse compromisso. Nos últimos cinco anos, a despesa pública com cuidados de saúde representou, em média, 9,1 por cento do orçamento do governo. Entretanto, durante o mesmo período, o serviço da dívida, por si só, representava **70,3 por cento** das receitas públicas. Este rácio está substancialmente acima do limiar de risco do FMI, que recomenda um rácio do serviço da dívida em relação às receitas não superior a 15 por cento. Prevê-se que a pressão do peso da dívida nas finanças públicas aumente ainda mais. A moeda interna (Kwacha) registou uma depreciação de mais de **24** por cento no primeiro trimestre de 2020. Essa depreciação aumentou os custos do cumprimento dos pagamentos da dívida externa, afetando severamente o volume de reservas internacionais do país. O Banco Mundial estima que a DSSI do G20 permitiria à Zâmbia suspender pagamentos do serviço da dívida que perfazem **139,2 milhões de dólares americanos**. Este valor é equivalente a 0,6 por cento do PIB e a 1,2 por cento do volume total de dívida externa da Zâmbia. O impacto marginal da DSSI nos requisitos do serviço da dívida é explicado pela estrutura do financiamento do país, em que a maioria dos empréstimos do setor público tem origem em fontes multilaterais e privadas. Estes credores representam 73,3 por cento da dívida pública externa e, no entanto, só é exigido que este grupo participe na DSSI a título voluntário e, até ao momento, o grupo não adotou quaisquer medidas para proporcionar uma redução adicional da dívida ao país.

O facto de a DSSI não colaborar com os credores privados reflete-se nas medidas adotadas pelo governo para responder ao seu peso da dívida. No horizonte perfila-se um grande pagamento de capital no valor de **US\$ 750 milhões de dólares americanos** a detentores de obrigações privados em 2022. Em maio, o governo contratou a Lazard, uma empresa de investimento especializada na dívida soberana, para aconselhar o país num eventual processo de reestruturação. A 22 de setembro, o governo abordou oficialmente detentores de obrigações privados para pedir uma **suspensão dos pagamentos** durante seis meses. É revelador que o pedido esteja fora do âmbito do **quadro da DSSI**. Trata-se de uma indicação de que mesmo nos casos em que os países requerem a participação dos credores privados, a **DSSI é desadequada**. Embora seja pouco claro se os credores aceitarão ou não o pedido de suspensão, espera-se que este constitua o primeiro passo para um processo de reestruturação mais amplo.

Neste contexto, as OSC assumiram um papel ativo na exigência de uma resposta pública que minimize o impacto negativo da pandemia. A sociedade civil na região **defendeu medidas** destinadas a combater o peso da dívida crescente do país. A este respeito, é cada vez mais claro que uma suspensão da dívida não será suficiente para resolver os problemas prementes que a Zâmbia enfrenta. É necessário apoio urgente por parte da comunidade internacional para resolver, simultaneamente, as necessidades de financiamento da recuperação e do desenvolvimento do país e para resolver o peso da dívida da Zâmbia. A redução da dívida com a participação dos credores privados é necessária para assegurar que o país pode reforçar a sua resposta à Covid-19 e apoiar uma recuperação sustentável.

3.7. As Filipinas

Pela Asian Peoples' Movement on Debt and Development (APMDD), outubro de 2020

As Filipinas têm estado numa posição vulnerável desde o início da pandemia de Covid-19. Essa vulnerabilidade pode explicar-se por quatro fatores: em primeiro lugar, os laços sociais e económicos estreitos entre a China e as Filipinas, e a proximidade geográfica entre os dois países. Em segundo lugar, o fluxo constante de emigração de trabalhadores contratados filipinos e, com migração cíclica, uma população cada vez mais itinerante. Em terceiro lugar, um sistema de cuidados de saúde público frágil que é o legado de décadas de financiamento desadequado devido à priorização do serviço da dívida. E, por último, desigualdades sociais e económicas significativas. Como consequência destas condições pré-existentes, a crise faz-se sentir de forma acentuada pela população do país.

Em fevereiro, as Filipinas sofreram a **primeira morte por Covid-19** fora da China. Desde então, o país comunicou mais de 304 266 casos ativos e um total de **5 344** causadas pela Covid-19. Em resposta à pandemia, o governo impôs medidas de confinamento a partir de 16 de março de 2020. As Filipinas sofreram um dos confinamentos **mais longos e mais rigorosos** na região. Contudo, as desigualdades profundas, uma falta de redes de segurança adequadas e um sistema de cuidados de saúde sobrecarregado afetaram a capacidade de essas medidas conterem a propagação da pandemia. A 31 de julho de 2020, 80 grupos representando 80 000 médicos e um milhão de enfermeiros afirmaram que o país estava a **perder a luta contra a Covid-19 e alertaram para o potencial** colapso do sistema de cuidados de saúde, a menos que o governo criasse medidas mais rigorosas e estratégias reajustadas.

Entretanto, a população do país foi obrigada a lidar com as consequências económicas da pandemia de Covid-19. Antes da pandemia, o FMI previa que a economia iria crescer **6,3 por cento em 2020**. Desde então, o Fundo reduziu as suas previsões e está agora previsto que a economia caia 3,6 por cento em 2020. Em consequência desta recessão acentuada, milhões de pessoas perderam os seus meios de subsistência. Estima-se que 7,3 milhões de pessoas tenham perdido temporária ou definitivamente os seus postos de trabalho. O Departamento do Trabalho e do Emprego (DOLE) estima que cerca de **10 milhões de trabalhadores** podem perder o seu posto de trabalho este ano. A fome e a pobreza estão a aumentar e o número de famílias que passam fome aumentou de 2,1 milhões em dezembro de 2019 para **4,2 milhões em maio de 2020**. O governo estima que, sem medidas de apoio, haverá mais **5,5 milhões** de pessoas a viverem na pobreza.

A pandemia de Covid-19 teve também consequências significativas na igualdade de género. Essas consequências são amplamente influenciadas por práticas discriminatórias múltiplas e interligadas que as mulheres já enfrentavam nas Filipinas. As mulheres estão **sobre-representadas** na economia informal e no trabalho de prestação de cuidados remunerado e não remunerado, e sub-representadas no emprego formal, incluindo estruturas de tomada de decisão e processos nas esferas privada e pública, bem como na propriedade de terra e outros ativos. Além da desigualdade económica, as mulheres são também altamente vulneráveis à violência doméstica. Desde o início do confinamento, em março, até meados de junho, foram comunicados mais de **4 200 casos de violência** contra mulheres e crianças pela polícia nacional das Filipinas.

O governo das Filipinas criou uma estratégia de quatro pilares para combater o impacto da pandemia.

- O primeiro pilar consiste num apoio de emergência prestado a grupos e indivíduos vulneráveis que ascende a 11 por cento do PIB. O primeiro pilar é parcialmente financiado pela subvenção para suprimentos de emergência rápida do Banco de Desenvolvimento Asiático (BDA).
- Os fundos do segundo pilar alargaram os serviços médicos para combater a Covid-19 com um orçamento que ascende a 0,3 por cento do PIB e recebeu financiamento do Banco Mundial.
- O terceiro pilar é composto por programas destinados a financiar pequenas empresas num montante equivalente a 0,6 por cento do PIB.
- O quarto pilar presta proteção social aos trabalhadores vulneráveis, incluindo trabalhadores deslocados e ultramarinos filipinos, ascendendo a 0,3 por cento do PIB. No total, o governo mobilizou recursos no valor de **3,1 por cento do PIB** (12,2 mil milhões de dólares americanos).

Além de ser insuficiente para conter o impacto socioeconómico da crise sobre a população, o pacote de resposta à Covid-19 também causou um aumento da dívida sem precedentes. Está previsto que a dívida pública aumente de **34,1 para 48** por cento do PIB entre 2019 e 2020. Antes do início da pandemia, os credores externos detinham créditos sobre o setor público equivalentes a **13,9 por cento do PIB**. É provável que a sua participação na composição geral da dívida continue a decrescer, dado que a maior parte do financiamento durante 2020 foi proveniente de fontes internas. A curto prazo, este facto ajudou o país a evitar pedir financiamento de emergência ao FMI. A grande quota de dívida interna permitiu ao governo financiar as suas operações sem apoio externo. As ações do governo têm sido apoiadas pelo banco central do país, que reduziu as suas taxas de juro quatro vezes este ano.

Apesar disso, a falta de apoio da comunidade internacional para países como as Filipinas tem ramificações bem definidas. Enquanto país de médio rendimento, as Filipinas estão excluídas de participar na DSSI do G20. Antes da crise, o país tinha um requisito do serviço da dívida igual a **6,6 por cento do PIB**. Este número está prestes a aumentar substancialmente devido à pandemia. Sem medidas para resolver o peso da dívida e poucas opções para aumentar as receitas, a única escolha possível é aplicar medidas de forte austeridade. O governo já estabeleceu planos para uma **significativa consolidação orçamental** com início em 2021, que provavelmente aumentará as dificuldades enfrentadas pela população.

É imperativo que países como as Filipinas não sejam deixados numa situação de total desassistência. Os mutuantes devem reconhecer o caráter ilegítimo de uma grande parte das dívidas incorridas pelos países em desenvolvimento. Além disso, é importante reconhecer a existência de dívidas históricas, sociais e ecológicas associadas ao legado da exploração colonial e pós-colonial de países no Sul Global. Só quando essas dívidas forem reconhecidas e canceladas é que os países em desenvolvimento terão uma oportunidade de recuperar.

4. Conclusão

Há uma necessidade premente de uma solução ambiciosa e sistémica para a crise da dívida no Sul Global

A crise de Covid-19 revelou e ampliou uma crise da dívida pré-existente no Sul Global. Contudo, a abordagem conjunta para redução da dívida acordada pelo G20 e os esforços para ação coordenada por parte dos credores do Clube de Paris e a China teriam sido impensáveis no início de 2020, apesar do cenário da dívida em deterioração nos países em desenvolvimento. A DSSI do G20 representa um primeiro passo necessário e importante, mas é preciso fazer muito mais.

Conforme revela o presente relatório, a DSSI fica aquém do esforço necessário para ir ao encontro da dimensão atual das necessidades no Sul Global. Um esforço global é vital para evitar uma onda máxima de incumprimentos e os custos humanos e sociais que tal implicará, além dos danos que já estão a ser infligidos pela Covid-19. É necessária uma abordagem muito mais ambiciosa para combater esta crise sem precedentes. Deve ser urgentemente acordada uma ampliação da DSSI do G20 para libertar fundos tão necessários para lidar com os enormes desafios do combate à crise sanitária, social e económica, incluindo todos os países carenciados e todos os credores – tanto os BMD como os pertencentes ao setor privado. Contudo, é crucial que a comunidade internacional não fique por aí.

Os países já enfrentavam enormes défices de financiamento para cumprirem os ODS antes do início da crise, e atualmente existe um consenso sobre a necessidade de uma redução da dívida substancial para contribuir para a diminuição deste défice. A situação que enfrentamos devido à pandemia de Covid-19 significa uma necessidade ainda maior de uma ação global concertada sobre o cancelamento e a reestruturação da dívida para os países em desenvolvimento. A alternativa é o abandono dos ODS da Agenda 2030, bem como compromissos internacionais específicos relativos à igualdade de género e ao Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas.

Tal como vimos, embora a DSSI adotada pelo G20 tenha aliviado alguma da pressão através da prestação de uma suspensão do serviço da dívida a curto prazo, para muitos países, nomeadamente aqueles a quem foi concedido uma margem de manobra limitada, muitos desafios continuam por resolver. Está previsto que os níveis da dívida aumentem substancialmente para os países em desenvolvimento em todos os grupos de rendimento de país, e o risco de sobre-endorçamento soberano generalizado torna provável uma série de incumprimentos soberanos complicados, sendo que alguns já estão a acontecer. Tal como a economista principal do FMI, **Gita Gopinath**, reconheceu, muitos países podem necessitar de uma reestruturação da dívida completa após a crise sanitária e as suas consequências económicas. De igual modo, **Carmen Reinhart**, economista principal do Banco Mundial, reconheceu que «o prazo inicial para a iniciativa relativa à dívida do G20 teria de ser revisto e o processo de reestruturação da dívida tinha de se tornar mais rápido e mais expedito». Os governos do G20 e membros do FMI e do Banco Mundial estão a debater como abordar a necessidade de mais redução e reestruturação da dívida. Contudo, a menos que seja adotada uma ação muito mais ambiciosa em relação às propostas atuais, a perspetiva de múltiplos incumprimentos e reestruturações soberanas concomitantes colocará o sistema atual e desadequado para resolução da crise da dívida sob uma imensa tensão.

Com efeito, a falta de um **mecanismo** para garantir uma abordagem oportuna e abrangente para uma reestruturação da dívida justa, transparente e sustentável, incluindo o cancelamento da dívida necessário, já está a aumentar o custo económico (e social) da resolução da dívida de forma similar para credores e devedores. A adoção lenta da DSSI do G20 pelos países elegíveis e a falta de participação dos credores privados são sintomas da deficiência estrutural da arquitetura financeira internacional. As propostas do FMI para reformar a arquitetura internacional como forma de resolução da dívida soberana limitam-se essencialmente a melhorar o quadro e a transparência contratual, deixando por resolver muitas deficiências dos mecanismos de resolução da dívida existentes.

Os impactos da Covid-19 estão a agravar as profundas desigualdades económicas, sociais e de género existentes. Esta situação conferiu grande relevo às deficiências sistémicas do modelo económico e às vulnerabilidades aos choques exógenos que este impõe aos países do Sul Global. Soluções mais ambiciosas e sistémicas são a única forma de impedir que os países no Sul Global e as suas populações mergulhem numa crise económica e humanitária mais profunda, que conduza a mais uma «**década perdida**» em termos de desenvolvimento.

Esta abordagem sistémica para a resolução da atual crise da dívida significa que os governos do G20 e as IFI têm de adotar as seguintes ações:

- Acordar e implementar uma **iniciativa de redução e sustentabilidade da dívida** após a Covid-19, sob a égide da ONU, para baixar as dívidas dos países em desenvolvimento para níveis sustentáveis, e que tenha em consideração as necessidades de financiamento a longo prazo dos países para prosseguir os ODS, os objetivos climáticos e os direitos humanos e compromissos em matéria de igualdade de género. Esta iniciativa deve envolver todos os credores e assegurar o cancelamento e a reestruturação da dívida.
- Avançar para um **quadro multilateral permanente** sob a égide da ONU para apoiar uma reestruturação da dívida soberana sistemática, oportuna e justa, num processo que reúna todos os credores.

O objetivo destas reformas é apoiar os países para que consigam alcançar uma recuperação sustentável e inclusiva, bem como facilitar perspetivas de desenvolvimento sustentável para o futuro mantendo, simultaneamente, a sustentabilidade da dívida. Isto significa superar os atuais processos liderados pelos mutuantes, estabelecendo um quadro para cancelamento e reestruturação da dívida urgente, e avançar para um **processo independente e multilateral** permanente **sob a égide da ONU** que permita a participação da sociedade civil e considere não apenas a capacidade para pagamento, mas também **necessidades de desenvolvimento, direitos humanos, igualdade de género e vulnerabilidades climáticas, bem como questões de legitimidade da dívida**. Devem ser tomadas medidas relativamente a regras vinculativas sobre concessão ou contração de empréstimos soberanos a fim de apoiar uma melhor prevenção da crise da dívida. Os líderes devem ponderar convocar uma 4.^a conferência de Financiamento para o Desenvolvimento na forma de uma **Cimeira sobre Reconstrução Económica e Reforma Sistémica**, para assegurar acordos intergovernamentais sobre estas questões persistentes.

Além destas reformas, é crucial que os governos do G20 e as IFI também acordem algumas medidas imediatas para responder às necessidades atuais e extremamente urgentes dos países e da população no Sul Global. Estas devem incluir medidas para:

- **Ampliar as iniciativas atuais de redução da dívida do FMI e do G20**, a fim de oferecer o cancelamento permanente de todos os pagamentos de dívida externa até um máximo de quatro anos para todos os países carenciados do Sul Global, conforme solicitado pela União Africana.
- **Garantir a participação de todos os credores**, incluindo o Banco Mundial e outros BMD, bem como credores privados, na DSSI e quaisquer outras ofertas de redução da dívida. Enquanto os credores multilaterais e privados não participarem nos esforços para combater a crise através de uma moratória ou de um cancelamento da dívida, os recursos libertados através dos esforços de outros credores e de novo financiamento de emergência prestado para combater os impactos da Covid-19 serão efetivamente desviados para pagar a credores não participantes.
- **Apoiar os países mutuários que decidam suspender os pagamentos** para protegerem os direitos e as necessidades das populações, sobretudo para manter e aumentar a despesa com proteção social e saúde em resposta à Covid-19. Esta medida inclui:
 - **Tomar medidas em jurisdições importantes**, sobretudo no Reino Unido e em Nova Iorque, para introduzir legislação destinada a impedir um mutuante de processar um governo por seguir a DSSI do G20 e suspender os pagamentos da dívida.
 - Apoiar abertamente os países mutuários que decidam **utilizar o artigo VIII, secção 2, (b) dos Artigos do Acordo do FMI**, que permite a constituição de um mecanismo de moratória da dívida soberana vinculativo e/ou utilizar uma **defesa** de um «estado de necessidade» no caso de suspensão dos pagamentos da dívida para proteger os direitos e as necessidades das populações.
 - Prestar financiamento de emergência adicional para apoiar os países em desenvolvimento a combater crises sanitárias, sociais e económicas, favorecendo subvenções em detrimento de empréstimos, para que tal não agrave os níveis de dívida insustentáveis no futuro. Devem ser intensificados os esforços para assegurar uma nova e grande emissão de DSE para ajudar a atenuar as pressões de liquidez nos países em desenvolvimento carenciados. Além disso, a redução da dívida não deve ser comunicada como APD dado que esta prática levaria a uma dupla contabilização dos riscos de incumprimento, à inflação das estatísticas de APD e prejudicaria potencialmente o fluxo real de recursos de países doadores para apoiar os países em desenvolvimento no combate à crise de Covid-19.

Agradecimentos

O autor gostaria de agradecer as contribuições muito úteis de Mark Perera, Daniel Munevar e Jean Letitia Saldanha (Eurodad), bem como as contribuições de Fanny Gallois (Plateforme Dette et Développement), Jürgen Kaiser (Erlassjahr.de), Abdul Khaliq (ISEJ Paquistão e Rede CADTM), AFRODAD – Fórum e Rede Africanos sobre Dívida e Desenvolvimento e Centro Jesuíta para a Reflexão Teológica (JCTR), e Asian People's Movement on Debt and Development (APMDD).

Revisão de texto: Hannah Finch, Julia Ravenscroft e Joe Inwood.

Todas as opiniões pertencem exclusivamente à Eurodad e todos os erros e omissões são da responsabilidade do autor..

Contact

Eurodad
Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Brussels Belgium
+32 (0) 2 894 4640
assistant@eurodad.org
www.eurodad.org

A presente comunicação foi elaborada com a assistência financeira da União Europeia e da Bread for the World. O conteúdo da presente publicação é da exclusiva responsabilidade da Eurodad e dos autores do presente relatório e não pode de modo algum ser considerado representativo das opiniões dos seus financiadores.



Brot
für die Welt