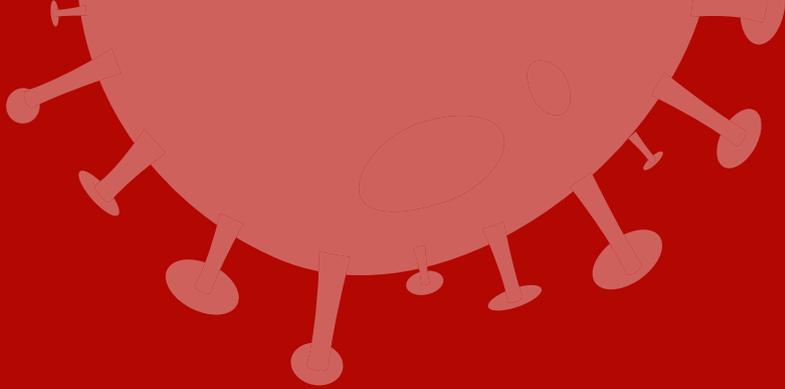


Monitor de Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas em África



**Foi preciso uma pandemia:
alívio da dívida em resposta à COVID-19**

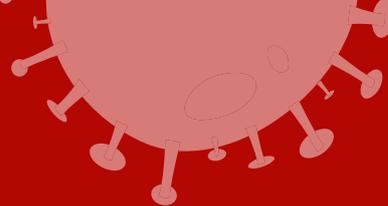
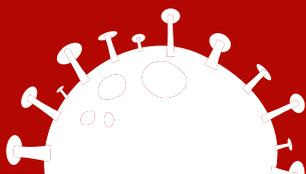


Índice

<i>Agradecimentos</i>	2
<i>Quadros e figuras</i>	3
<i>Acrónimos e abreviaturas</i>	3
1. Introdução.....	5
2. Como a pandemia contribuiu para criar uma plataforma para discussões acerca do alívio da dívida.....	7
3. A ISSD do G20 e as implicações para a gestão da dívida.....	10
4. O papel dos credores multilaterais em resposta à COVID-19.....	14
5. Conclusão.....	18
<i>Referências</i>	19

Agradecimentos

Este relatório integra uma série de publicações associadas ao Monitor de Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas em África, promovido pela CABRI. Os relatórios apoiam os decisores políticos ao responderem a crises, proporcionando aos países mais conhecimentos a respeito da gestão e mitigação de crises, quais os elementos dos seus sistemas de GFP que devem ser fortalecidos e como os sistemas podem revelar-se mais resistentes ao reduzir os custos associados a crises exógenas no futuro. Este relatório foi elaborado por Siya Biniza (Director Executivo: PESA) e revisto por Philipp Krause e Danielle Serebro do Secretariado da CABRI.



Quadros e figuras

Quadro 1: Síntese dos beneficiários da ISSD, extraída do Monitor da Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas da CABRI	9
Quadro 2: Síntese da ajuda ao desenvolvimento relacionada com a COVID-19, extraída do Monitor da Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas da CABRI	18
Figura 1: Medidas orçamentais em resposta à pandemia da COVID-19 (2020)	7

Acrónimos e abreviaturas

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
BAfD	Banco Africano de Desenvolvimento
CCRT	<i>Catastrophe Containment and Relief Trust</i> Fundo Fiduciário para Alívio e Contenção de Catástrofes
CRF	<i>COVID-19 Response Facility</i> Fundo de Resposta à COVID-19
DES	Direitos Especiais de Saque
EME	Economia de mercado emergente
FMI	Fundo Monetário Internacional
GBM	Grupo do Banco Mundial
HIPC	Países Pobres Altamente Endividados
ISSD	Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida
MdFA	Ministérios das finanças africanos
MDRI	<i>Multilateral Debt Relief Initiative</i> Iniciativa Multilateral de Redução da Dívida
MFGBC	Ministros das Finanças e Governadores dos Bancos Centrais do G20
PBR	País de baixo rendimento
RCF	<i>Rapid Credit Facility</i> Linha de Crédito Rápido
RFI	<i>Rapid Financing Instrument</i> Instrumento de Financiamento Rápido
UA	União Africana





Introdução



Já antes da pandemia da COVID-19, vários países africanos viviam uma situação de endividamento, caracterizada por níveis de dívida superiores às metas regionais, o aumento dos custos de serviço da dívida para níveis insustentáveis e riscos elevados de refinanciamento. Em Fevereiro de 2020, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Grupo do Banco Mundial (GBM) publicaram *A evolução das vulnerabilidades da dívida pública nos países de baixo rendimento*, que revelou que 36 dos 70 países de baixo rendimento (PBR) e muitas das economias de mercado emergentes (EME) corriam o risco de sobreendividamento ou já estavam sobreendividados. O estudo concluiu que, em média, os custos do serviço da dívida têm estado a aumentar e que os valores mais elevados se registam nos países da África subsaariana, contrastando com a atenuação do fardo do serviço da dívida nos países no Médio Oriente e do Norte de África (FMI, 2020a). Isto deve-se, em grande parte, aos elevados níveis da dívida pública, que atingiram os valores mais elevados em mais de 50 anos, e a maior dependência da dívida não concessional de credores privados e de credores que não integram o Clube de Paris (FMI, 2020b). O surto da pandemia da COVID-19 e o impacto das medidas de confinamento aplicadas em todo o mundo vieram agravar a situação em termos do risco de sobreendividamento nos PBR. As medidas de confinamento travaram a actividade económica e reduziram a capacidade dos governos de mobilizar receitas e recursos, num momento em que os governos enfrentavam maiores exigências de despesa associadas à saúde pública em escala mundial.

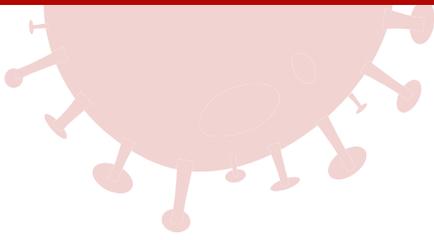
O aumento dos custos de serviço da dívida não só apresenta o risco de incumprimento da dívida e de sobreendividamento no futuro, como impede a despesa de primeira prioridade nos cuidados sanitários, e poderá ter afectado a capacidade

dos sistemas de saúde no sentido de responder à crise de forma apropriada. Na Nigéria, por exemplo, o orçamento de 2020 previa 2,43 biliões de naira para o serviço da dívida e apenas 64 mil milhões para o sector da saúde. De igual modo, o orçamento do Gana para 2020 previa 13,9 mil milhões de cedi para o serviço da dívida e uma despesa de 4,24 mil milhões de cedi na saúde (Onyekwena, 2020). Num contexto de níveis elevados da dívida pública, sobreendividamento e aumento do financiamento para fazer face às necessidades de saúde e de recuperação económica, a pandemia criou as condições propícias ao alívio da dívida. No entanto, os mecanismos de coordenação do Clube de Paris, que historicamente prestavam ajudavam os PBR sobreendividados com a reestruturação da dívida, como também a iniciativa para Países Pobres Altamente Endividados (HIPA) do FMI e do GBM revelaram-se ineficazes devido a uma maior dependência de credores privados e não são membros do Clube de Paris. Isto levou o FMI e o GBM a pressionar os credores do G20 a suspenderem o pagamento da dívida bilateral oficial, permitindo aos países redireccionar fundos públicos para a saúde pública de modo a poderem responder à pandemia da COVID-19 (GBM, 2020a).

Em 15 de Abril de 2020, os Ministros das Finanças e Governadores dos Bancos Centrais do G20 (MFGBC) reagiram com medidas e outros compromissos para apoiar a economia mundial durante e após a pandemia de COVID-19. Estas passaram pela rápida efectivação de USD 200 mil milhões em pacotes de resposta a emergências adoptados pelo GBM e bancos de desenvolvimento regionais, e a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida do G20 (ISSD) destinada a 72 PBR e países da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) elegíveis para a suspensão dívida e reestruturação da dívida pública (UoT, 2020a). Os pagamentos oficiais do

O aumento dos custos de serviço da dívida não só apresenta o risco de incumprimento da dívida e de sobreendividamento no futuro, como impede a despesa de primeira prioridade no combate à Covid-19.





serviço da dívida bilateral nestes países foram estimados em USD 14 mil milhões em 2020, com menos de 4 mil milhões em dívida aos membros do Clube de Paris (GBM, 2020b). O G20 incentivou os credores privados e aqueles que não são membros do Clube de Paris a participar na ISSD ou a conceder o alívio da dívida em condições comparáveis. Entende-se por alívio da dívida a redução no valor efectivo dos pagamentos do serviço da dívida e/ou adiamento dos pagamentos devidos, assim reduzindo as obrigações de serviço da dívida a curto prazo. Este objectivo pode assumir várias modalidades, como o perdão da dívida, o reescalonamento ou refinanciamento da dívida, a conversão da dívida ou a assunção da dívida. Dado que o G20 representa governos nacionais, o acesso ao alívio da dívida e a eficácia da ISSD fica a critério dos credores privados e aqueles que não integram o Clube de Paris que não poder sem obrigados nem forçados a participar na ISSD, o que suscita a pergunta: será que a ISSD é suficiente para produzir um impacto significativo a nível dos destinatários, e o que mais deve ser feito já que a maioria da dívida pública foi contraída de credores privados e não membros do Clube de Paris?

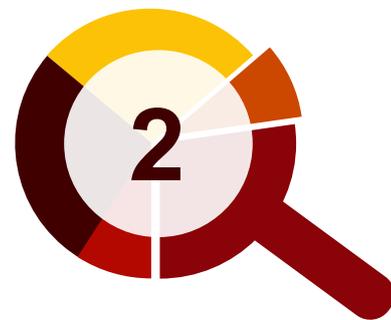
Este relatório foi elaborado com base em dados recolhidos para o Monitor da Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas, onde a CABRI tem acompanhado a forma como os governos africanos têm respondido às implicações da pandemia de COVID-19 para as finanças públicas, incluindo a forma como os países têm procurado aumentar o seu espaço financeiro através da suspensão da dívida e da contracção de empréstimos (CABRI, 2020). Este relatório apresenta uma análise descritiva de como a pandemia da COVID-19 promoveu o debate a nível mundial em torno da redução da dívida, as implicações a longo prazo da redução da dívida em relação à negociação da dívida pública e as implicações para a gestão das finanças públicas; a par disto, o relatório debruça-se sobre o apoio adicional que se impõe para proporcionar um alívio adequado ou o perdão da dívida para os PBR e da AID. A Secção 2 analisa a forma como a pandemia da COVID-19 contribuiu para criar uma plataforma para discussões sobre a redução da dívida, a Secção 3 contém uma análise descritiva da ISSD do G20 e respectivas implicações para os gestores da dívida, e a Secção 4 apresenta o papel dos credores multilaterais em resposta à pandemia da COVID-19.

A eficácia da ISSD depende não somente dos governos que aderiram como da vontade dos credores privados de conceder o alívio da dívida.





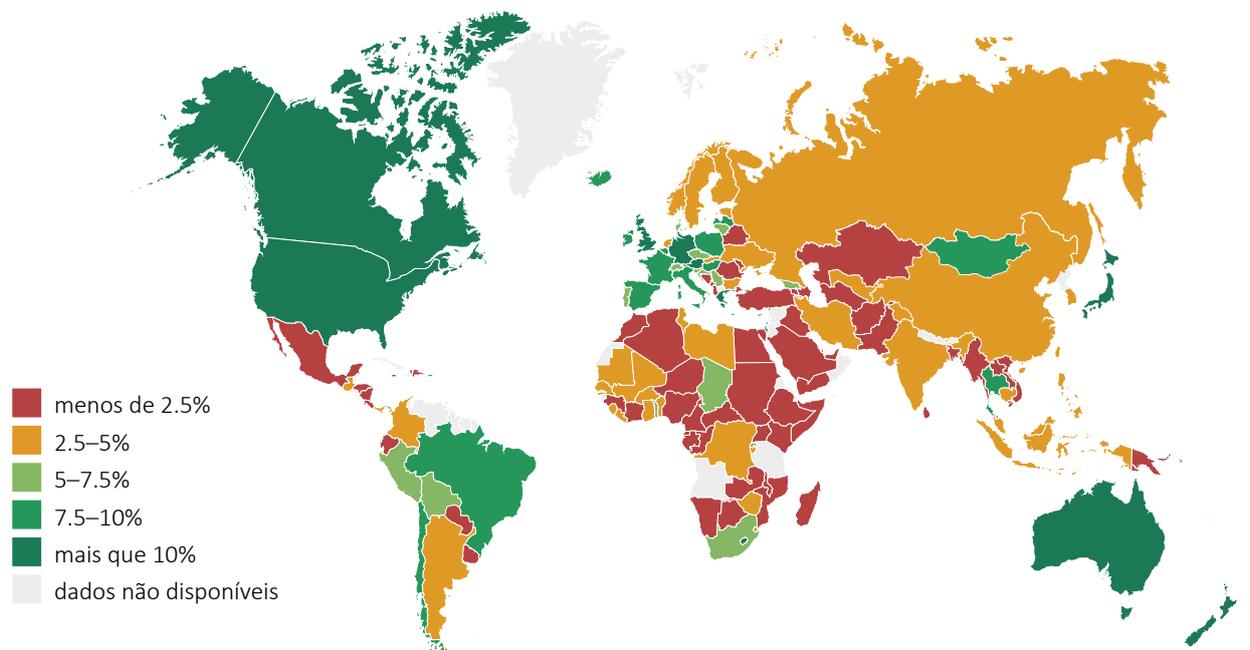
Como a pandemia contribuiu para criar uma plataforma para discussões acerca do alívio da dívida



Após o confinamento aplicado em todo o mundo, muitos ministérios das finanças africanos (MdFA) depararam-se com a dificuldade de conciliar as necessidades da recuperação económica em contextos de capacidade limitada de saúde pública. Conforme se costuma dizer, os governos tiveram de encontrar o equilíbrio entre salvar vidas e salvar os meios de subsistência. Há quem defenda que os dois não são mutuamente exclusivos e que uma resposta adequada de saúde pública não seria possível numa economia global em recessão ou em condições de confinamento rigoroso (Van den Heever, 2020). Os MdFA tiveram de aplicar abordagens inovadoras para resolver o desafio enfrentado, em particular nos PBR. Embora quase todos os governos e bancos centrais tenham intervindo em resposta ao choque económico causado pelos confinamentos impostos para combater a COVID-19 e a crise de saúde pública causada pela pandemia, os MdFA possuíam uma capacidade financeira e fiscal muito inferior à dos seus homólogos nas economias avançadas.

Por exemplo, do total de USD 6 mil milhões em estímulo financeiro directo para os cuidados de saúde, e para apoiar outros sectores económicos em resposta à pandemia da COVID-19, USD 49 mil milhões (aproximadamente 0,8%) foram aplicados pelos MdFA; e do total de USD 5,8 mil milhões em apoio financeiro indirecto, em garantias de empréstimos, os MdFA aplicaram apenas USD 18,1 mil milhões (aproximadamente 0,3%) (FMI, 2020b). Apesar das diferenças entre países, em média, os MdFA forneceram USD 923,7 milhões (cerca de 2,3% do PIB) em estímulos financeiros directos, e USD 903,2 milhões (cerca de 2,6% do PIB) em apoios financeiros indirectos.¹ Isto é inferior à média de USD 430 mil milhões (cerca de 7,8% do PIB) em estímulo fiscal directo e USD 508,6 mil milhões (cerca de 14,5% do PIB) em apoio financeiro indirecto nas economias avançadas do G20.² A pandemia da COVID-19 trouxe ao de cima e expôs as múltiplas dimensões daquilo que é o drama da desigualdade mundial.

Figura 1: Medidas orçamentais em resposta à pandemia da COVID-19 (2020)



Fonte: FMI (2020c)

- 1 Os dados revelam uma variação considerável, sendo a África do Sul uma situação atípica no que respeita ao apoio orçamental. Excluído a África do Sul, os MdFA gastam consideravelmente mais nas respostas directas, com um estímulo financeiro directo médio e USD 653,6 e USD 325.9 milhões em estímulos financeiros indirectos. Contudo, no que respeita à distribuição do estímulo financeiro directo, não existem grandes diferenças entre os MdFA. Em média, os MdFA gastaram aproximadamente 40 por cento do apoio financeiro no sector da saúde (salvo a África do Sul, em 40,7 por cento) (FMI, 2020b).
- 2 Em média, as economias avançadas do G20 gastaram aproximadamente 9,1 por cento do apoio financeiro directo no sector da saúde (FMI, 2020b)

A pandemia da COVID-19 também obrigou muitos governos a contrair empréstimos para financiar a saúde pública e os apoios à economia. A nível mundial, a dívida pública aumentou aproximadamente 20 por cento do PIB nas economias avançadas, 10 por cento nas EME, e cerca de 7 por cento nos PBR em 2020 (Georgieva, Pazarbasioglu & Weeks-Brown, 2020). Conforme revela o Monitor de Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas da CABRI, face ao acesso limitado aos mercados de capitais, muitos MdFA tiveram de pedir empréstimos ao FMI e ao BM para financiar a saúde pública, a recuperação económica e as necessidades macroeconómicas, como também fazer face aos pagamentos internacionais.

A capacidade total de financiamento do FMI situa-se actualmente em USD 1 bilião, com compromissos superiores a USD 280 biliões, dos quais mais de USD 93,3 biliões foram comprometidos para responder à COVID-19 (FMI, 2020c). Embora o FMI tenha reagido de forma proactiva à pandemia COVID-19 e tenha reforçado alguns dos seus instrumentos de empréstimo para ajudar os países, este apoio é insignificante em comparação com a resposta total mundial de USD 11,7 biliões (FMI, 2020d). Todavia, devido aos elevados níveis de dívida pública, a capacidade de endividamento da maioria das EME e dos PBR é condicionada pela capacidade de cada governo de reembolsar qualquer dívida suplementar. Os MdFA, confrontados com opções limitadas, viram-se obrigados a encontrar soluções inovadoras, entre elas, o alívio e a anulação da dívida. Os dirigentes africanos, por intermédio da União Africana (UA) e das instituições financeiras internacionais como o FMI e o GBM, têm defendido medidas de alívio da dívida, como a suspensão ou reestruturação do serviço da dívida, e perdão da dívida pela anulação parcial ou total da dívida. Face ao facto de que as iniciativas anteriores de alívio da dívida também surgiram em resposta a choques mundiais, o pedido de alívio da dívida em resposta à COVID-19 tem uma forte precedência histórica (ver a Caixa 1 para uma síntese do alívio da dívida).

O contexto e a justificação pelo do alívio da dívida mudou ligeiramente desde o período da iniciativa HIPC. Historicamente, a justificação principal para o alívio da dívida era que os custos do serviço da dívida criavam uma carga que desviava para o serviço da dívida pública os recursos públicos essenciais e que de outra forma seriam usadas para o desenvolvimento, mantendo assim os PBR numa espiral

de pobreza e dependentes das economias avançadas para ajuda ao desenvolvimento e financiamento. Este argumento serviu de base para o alívio da dívida no período da iniciativa HIPC e permitiu que os PBR investissem os recursos assim liberados no seu próprio desenvolvimento económico nas décadas de 1970 e 1980, e no período de 2000 a 2010 (ver a Caixa 1). No actual contexto, a justificação pelo alívio da dívida assenta na necessidade de criar espaço nas finanças públicas para que os PBR possam responder adequadamente à pandemia da COVID-19. Porém, é provável que a despesa nos domínios social e sanitário venha a diminuir com o passar da ameaça imediata da pandemia e que os MdFA resumam o serviço da dívida. Houve quem sugerisse que o alívio da dívida ficasse condicionado à despesa na saúde pela aplicação de instrumentos inovadores como a conversão da dívida em financiamento para a saúde, assim assegurando que os países aplicassem os recursos libertados pelo alívio da dívida para os serviços de saúde (Wuennenberg, 2020). Neste contexto, é improvável que as dificuldades enfrentadas pelos PBR sejam resolvidas, nem que os países reafectem os recursos disponibilizados ao abrigo do alívio da dívida para a assistência social e serviços de saúde.

Isto implica que os gestores da dívida não podem pressupor que os ganhos de curto prazo resultantes do reescalamento da dívida os coloquem numa situação melhor até Dezembro de 2022 ou até um ano após o prazo para aderir à ISSD. Os países teriam aceitado a suspensão da dívida ao abrigo da ISSD na esperança de poderem reafectar recursos para as despesas de capital. Este investimento público poderia criar um retorno económico para o país a médio e longo prazo, susceptível de aumentar as receitas públicas e permitir o reembolso de custos de serviço da dívida reescalada. Todavia, no contexto da pandemia, é mais provável que a maioria dos MdFA reafectem os recursos adicionais disponibilizados pelo alívio da dívida a despesas recorrentes para expandir a capacidade de saúde pública, fornecer equipamentos de protecção individual e vacinas, ou para estimular a recuperação económica. Posto isto, a maioria dos MdFA optaram pelo alívio da dívida ao abrigo de instrumentos de subvenção como o Fundo Fiduciário para Alívio e Contenção de Catástrofes do FMI (CCRT) e a Iniciativa Multilateral de Redução da Dívida (MDRI) do GBM, em vez da ISSD.

No actual contexto, a justificação pelo alívio da dívida assenta na necessidade de criar espaço nas finanças públicas para que os PBR possam responder adequadamente à pandemia da COVID-19.

Caixa 1: Breve histórico do alívio da dívida e do perdão da dívida

Historicamente, os debates relativos ao alívio da dívida desenvolveram-se no contexto de choques económicos a nível mundial, tais como a crise do petróleo, que provocou o aumento das taxas de juro, recessões nos países industriais, e a queda dos preços das *commodities* durante as décadas de 1970 e 1980. Os PBR, particularmente em África, foram sobretudo afectados pelos preços das *commodities* que sofreram uma queda em pique no início da década de 1980, após terem crescido a uma taxa média anual de 12 por cento entre 1970 e 1980 (FMI, 2000). Em resposta à deterioração das receitas de exportação e das condições das trocas comerciais, muitos países recorreram ao aumento do crédito externo para fazer face aos seus pagamentos internacionais (FMI, 2000; ODI, 1994). Por conseguinte, muitos PBR entraram em situação de sobreendividamento durante este período tumultuoso, tendo recorrido a pedidos de alívio da dívida, a fim de reduzir o peso da dívida que afectava negativamente as suas capacidades de desenvolvimento.

O alívio ou reestruturação da dívida são opções ao dispor de um devedor para lidar com problemas de liquidez e/ou de sustentabilidade decorrentes de obrigações actuais e futuras de serviço da dívida (FMI, 2014). O alívio da dívida consiste na redução do valor actualizado dos pagamentos de serviço da dívida e/ou num adiamento dos pagamentos, o que reduz as obrigações de serviço da dívida a curto prazo. Esta solução assume várias modalidades, tais como o perdão da dívida, o reescalonamento ou o refinanciamento da dívida, a conversão da dívida ou a assunção da dívida. Cada uma destas modalidades de alívio da dívida encontra-se definida de seguida:

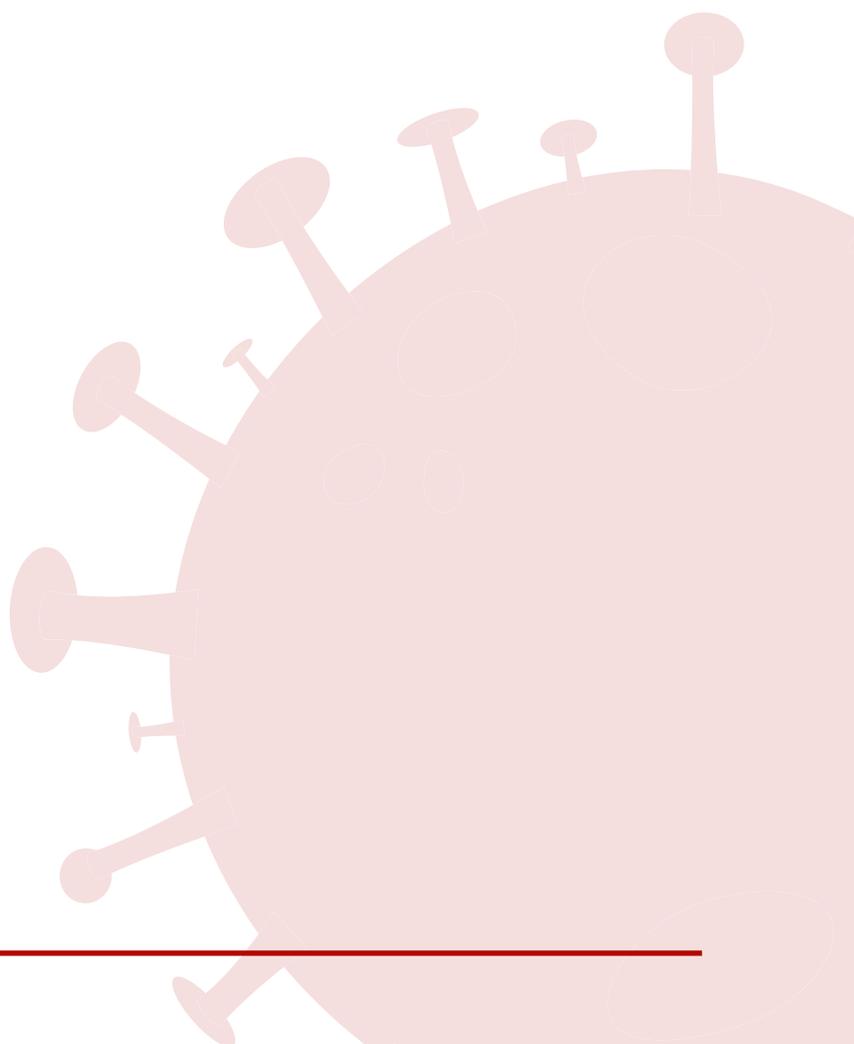
- *perdão da dívida*: consiste no credor reduzir uma parte, ou anular toda a obrigação da dívida por acordo contratual com o devedor
- *reescalonamento da dívida ou refinanciamento*: consiste na modificação, pelo credor, das condições da dívida e, desse modo, reduzir o valor actualizado da obrigação de dívida, que pode passar pela suspensão ou reescalonamento dos pagamentos do serviço da dívida, troca dos instrumentos da dívida, ou a alteração da taxa de juros e das condições de reembolso
- *conversão da dívida*: consiste no credor substituir a obrigação da dívida por algo que tenha valor económico, que não outro crédito perante o mesmo devedor, como a conversão da dívida em activos, conversão da dívida em activos imobiliários, e remissão da dívida em troca de acções a favor da natureza, pagamento antecipado da dívida ou recompra da dívida em troca de dinheiro
- *assunção da dívida*: consiste em um novo devedor assumir a responsabilidade pela dívida do anterior devedor e assumir a responsabilidade pelo reembolso dessa dívida (FMI, 2014).

A suspensão do serviço da dívida consiste num credor individual conceder ao devedor uma suspensão formal dos pagamentos do serviço da dívida a fim de oferecer um alívio de curto prazo durante um determinado período (FMI, 2014). Os pagamentos do serviço da dívida são então reescalados para o médio ou longo prazo, até que, presumivelmente, o devedor tenha recuperado dos desafios de liquidez, pelo que a suspensão do serviço da dívida equipara-se a uma forma de reescalonamento da dívida. Porém, é possível reescalonar a dívida sem suspender o serviço da dívida mediante a alteração das condições do contrato da dívida, o refinanciamento ou a troca da dívida por outro instrumento de dívida. A diferença essencial entre o reescalonamento e a reestruturação da dívida reside no facto de que, normalmente, o reescalonamento oferece alívio da dívida de curto prazo, enquanto a reestruturação fornece alívio da dívida sustentável ou de médio e longo prazo ao devedor.

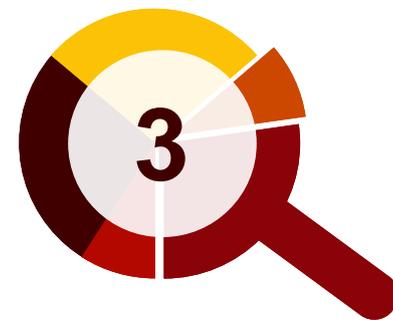
Nos tempos de correm, o FMI e o GBM oferecem alívio da dívida no âmbito do CCRT e da MDRI, respectivamente. O CCRT do FMI oferece uma subvenção para o alívio da dívida aos países mais pobres e vulneráveis assolados por catástrofes naturais ou sanitárias. O alívio da dívida liberta recursos adicionais para fazer face às necessidades excepcionais da balança de pagamentos criadas pela calamidade e para a contenção e recuperação (FMI, 2020f). Para dar resposta à COVID-19 o CCRT proporcionou um alívio da dívida no valor de USD 488,7 milhões em duas tranches, nos meses de Abril e Outubro de 2020 (FMI, 2020e). A última vez que o GBM forneceu assistência para o alívio da dívida no âmbito da MDRI foi em 2017 (GBM, 2019).

Historicamente, o alívio e o perdão da dívida visavam resolver o problema central dos custos insustentáveis de serviço da dívida enfrentados pela maioria dos PBR, embora pudessem aceder a financiamento concessional dos credores multilaterais e bilaterais. Tornou-se evidente que o serviço da dívida externa constituía um dos principais

obstáculos ao desenvolvimento dos PBR, o que exigiu uma solução permanente ou duradora (FMI, 2000, 2001). A lógica essencial era que as finanças públicas poderiam ser redistribuídas e investidas no desenvolvimento económico se os PBR conseguissem reduzir significativamente a dívida e se a dívida lhes fosse perdoada; e que a redução da dívida fosse associada a reformas políticas que permitissem o desenvolvimento dos serviços de saúde, da educação e do investimento público (FMI, 2000). Todavia, no actual contexto da COVID-19, os países não poderão aplicar os recursos libertados pela redução da dívida em despesas de capital económico ou social e outros investimentos, em virtude da premência das necessidades imediatas em matéria das capacidades de saúde pública e de recuperação económica.



A ISSD do G20 e as implicações para a gestão da dívida



Com o intuito de criar o espaço financeiro de que necessitam para dar resposta à pandemia da COVID-19, os dirigentes africanos apelaram a um pacote de estímulos abrangente do G20 e dos parceiros internacionais como o FMI e o GBM (UA, 2020a, 2020b), a incluir o diferimento dos pagamentos e a suspensão da dívida pública e privada. Os dirigentes africanos têm conseguido negociar financiamento concessional primordialmente do FMI e do GBM; e os dirigentes do G20 anuíram até certa medida ao conceder a suspensão da dívida pública bilateral ao abrigo da ISSD, disponível até Junho de 2021, com a possibilidade de prorrogação após a avaliação em Abril de 2021 (FMI, 2021; GBM, 2020b). O FMI e o GBM também decidiram apoiar a prorrogação da ISSD até Dezembro de 2021 (FMI, 2020c).

O mecanismo da ISSD funciona por consenso multilateral ao nível do G20, que inclui também os credores do Clube de Paris. À semelhança da maioria dos fóruns multilaterais internacionais, os Chefes de Estado e de Governo do G20 (Cimeira) reúnem-se após uma série de reuniões de altos funcionários (reuniões dos Grupos de Trabalho e dos *Sherpas*), seguidas pelas reuniões dos MFGBC do G20 (reuniões ministeriais) (G20, 2021). As negociações e a obtenção de consensos decorrem durante as reuniões dos Grupos de Trabalho e dos *Sherpa* (G20, 2021). Os gestores da dívida dos PBR e das EME em nada influenciam o processo, uma vez que as negociações decorrem da perspectiva dos países doadores que dominam a ordem do dia, apesar de alguns países EME serem membros do G20. A inclusão dos PBR ou de, pelo menos, os países beneficiários na elaboração das condições da ISSD permitiria evitar a imposição de condições restritivas impossíveis de cumprir. Asseguraria, igualmente, que a ajuda concedida fosse suficiente para os países poderem responder adequadamente aos desafios económicos e de saúde pública desencadeados pela pandemia. Este processo do G20 culminou num acordo (*term sheet*) sobre as condições que regem o tratamento a dar à dívida, a data limite e as condições do reescalonamento (UoT, 2020b).

Em Outubro de 2020, os MFGBC do G20 emitiram condições revistas da ISSD relativas a questões como a elegibilidade dos pagamentos em atraso e o tratamento da dívida reestruturada por parte das agências de notação de crédito, e a prorrogar

o período de suspensão da dívida até Junho de 2021. As condições emitidas em Outubro de 2020 permitem que os países elegíveis para a ISSD suspendessem os pagamentos do serviço da dívida oficial bilateral até Dezembro de 2021 com um período de reembolso de cinco anos após um ano de carência (UoT, 2020a). Contudo, estas condições não estipularam como os atrasados acumulados durante o período de suspensão nem como os pagamentos de empréstimos sindicados serão tratados sem afectar credores terceiros (UoT, 2020a). A ISSD deverá ser objecto de revisão em Abril de 2021 para determinar se deverá ser prorrogada até Dezembro de 2021 (FMI, 2021). As condições revistas da ISSD do G20 suscitou outras dúvidas sobre as implicações do alívio da dívida ou do perdão da dívida para os custos futuros do serviço da dívida, o tratamento dos beneficiários do alívio da dívida pelas agências de notação de crédito, e para a gestão da dívida pública.

Até inícios de Março de 2021, menos de dois terços dos PBR elegíveis haviam aderido à ISSD (FMI, 2021). Conforme reflectido no Monitor da Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas da CABRI e ilustrado no Quadro 1, apenas 28 dos 39 países africanos elegíveis optaram por aderir, permitindo que beneficiassem da suspensão de USD 4,6 mil milhões de potencialmente USD 5,8 mil milhões de dívida ao abrigo da ISSD (GBM, 2020c). Enquanto isso, 27 países solicitaram a suspensão da dívida dos seus credores bilaterais oficiais, perfazendo USD 5,5 mil milhões em alívio ao abrigo da ISSD (ver o Quadro 1). Ainda não está confirmado qual o valor da ajuda a ser concedida aos países ao abrigo da ISSD, uma vez que a data-limite foi prorrogada com a possibilidade de uma nova prorrogação; e existem desafios a nível da transparência no que diz respeito ao reporte e à monitorização do alívio da dívida que foi concedido (GBM, 2021). Especificamente, os soberanos que concedem financiamento significativo aos MdFA, como a China, têm mantido o sigilo em relação aos seus empréstimos e, nalguns casos, incluíram cláusulas de não divulgação nos contratos de empréstimo (especialmente no que respeita aos empréstimos comerciais). Estes têm exigido que os beneficiários da ISSD procurassem obter derrogações em relação à obrigação de divulgação da suspensão da dívida recebida (Horn, Reinhart & Trebesch, 2019).

Quadro 1: Síntese dos beneficiários da ISSD, extraída do Monitor da Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas da CABRI (em 28 de Fevereiro de 2021)

País*	Suspensão da dívida (mil milhões de US\$)	Suspensão da dívida (% do PIB)
Angola	1 800,0	1,80%
Burkina Faso	23,3	0,02%
Burundi	3,9	0,10%
Cabo Verde	18,0	0,90%
Camarões	337,3	0,90%
Chade	65,4	0,60%
Côte d'Ivoire	225,0	0,40%
Djibouti	56,8	1,70%
Etiópia	472,9	0,50%
Gâmbia	10,2	0,60%
Gana	337,9	0,60%
Guiné	147,9	1,10%
Ilhas Comores*	2,3	0,30%
Lesoto	9,8	0,40%
Madagáscar*	24,0	0,20%
Malawi	17,4	0,20%
Mali*	52,3	0,30%
Mauritânia	90,8	1,20%
Moçambique	290,0	1,90%
Níger	26,0	0,20%
Quénia	630,8	0,70%
República Centro-Africana	7,4	0,33%
República Democrática do Congo	156,3	0,50%
República do Congo	182,0	1,40%
Ruanda*	13,2	0,10%
São Tomé e Príncipe	1,7	0,40%
Senegal	139	0,60%
Serra Leoa	8,1	0,20%
Tanzânia	138,9	0,20%
Togo	24,4	0,40%
Uganda	91,0	0,20%
Zâmbia	165,4	0,70%
Total (Média)	5 569,4 (174,0)	19,7% (0,6%)

* **Obs:** Os destinatários da ISSD não solicitaram a suspensão da dívida dos credores oficiais bilaterais.

Fonte: CABRI (2020)

Dois dos principais desafios com os credores chineses prendem-se com a relutância dos mesmos em participar na ISSD e com a falta de transparência em relação às condições dos empréstimos existentes. A China tem assumido maior protagonismo como credor dos MdFA, tendo concedido empréstimos no valor de cerca de USD 150 mil milhões aos governos e empresas estatais em África desde 1960 (Brautigam, Huang & Acker, 2021; Wheatley, Cotterill & Munshi, 2021). Os credores chineses representam aproximadamente 22 por cento do total da dívida pública e 29 por cento do total dos custos do serviço da dívida nos PBR africanos (Brautigam, Huang & Acker, 2021). A generalidade dos empréstimos chineses aos PBR acarretam juros de 2 a 3 por cento, em contraste com os empréstimos e subvenções sem juros recebidos pelos PBR da maioria dos outros credores bilaterais e multilaterais; e às EME e países de rendimento médio, os empréstimos são concedidos em condições de mercado ou às taxas de juro praticadas nos mercados privados de títulos ou de crédito (Horn, Reinhart & Trebesch, 2019). A eventual perda de rendimentos dos juros pode explicar a relutância da China em participar na ISSD. A China, embora seja o principal credor no G20, suspendeu apenas USD 1,9 mil milhões do total de USD 13,4 mil milhões do serviço da dívida que deveria receber dos países elegíveis à ISSD em 2020 (Wheatley, Cotterill & Munshi, 2021). Isto ilustra a baixa participação dos credores chineses na ISSD, o que seria de esperar, dadas as condições predominantemente comerciais dos empréstimos concedidos pela China aos governos e às empresas estatais africanas.

A falta de transparência por parte dos credores chineses dificulta também a implementação da ISSD e o acompanhamento do apoio prestado pela China aos seus países devedores. A falta de transparência também permite que o Governo chinês utilize o seu poder de negociação para negociar o alívio da dívida em condições adversas para alguns dos seus devedores. Por exemplo, a China concluiu recentemente a reestruturação dos empréstimos às Seicheles (juntamente com outro grupo de credores bilaterais) e na República do Congo (entre o governo, o China Export-Import Bank e a China Machinery Engineering Corporation). Embora a exposição da China a devedores nas Seicheles fosse muito menor, valorizando aproximadamente USD 20 milhões, os credores chineses concordaram em reestruturar a dívida em condições semelhantes àquelas propostas pelo Clube de Paris com *haircuts*, ou seja, uma redução no valor actualizado líquido dos empréstimos, equivalente a uma média de 61 por cento (Gardner, Lin, Morris & Parks, 2021). No entanto, na República do Congo, cujo governo carecia de margem de manobra e onde a exposição total da China era de aproximadamente USD 2,5 mil milhões, as condições de reestruturação da dívida acordadas pelo China Export-Import Bank efectivamente implicaram um aumento de 23 por cento do valor actualizado líquido da carteira de crédito (Gardner, et al., 2021). Isso sublinha a imperiosidade da transparência para que os MdFA tenham conhecimento das

negociações nos outros países e que não aceitem condições de reestruturação que ofereçam alívio temporário da dívida ao deixar os governos em pior situação financeira. São várias as razões que suscitaram relutância entre o MdFA de aderir à ISSD, a principal das quais se prende com o receio de consequências adversas como a descida da notação de crédito, o que afecta a negociabilidade da dívida, e o valor relativamente pequeno ou insignificante do alívio da dívida oficial bilateral. Em alguns casos, os países retiraram-se da ISSD receando as implicações para as notações de crédito (GBM, 2021). Embora as agências de notação de crédito tenham afirmado que a suspensão do serviço da dívida para com os credores do Clube de Paris não terá necessariamente implicações negativas para as notações de crédito dos países, todas as principais agências de notação de crédito avisaram que a suspensão do serviço da dívida para com os credores não membros do Clube de Paris ou privados nas mesmas condições que a ISSD resultaria na descida das notações de crédito (GBM, 2020c; SPG, 2020; Mutize, 2020). Isto tem implicações graves para os países, ao tomarem a decisão de pedir o alívio ou suspensão da dívida, como também para a gestão da dívida. Além de apenas procurarem fontes de

assistência financeira, os gestores da dívida agora devem avaliar a relação custo-benefício de aceder a esta ajuda, com particular incidência sobre o médio e longo prazos, embora os recursos adicionais tenham um claro benefício a curto prazo de permitir que o país responda mais adequadamente à pandemia da COVID-19. Os MdFA vêem-se confrontados com a opção de aceitar o alívio modesto da dívida no âmbito da ISSD e renunciar ao alívio da dívida potencialmente mais substancial dos seus credores privados, ou aceitar as consequências a médio e longo prazo de uma redução da notação de crédito. Isto também vai contra os apelos dos dirigentes africanos, do G20, do GBM e do FMI no sentido de os credores privados concederem alívio da dívida nas mesmas condições que a ISSD, condições essas que serviram de base para o alívio da dívida no passado – a transparência e a negociação em pé de igualdade. A reestruturação da dívida com os credores que não integram o Clube de Paris Club seria a opção mais acertada para assegurar a sustentabilidade da dívida e o espaço financeiro para os PBR poderem dar resposta à COVID-19; contudo, tal como discutido com referência à Zâmbia na Caixa 2, esta representa uma tarefa desafiante para qualquer governo.

Caixa 2: O desafio das negociações com os credores privados: a experiência da Zâmbia

O governo da Zâmbia emitiu Eurobonds no valor de USD 3 mil milhões (ZMMoF, 2020a; FMI, 2019). Enfrentou desafios de liquidez significativos que resultaram na acumulação de atrasados em relação aos prestadores de serviços e funcionários do Estado desde 2017. Estima-se que, em 2020, a dívida pública total tenha aumentado para 120 por cento do PIB e que os custos do serviço da dívida tenham aumentado para ZMW 22,8 mil milhões (aproximadamente 38,1 por cento do total das receitas públicas) (ZMMoF, 2020b). Esta situação obrigou o governo da Zâmbia a procurar alívio da dívida pública no âmbito da ISSD do G20, que foi aprovado, enquanto outras tentativas de obter assistência do FMI não lograram sucesso (CABRI, 2020; FMI, 2020k). O governo espera um alívio da dívida oficial do Clube de Paris de aproximadamente USD 81 milhões no âmbito da ISSD, e solicitou dos credores não membros do Clube de Paris e privados o alívio adicional da dívida de USD 897 milhões nas mesmas condições que a ISSD (ZMMoF, 2020b). Contudo, conforme adiante referido, a ISSD não vincula os credores não membros do Clube de Paris e privados.

Em 22 de Setembro, o governo da Zâmbia dirigiu um Pedido de Renúncia (*consent solicitation*) aos detentores das três Eurobonds. O governo pediu a suspensão de todos os pagamentos programados do capital e dos juros das dívidas, incluindo dos juros acumulados, durante seis meses a partir de Outubro de 2020 até Abril de 2021, abrangendo assim os três pagamentos de cupões respeitantes a esses títulos, previstos para Outubro de 2020, Janeiro de 2021 e Março de 2021 (ZMMoF, 2020c). O governo pretendia utilizar este período de suspensão para negociar uma reestruturação da sua dívida em Eurobond, finalizar uma análise da sustentabilidade da dívida e negociar um programa de apoio financeiro com o FMI (ZMMoF, 2020b). Este pedido foi rejeitado pelos detentores dos títulos, obrigando o governo a acumular atrasados (ZMMoF, 2020d). Em Setembro de 2020, o governo da Zâmbia também falhou um pagamento de cupão de USD 42,5 milhões sobre a sua dívida em Eurobond, o que resultou num incumprimento no fim do período de carência de 30 dias. Especula-se que o governo tenha decidido

não pagar a totalidade da sua dívida pública, incluindo as Eurobond e outros créditos comerciais, para permitir o tratamento igual nas negociações do perdão da dívida (Twala, 2020; Chikuba, 2020; Mvunga, 2020).

Com vista à reestruturação da totalidade da sua dívida comercial, o governo da Zâmbia iniciou o diálogo com os seus credores não membros do Clube de Paris e credores privados, incluindo o Comité de Obrigacionistas Externos da Zâmbia (ZEBEC, na sigla inglesa), que representava mais de 40 por cento de todas as emissões de Eurobond. O governo também prevê dar continuação às negociações com o FMI para um novo programa, a incluir assistência financeira. É pouco provável que o FMI conclua um programa com o governo em 2021, uma vez que, sendo este um ano de eleições, é improvável que o governo implemente medidas de austeridade (Ebeke & Ölçer, 2013). O governo também não recebeu qualquer assistência de emergência do FMI em termos da RCF e do RFI. Na mesma esteira, o governo depende fortemente da dívida comercial, que representa USD 5,9 mil milhões (cerca de USD 2,9 mil milhões, excluindo as Eurobonds) do total de USD 11,5 mil milhões em dívida pública directa (ZMMoF, 2020b). As empresas públicas e a dívida garantida pelo governo representam mais USD 2,2 mil milhões (cerca de USD 1,6 mil milhões em garantias) (ZMMoF, 2020b). Neste contexto, a única redução significativa da dívida, na ausência de um programa do FMI, viria dos credores não membros do Clube de Paris e privados.

Conforme acima referido, o alívio máximo da dívida para o governo da Zâmbia no âmbito da ISSD seria insuficiente em comparação com os credores comerciais que oferecem alívio da dívida nas mesmas condições que a ISSD. O governo chinês concordou em conceder alívio relativamente a todas as dívidas oficiais bilaterais e todos os empréstimos concessionais nas condições da ISSD (ZMMoF, 2020b). No entanto, o governo também não pode depender das relações soberanas bilaterais com os principais países credores, como a China, porque os credores representam um grupo diversificado de empresas estatais e credores privados que também concederam crédito em termos comerciais.³ Os principais credores chineses são o Export Import Bank of China, o China Development Bank, o Industrial and Commercial Bank of China e algumas outras entidades comerciais, incluindo o Banco da China (ZMMoF, 2020e). As negociações em curso entre o governo e os seus credores chineses têm centrado principalmente no diferimento do serviço da dívida no âmbito da ISSD e no diferimento dos atrasados acumulados antes da ISSD (ZMMoF, 2020e). Como tal, o alívio da dívida recebido pelo Governo será limitado, nem que os credores não membros do Clube de Paris e privados concordassem com as mesmas condições que a ISSD. A ajuda concedida no âmbito da ISSD seria insignificante e resultaria na redução da notação do crédito se o governo receber alívio da sua dívida comercial nas mesmas condições que a ISSD.

O único alívio da dívida significativo e viável terá de ser concedido pelos credores da Zâmbia não membros do Clube de Paris e privados. O ZEBEC representa 40 por cento de todas as emissões de Eurobond, o que representa uma baixa participação, o que implica que o governo não seria capaz de aplicar quaisquer cláusulas de acção colectiva, a menos que mais detentores desses títulos aderissem ao comité. O recente incumprimento e acumulação de atrasados também não representa um incentivo para os detentores dos títulos participarem a favor do Governo nas negociações de reestruturação ou para assumirem os compromissos necessários para ultrapassar os impasses e concluir as negociações. Ademais, já que o caso da Zâmbia se trata de uma reestruturação *a posteriori*, as negociações demorarão muito provavelmente pelo menos 3,5 anos a concluir e darão azo a maiores perdas financeiras a nível do PIB, do investimento, do crédito privado e da fuga de capitais (FMI, 2020k; Asonuma, Chamon, Erce & Sasahara, 2020).

O Governo afirmou que possuía uma estratégia de fundo consolidado para reduzir o impacto dos seus reembolsos da Eurobond a partir de 2022, mas não existem dados concretos sobre os montantes acumulados até à data (ZMMoF, 2017; ZNMA, 2020). Face aos condicionalismos financeiros que se fazem sentir, e os atrasados acumulados, parece ser plausível que a estratégia de fundo consolidado tenha falhado ou que foi abandonada. Por conseguinte, o governo dispõe de um poder de negociação bastante enfraquecido no que respeita à reestruturação da dívida. Por último, sem o apoio financeiro do FMI, é pouco provável que o governo encontre qualquer solução a breve trecho com os credores não membros no Clube de Paris e privados.

3 O crédito externo pela China apresenta características particulares em comparação com as outras grandes economias, designadamente que as saídas oficiais de capital consistem quase exclusivamente em empréstimos oficiais; e que é concedido em condições comerciais. O Export Import Bank of China e o China Development Bank, em conjunto, representam mais de 75% de todo o financiamento directo externo entre 2000 e 2017. Para mais detalhes, consultar Horn, Reinhart e Trebesch (2019).

Os gestores da dívida podem também vir a enfrentar pressões políticas para financiar as acções de resposta e recuperação da COVID-19. A ISSD permite que os países tirem partido do espaço financeiro assim criado para aumentar as despesas nos domínios social, sanitário e económico em resposta à pandemia COVID-19 (UoT, 2020a). Além disso, uma vez que a expectativa é que os países venham a beneficiar do financiamento de emergência do FMI a taxas de juro zero ou concessionais, os beneficiários da ISSD podem utilizar o financiamento do FMI para dinamizar o desenvolvimento dos seus países a médio prazo sem pôr em causa a sustentabilidade da dívida. Contudo, importa ponderar como os gestores da dívida poderão fazer face à pressão política se o governo não puder assegurar o desenvolvimento do país a médio prazo, sobretudo nos países que não receberam financiamento do FMI. Neste caso, a análise custo-benefício deverá considerar os recursos nacionais ou alternativos que estes países poderiam mobilizar para financiar a sua resposta e recuperação da pandemia sem pôr em causa a sustentabilidade da dívida ou a capacidade do governo no sentido de fazer face aos custos diferidos de serviço da dívida a médio prazo.

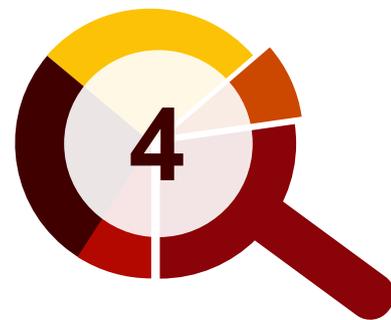
Ao começarem a recuperar da pandemia COVID-19, os PBR e as EME enfrentarão o risco de uma segunda onda de choques económicos desencadeados pelo incumprimento da dívida, a fuga de capitais e a austeridade financeira (Georgieva, et al., 2020). Um estudo recente também ilustra que, as consequências de aguardar pelo incumprimento antes de lidar com a dívida pública insustentável, resultaria em consequências mais graves para a economia, o investimento, o crédito privado e a fuga de capitais, ao contrário da situação que se apresentaria se a dívida fosse reestruturada

antecipadamente (Asonuma, et al., 2020). Tem-se tornado evidente que a suspensão da dívida ao abrigo da ISSD é insuficiente, se não totalmente ineficaz, para fornecer a quantidade de assistência necessária, e que se impõe uma abordagem de longo prazo para criar o espaço financeiro para os MdFA sem pôr em causa a sustentabilidade da dívida no médio prazo. À semelhança do que se passou no período que antecedeu ao estabelecimento da iniciativa HIPC e a ampliação das condições do Clube de Paris, é evidente que a reestruturação da dívida é uma opção deveras necessária e mais eficaz do que o reescalamento da dívida (Shastry & Mark, 2020). Os MFGBC do G20 admitiram a necessidade de adoptar uma abordagem diferenciada ao lidar com a dívida além da ISSD, particularmente no que diz respeito ao tratamento da dívida privada (UoT, 2020c).

Idealmente, os países poderiam ter aceitado a suspensão da dívida ao abrigo da ISSD, na esperança de poderem reafectar fundos públicos para despesas de capital. Este investimento público criaria um retorno económico para o país a médio e longo prazo, o que aumentaria as receitas governamentais, permitindo-lhes reembolsar os custos de serviço da dívida reescalada. Contudo, no contexto da pandemia, é provável que a maioria dos MFGBC reafecte as verbas adicionais criadas pelo alívio da dívida a despesas recorrentes para expandir a capacidade de saúde pública, adquirir equipamentos de protecção individual e vacinas, ou apoiar a recuperação económica. Por conseguinte, a maioria dos MFGBC optou por aceitar o alívio da dívida ao abrigo dos instrumentos de subvenção como o Fundo Fiduciário para Alívio e Contenção de Catástrofes (CCRT) do FMI e a Iniciativa Multilateral de Redução da Dívida (MDRI) do GBM, ao invés da ISSD.



O papel dos credores multilaterais em resposta à COVID-19



Nesta secção, será avaliada a assistência financeira e o alívio ou o perdão da dívida por parte dos credores multilaterais, como o Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD), o FMI e o GBM. Grande parte da ajuda financeira tem assumido a modalidade de financiamento concessional e parcial, empréstimos com juros zero e subvenções para projectos. O alívio da dívida e o perdão da dívida têm sido muito menos significativos e fornecidos exclusivamente pelo FMI.

O BAfD destinou USD 3 mil milhões à atenuação do impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19 nos meios de subsistência e nas economias africanas (BAfD, 2020a). Em Abril de 2020, o BAD lançou o seu Fundo de Resposta à COVID-19 (CRF) para ajudar os países africanos no combate à pandemia (BAfD, 2020b). O BAfD disponibilizou USD 30 mil milhões em financiamento concessional e subvenções aos seus países membros na região e por intermédio de algumas das instituições regionais (ver o Quadro 2). No entanto, o BAfD não dispõe de qualquer instrumento para o alívio da dívida e, enquanto credor multilateral, não participou na ISSD do G20. Há também quem defenda que os bancos multilaterais de desenvolvimento não deviam participar na ISSD do G20 porque reduziria sua capacidade de concessão de crédito para ajudar os países a recuperar da COVID-19 em troca de um pequeno benefício de curta duração (Humphrey & Mustapha, 2020).

O FMI concedeu financiamento concessional no âmbito da Linha de Crédito Rápido (RCF) e do Instrumento de Financiamento Rápido (RFI). Alguns países do G20 contribuíram para o Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento do FMI, o instrumento

utilizado no âmbito da RCF do FMI para fornecer assistência financeira concessional com condicionalidades limitadas aos PBR confrontados uma necessidade premente de equilibrar a balança de pagamentos (FMI, 2020g). O RFI proporcionou assistência financeira rápida a todos os países membros do FMI nessa situação (FMI, 2020h). O FMI forneceu um total de USD 14,8 mil milhões em financiamento concessional e empréstimos a taxa zero no âmbito da RCF (aproximadamente USD 5,7 mil milhões) e do RFI (aproximadamente USD 9,1 mil milhões); e outros USD 9,9 mil milhões no âmbito dos seus instrumentos de financiamento normais⁴. Deste modo, a assistência financeira do FMI aos MdFA situou-se em USD 25 mil milhões, excluindo o alívio adicional da dívida no âmbito do seu CCRT. Mesmo assim, o alívio da dívida proporcionado pelo FMI tem sido reduzido, em termos relativos.

Em 2010, o FMI criou o Fundo para o alívio da dívida pós-catástrofes (*Post-Catastrophe Debt Relief Trust*) destinado a fornecer alívio da dívida a países muito pobres afectados por calamidades naturais (ONU, 2013). Em Fevereiro de 2015, o FMI transformou este Fundo no CCRT, destinado a fornecer alívio da dívida aos países mais pobres e vulneráveis atingidos por calamidades naturais ou catástrofes de saúde pública (FMI, 2020i). Nesse mesmo ano, o CCRT disponibilizou assistência no valor de cerca de USD 100 milhões a Guiné, Libéria e Serra Leoa, países afectadas pelo surto de Ébola (FMI, 2020i). Em Abril de 2020, o FMI introduziu novas alterações ao seu CCRT a fim de fornecer alívio da dívida em resposta à pandemia de COVID-19. Os MdFA perfazem a maioria dos beneficiários do CCRT, representando 23 dos 29 países beneficiários e USD 409,4 milhões (aproximadamente 83,8 por cento do total) do alívio da dívida total de USD 488,7 milhões (CABRI, 2020; FMI, 2020d).

4 O FMI forneceu empréstimos a taxa zero através da RCF e assistência financeira concessional no âmbito do RFI (CABRI, 2020; FMI, 2020e).

Os credores multilaterais têm prestado um apoio significativo durante a pandemia. Porém, grande parte da ajuda financeira tem assumido a modalidade de financiamento concessional e parcial, empréstimos com juros zero e subvenções para projectos. O alívio da dívida e o perdão da dívida têm sido muito menos significativos.



Além do financiamento concessional, alívio e perdão da dívida, os dirigentes africanos também apelaram ao FMI para que reforçasse a emissão dos Direitos Especiais de Saque (DES) (UA, 2020a). Os DES equivalem a uma moeda de reserva introduzida pelo FMI em 1969 para suplementar as reservas oficiais dos países membros (FMI, 2020f). A atribuição de DES poderá contribuir para aumentar a liquidez dos países que enfrentam desafios em relação à balança de pagamentos devido ao confinamento mundial e à pandemia de COVID-19. Os DES são atribuídos em função das quotas dos países junto do FMI, pelo que os PBR terão direito a aproximadamente 40 por cento (FMI, 2020f). Nesta esteira, se os Estados-Membros concordarem em aumentar os DES, a distribuição iria favorecer as economias avançadas, a menos que estas se disponham a oferecer as suas dotações aos PBR e países de rendimento médio. Uma vez que os DES não representam moeda nem um crédito sobre o FMI, os países podem trocá-los por qualquer moeda incluída no cabaz de moedas em que se baseiam.⁵ Outra vantagem da troca dos DES reside no facto de que a taxa de câmbio dos mesmos em relação ao cabaz de moedas (excepto o USD) permanece fixa por um período de cinco anos (FMI, 2020f). Isto poderia proteger os MdFA dos riscos cambiais relativos às outras quatro moedas que integram o cabaz dos DES, mas os países membros não têm uma forma de obter DES ou qualquer uma das quatro principais moedas. Por conseguinte, os DES não conferem mais estabilidade quanto aos empréstimos em moeda estrangeira nem para a gestão da dívida. No entanto, o aumento da atribuição de DES também aumentaria o valor máximo do crédito que todos os países membros poderiam obter do FMI.

O GBM destinou USD 160 mil milhões para atenuar o impacto económico e social da pandemia da COVID-19 nos meios de subsistência das populações mais vulneráveis e para apoiar a recuperação económica em mais de 100 países, incluindo USD 50 mil milhões para os países africanos (GBM, 2020d). O GBM concedeu um total de USD 3,9 mil milhões em subsídios parciais e financiamentos concessionais, e um montante adicional de USD 788,2 milhões em subvenções a projectos aos MdFA (CABRI, 2020). O GBM também concedeu alívio da dívida num total de USD 125,2 milhões à Nigéria e Somália, além de apoiar a implementação da ISSD do G20 (CABRI, 2020). Nenhum do apoio ao alívio da dívida fornecido pelo GBM foi utilizado até à data. A última ajuda para o alívio da dívida prestada pelo GBM através da sua MDRI foi em 2017 (GBM, 2019).

Além do CCRT do FMI, o GBM e o FMI têm estimulado os países a aceder à ISSD do G20 para o alívio da dívida. Os instrumentos tradicionais como a HIPC do FMI e a MDRI do GBM não integram a resposta da instituição à pandemia de COVID-19.

Cabe aos MdFA definir uma abordagem mais proactiva em relação ao alívio e perdão da dívida, de preferência uma abordagem que assegure uma boa gestão da sustentabilidade da dívida, a fim de responderem adequadamente às necessidades concomitantes de saúde pública e de recuperação económica. Isto exige a redução da dívida com recurso a soluções de médio e longo prazo, como a reestruturação da dívida e o perdão da dívida, em vez da abordagem de curto prazo da suspensão ou do reescalamento do serviço da dívida. Mais importante ainda, a abordagem para a redução da dívida deve ser adaptada às necessidades dos PBR devedores, e as condições dos acordos de reestruturação devem ser dadas a conhecer para assegurar o tratamento equitativo dos MdFA pelos países credores. A transparência é primordial, dado que as negociações ocorrem em condições susceptíveis de afectar o poder de negociação das partes e os resultados das negociações. Neste sentido, os PBR deverão optar por negociações colectivas com grupos de credores, ao invés de aceder a pedidos de negociação bilateral. Os fóruns de negociação colectiva podem ser utilizados para definir os princípios básicos sempre que as negociações bilaterais sejam inevitáveis. Este é um elemento essencial para os PBR obterem o alívio da dívida em condições comparáveis, sem que se dê preferência a um ou mais credores e para que o país devedor não fique em situação financeira pior por ter acordado condições adversas de reestruturação.

De igual modo, a promoção de políticas económicas propícias e de modalidades de cooperação multilateral mais equitativas que deem prioridade aos PBR, bem como a reestruturação da estrutura financeira mundial para reduzir a dependência dos PBR das finanças externas, permitiria uma integração mais equitativa dos PBR na economia global (FMI, 2000; Georgiva et al., 2020). A história revela que esta não é uma tarefa fácil, especialmente dado o progresso lento em permitir o acesso aos mercados das economias avançadas das exportações dos PBR, e o aumento da concorrência entre os PBR e as EME para o acesso a esses mercados. Sem uma resposta global adequada à crise de saúde pública causada pela pandemia da COVID-19, a recuperação económica subsequente, sobretudo dos PBR suscitará sempre graves incertezas.

5 Os DES são definidos como uma média ponderada de moedas, a saber o USD (41,73%), o EUR (30,93%), o CHY (10,92%), o JPY (8,33%) e a GBP (8,09%). Ver FMI (2020g).

Quadro 2: Síntese da ajuda ao desenvolvimento relacionada com a COVID-19, extraída do Monitor da Resposta à COVID-19 pelas Finanças Públicas da CABRI (em 28 de Fevereiro de 2021)

País*	Ajuda do BafD	Ajuda do FMI				Ajuda do GBM			Total da assistência (por país)
	CRF	CCRT	RCF	RFI	Outra*	AID**	Projecto***	Sector	
África do Sul	290,0				4 300,0	60,0**			4 590,0
Angola					766,0				766,0
Argélia					100,0				100,0
Benim	7,4	10,2			125,0	60,4	6,9	Educação	209,8
Botswana						1190,0**			0,0
Burkina Faso		26,5				95,2			121,7
Burundi		14,4				5,0			19,4
Cabo Verde	33,0		32,3			10,0			75,3
Camarões			382,0			102,0			484,0
Chade	0,3	2,8	114,0			17,0			134,1
Côte d'Ivoire	88,8		295,4	590,8		35,0	40,0	Saúde	1,050,0
Djibouti	41,2	4,7	43,4			5,0	0,9	Saúde	95,2
Egipto	0,5			2 772,0	5 200,0	7,9			7 980,4
Essuatíni				110,4			26,0	Saúde	136,4
Etiópia	165,0	12,0		411,0		332,0			920,0
Gabão	112,0		147,0			9,0			268,0
Gâmbia	0,2	5,8	21,3		47,1	40,0			114,4
Gana	69,0		1 000,0			100,0			1 169,0
Guiné	34,8	45,5	171,5			90,9			342,7
Guiné-Bissau		3,4							3,4
Ilhas Comores	20,0	2,5	4,1	8,1		5,0	25,0	Agricultura e turismo	64,6
Lesoto	8,9				49,1	7,5			65,5
Libéria	14,8	31,7	50,0			9,0			105,5
Líbia	0,5								0,5
Maurícias	210,0								210,0
Madagáscar	41,2	8,5	425,7			178,7			654,1
Malawi	60,7	20,0	193,0			200,0	7,0	Saúde	480,7
Mali		20,6	166,0			25,8			212,4
Mauritânia			130,0		28,7	75,2	2,0	Saúde	235,9
Marrocos	140,2					48,0			188,2
Moçambique		13,4	309,0			100,0			422,4
Níger	88,7	15,7	114,9			364,0			583,2
Nigéria	288,5				3 400,0	114,3	123,5***	Alívio da dívida	3 926,3
Quénia	222,9		739,0			1,000,0	50,0	Saúde	2 011,9
República Centro-Africana	14,3	4,1	38,0			57,5			113,9
República Democrática do Congo	100,0	34,3	363,3			47,0			544,6
República do Congo						61,3			61,3

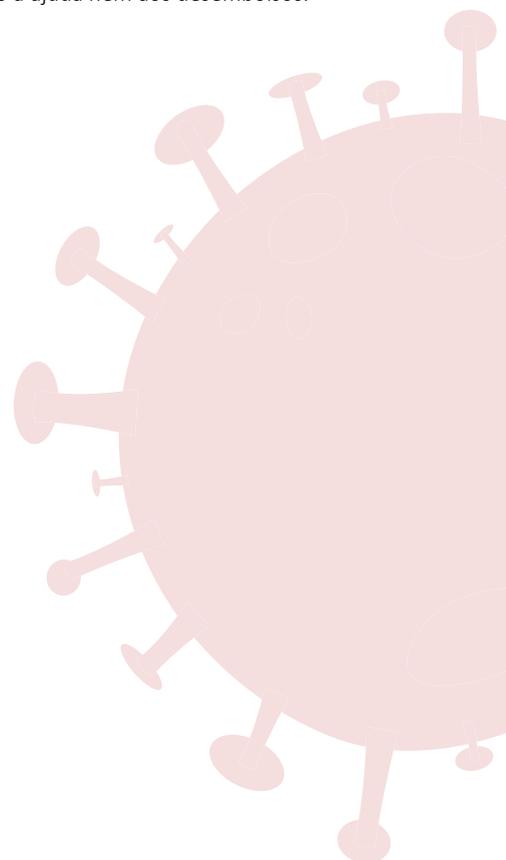
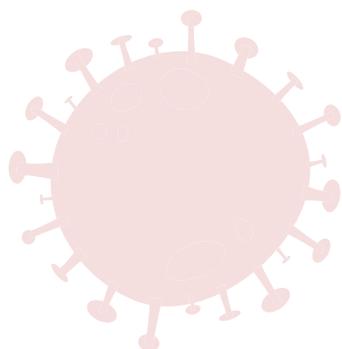
País*	Ajuda do BAfD	Ajuda do FMI				Ajuda do GBM			Total da assistência (por país)
	CRF	CCRT	RCF	RFI	Outra*	AID**	Projecto***	Sector	
Ruanda	97,7	11,0	215,1			100,0	14,3	Saúde	438,0
São Tomé and Príncipe	0,7	0,2	12,3		2,1	2,5			17,8
Seicheles	10,0				31,2	69,0			110,2
Senegal	194,7		77,5	155,0		120,0			547,2
Serra Leone	25,1	35,5	143,0			107,5			311,1
Somália	25,1					192,5	1,7***	Alívio da dívida	219,3
Sudão do Sul	4,1		52,3			112,6			169,0
Sudão	28,2						52,0	Educação	80,2
Tanzânia	50,7	26,0							76,7
Tunísia				745,0			196,6		941,6
Togo	32,2	8,4			131,0				171,6
Uganda	31,6		491,5				300,0		823,1
Zâmbia	37,5						57,6		95,1
Zimbabwe	27,4						10,0		37,4
CERs e grupos	337,3								
Total (por Multi-lateral)	2 955,2				25 726,6		4 694,9		-

Obs: (*) Países destinatários de outros fundos e empréstimos concessionais do FMI, p. ex.: FMI ECF/EFF/SBA.

(**) Países que solicitaram a ajuda do GBM mas ainda não receberam confirmação ou desembolsos.

(***) Países aprovados pelo GBM para o alívio da dívida embora ainda não tenham acedido à ajuda nem aos desembolsos.

Fonte: (CABRI, 2020)





Conclusão



No contexto actual, o alívio da dívida é justificado pela necessidade de criar o espaço financeiro necessário para os PBR poderem responder adequadamente à pandemia de COVID-19. No entanto, é provável que as despesas sociais e de saúde venham a diminuir com o passar da ameaça imediata da pandemia e à medida que os MdFA vão tomando medidas para resumir o serviço da dívida. Tem sido sugerido que o alívio da dívida seja condicionado à despesa com a saúde pela aplicação de instrumentos inovadores como a conversão da dívida em financiamento para a saúde, assim assegurando que os países aplicassem os recursos libertados pelo alívio da dívida para os serviços de saúde (Wuennenberg, 2020). No entanto, é improvável que as dificuldades enfrentadas pelos PBR sejam resolvidas dadas limitações estruturais com que se confrontam, como também a fraca capacidade de produzir EPI ou conduzir investigações para a produção de vacinas, nem que os países reafectem os recursos disponibilizados ao abrigo do alívio da dívida na assistência social e serviços de saúde.

Os dirigentes do G20 anuíram até certa medida ao conceder a suspensão da dívida pública bilateral ao abrigo da ISSD, disponível até Junho de 2021, com a possibilidade de prorrogação após a avaliação em Abril de 2021 (FMI, 2021; GBM, 2020b). Em alguns casos, os países repensaram a sua participação no DSSI com receio das implicações para as suas notações de crédito (GBM, 2021). As agências de notação de crédito avisaram que a suspensão do serviço da dívida com os credores não membros do Clube de Paris ou privados nas mesmas condições que a ISSD resultaria na descida das

notações de crédito (GBM, 2020c; SPG, 2020; Mutize, 2020). Isto tem implicações graves para os países, ao tomarem a decisão de pedir o alívio ou suspensão da dívida, como também para a gestão da dívida. Tem-se tornado evidente que a suspensão da dívida ao abrigo da ISSD é insuficiente, se não totalmente ineficaz, para fornecer a quantidade de assistência necessária, e que se impõe uma abordagem de longo prazo.

Embora os credores multilaterais também tenham desempenhado um papel significativo ao proporcionar espaço fiscal, alívio da dívida e perdão da dívida, a quantidade da ajuda pelo alívio da dívida fornecida no âmbito da ISSD e do CCRT revela-se insignificante quando comparada com o alívio e perdão da dívida fornecido pela iniciativa HIPC e pela MDRI. No entanto, o facto de os níveis da dívida terem aumentado até ultrapassar o pico dos anos 70 ilustra que as iniciativas históricas também não conseguiram resolver os desafios da dívida dos PBR, sobretudo em África (FMI, 2020a).

O perfil da dívida pública dos PBR e das EME mudou no que diz respeito aos instrumentos e credores. Os PBR tornaram-se cada vez mais dependentes de empréstimos de credores não membros do Clube de Paris, particularmente de empresas estatais chinesas, e de obrigações privadas ou com financiamento comercial, no caso das EME e dos MdFA. Isto significa que a reestruturação da dívida dos credores não membros do Clube de Paris é o apoio mais adequado aos PBR para assegurar a sustentabilidade da dívida e o espaço financeiro para dar resposta à pandemia da COVID-19.

Tem-se tornado evidente que a suspensão da dívida ao abrigo da ISSD é insuficiente, se não totalmente ineficaz, para fornecer a quantidade de assistência necessária, e que se impõe uma abordagem de longo prazo.



Referências

- Asonuma, T., Chamon, M., Erce, A. & Sasahara, A. (2020). *Costs of Sovereign Defaults: Restructuring Strategies and the Credit-Investment Channel*. Social Science Research Network, Rochester. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/> [Última consulta: 14 de Janeiro de 2021].
- BAfD. (2020a). *African Development Bank Launches Record Breaking \$3 billion 'Fight COVID-19' Social Bond*. Disponível em: <https://www.afdb.org/> [Última consulta: 23 de Janeiro de 2021].
- BAfD. (2020b). *African Development Bank Group Unveils \$10 billion Response Facility to Curb COVID-19*. Disponível em: <https://www.afdb.org/> [Última consulta: 23 de Janeiro de 2021].
- Brautigam, D., Huang, Y. & Acker, K. (2020). *Risky Business: New Data on Chinese Loans and Africa's Debt Problem*. Washington D. C: China Africa Research Initiative: Disponível em: <http://www.sais-cari.org/> [Última consulta: 4 De Março de 2021].
- CABRI. (2020). Monitor de Resposta pelas Finanças Públicas. Disponível em <https://www.cabri-sbo.org/> [Última consulta: 19 de Dezembro de 2020].
- Chikuba, M. (2020). Interview with the Permanent Secretary: Economic Management and Finance, Zambia Ministry of Finance: Lusaka, 16 de Dezembro de 2020.
- Ebeke, C. & Ölçer, D. (2013). *Fiscal Policy over the Election Cycle in Low-Income Countries*. Washington, D. C: International Monetary Fund. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- FMI. (2000). *The Logic of Debt Relief for the Poorest Countries*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 4 de Março de 2021].
- FMI. (2001). *100 Percent Debt Cancellation? A Response from the IMF and the World Bank*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 4 de Março de 2021].
- FMI. (2014). *8. Debt Reorganization*. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/> [Última consulta: 5 de Fevereiro de 2021].
- FMI. (2019). Zambia 2019 Article IV Consultation. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 4 de Março de 2021].
- FMI. (2020a). *The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower Income Economies*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 10 de Dezembro de 2020].
- FMI. (2020b). Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 14 de Janeiro de 2021].
- FMI. (2020c). *The IMF's Response to COVID-19*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 19 De Janeiro de 2021].
- FMI. (2020d). *COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 19 de Dezembro de 2020].
- FMI. (2020e). *Catastrophe Containment and Relief Trust*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 20 de Janeiro de 2021].
- FMI. (2020f). Special Drawing Right (SDR). Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 5 De Fevereiro de 2021].
- FMI. (2020g). *IMF Rapid Credit Facility (RCF)*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 11 de Janeiro de 2021].
- FMI. (2020h). *The IMF's Rapid Financing Instrument (RFI)*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 11 de Janeiro de 2021].
- FMI. (2020i). Catastrophe Containment and Relief Trust. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 20 de Janeiro de 2021].
- FMI. (2020j). *The International Architecture for Resolving Sovereign Debt Involving Private-Sector Creditors*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 17 de Março de 2021].
- FMI. (2020k). *IMF Staff Completes Virtual Mission to Zambia*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- FMI. (2021). *Questions and Answers on Sovereign Debt Issues*. Disponível em: <https://www.imf.org/> [Última consulta: 4 de Março de 2021].
- G20. (2021). *About the G20*. Disponível em: <https://www.g20.org/> [Última consulta: 22 de Janeiro de 2021].
- Gardner, A., Lin, J., Morris, S., & Parks, B. (2021). *Bargaining with Beijing: A Tale of Two Borrowers*. Washington D. C: Center for Global Development. Disponível em: <https://www.cgdev.org/> [Última consulta: 4 de Março 2021].
- GBM. (2019). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) Statistical Update*. Disponível em: https://www.imf.org [Última consulta: 15 de Março de 2019].
- GBM. (2020a). *Joint Statement from the World Bank Group and the International Monetary Fund Regarding a Call to Action on the Debt of IDA Countries*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/> [Última consulta: 10 de Dezembro de 2020].
- GBM. (2020b). *Factsheet: Debt Service Suspension and COVID-19*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/> [Última consulta: 10 de Dezembro de 2020].
- GBM. (2020c). *Debt Service Suspension Initiative: Q&As*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/> [Última consulta: 21 de Janeiro de 2021].
- GBM. (2020d). *World Bank's Response to COVID-19 (Coronavirus) in Africa*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/> [Última consulta: 23 de Janeiro de 2021].
- GBM. (2020e). *Debt Relief*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/> [Última consulta: 23 de Janeiro de 2021].
- GBM. (2021). *COVID 19: Debt Service Suspension Initiative*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/> [Última consulta: 14 de Janeiro de 2021].

- Georgieva, K., Pazarbasioglu, C. & Weeks-Brown, R. (2020). *Reform of the International Debt Architecture is Urgently Needed*. Disponível em: <https://blogs.imf.org/>. [Última consulta: 14 de Janeiro de 2021].
- Horn, S., Reinhart, C. M. & Trebesch, C. (2019). *China's Overseas Lending*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Disponível em: <https://www.nber.org/> [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- Humphrey, C. & Mustapha, S. (2020). *Lend or Suspend? Maximising the Impact of Multilateral Bank Financing in the COVID-19 Crisis*. London: Overseas Development Institute. Disponível em: <https://www.odi.org/> [Última consulta: 19 de Dezembro de 2020].
- Mutize, M. (2020). *Why African Countries are Reluctant to Take up COVID-19 Debt Relief*. Disponível em: <https://theconversation.com/> [Última consulta 14 de Janeiro de 2021].
- Mvunga, C. M. (2020). Interview with the Governor, Bank of Zambia, Lusaka, 15 De Dezembro de 2020.
- ODI. (1994). *Africa's Multilateral Debt: A Modest Proposal*. London: Overseas Development Institute. Disponível em: <https://www.odi.org/> [Última consulta: 19 de Dezembro de 2020].
- ONU. (2013). *IMF Support to NEPAD Planning and Coordinating Authority*. Disponível em: <https://www.un.org/> [Última consulta: 20 de Janeiro de 2021].
- Onyekwena, C. 2020. *The Case for Debt Relief in Africa Amid COVID-19*. Disponível em: <https://www.africaportal.org/> [Última consulta: 4 de Março de 2021].
- Shastry, V. & Mark, J. (2020). *From Debt Relief to Restructuring: The G20 Wakes Up to Reality*. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/> [Última consulta: 19 de Dezembro de 2020].
- SPG. (Standard & Poor) (2020). *G20 Sovereign Debt Suspension: To Apply, or Not to Apply*. Disponível em: <https://www.spglobal.com/> [Última consulta: 21 de Janeiro de 2021].
- Twala, G. N. (2020). Entrevista com o Alto Comissário, Alta Comissão da África do Sul, Lusaka, 15 de Dezembro de 2020.
- UA. (2020a). Communiqué of the African Union (AU) Bureau of Heads of State and Government Teleconference Meeting held on 3 de Abril de 2020.
- UA. (2020b). *African Union Chair President Cyril Ramaphosa Appoints Special Envoys to Mobilise International Economic Support for Continental Fight Against COVID-19*. Communiqué of the African Union (AU) Bureau of Heads of State and Government Teleconference Meeting held on 3 de Abril de 2020.
- UoT. (University of Toronto) (2020a). Communiqué: Virtual Meeting of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/> [Última consulta: 4 De Fevereiro de 2021].
- UoT. (2020b). Communiqué: G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/> [Última consulta: 22 De Janeiro de 2021].
- UoT. (2020c). Statement Extraordinary G20 Finance Ministers and Central Bank Governors' Meeting. Disponível em: <http://www.g20.utoronto.ca/> [Última consulta: 22 De Janeiro de 2021].
- Van den Heever, A. (2020). *Toward a Risk-Based Strategy for Managing the COVID-19 Epidemic: A Modelling Analysis*. Disponível em: <https://www.wits.ac.za/> [Última consulta: 19 de Janeiro de 2021].
- Wheatley, J., Cotterill, J. & Munshi, N. (2020). *African Debt to China: A Major Drain on the Poorest Countries*. Disponível em: <https://www.ft.com/> [Última consulta: 4 de Março de 2021].
- Wuennenberg, L. (2020). *Debt-to-Health Swaps: Financing Health System Resilience Beyond the COVID-19 Pandemic*. International Institute for Sustainable Development. Disponível em: <https://www.iisd.org/> [Última consulta: 5 de Fevereiro de 2021].
- ZMMoF. (2017). *Zambia's Debt Management Strategy for 2017–2019*. Disponível em: <https://www.mof.gov.zm/?p=5412> [Última consulta: 10 de Dezembro de 2020].
- ZMMoF. (Ministério das Finanças da Zâmbia) (2020a). Ministry of Finance Notice, September 2020. Disponível em: <https://www.mof.gov.zm/> [Última consulta: 12 de Janeiro de 2021].
- ZMMoF. (2020b). *Macroeconomic Performance and Public Finance Statistics*. Disponível em: <https://www.mof.gov.zm/> [Última consulta: 12 de Janeiro de 2021].
- ZMMoF. (2020c). Ministry of Finance Notice, September 2020. Disponível em: <https://www.mof.gov.zm/> [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- ZMMoF. (2020d). Announcement of Results of Adjourned Bondholders Meeting, Zambia Ministry of Finance. Disponível em: <https://www.mof.gov.zm/> [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- ZMMoF. (2020e). Perguntas e Respostas após a Apresentação da Zâmbia aos Investidores, 29 de Setembro de 2020. Disponível em: <https://www.mof.gov.zm/> [Última consulta: 28 de Janeiro de 2021].
- ZMNA. (2020). Portal da Assembleia Nacional da Zâmbia, 15 de Outubro de 2020. Disponível em: <http://www.parliament.gov.zm/node/8594> [Última consulta: 10 de Dezembro de 2020].



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para informações sobre a CABRI, contactar:

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive
Centurion, 0062
South Africa

Telephone: +27 (0)12 492 0022
Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org