



AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT



**REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA
NO ÂMBITO DO QUADRO COMUM
DO G20 E SOLUÇÕES POLÍTICAS
ALTERNATIVAS**

LISTA DE SIGLAS

AfA	Activo Financeiro Africano
AfDF	Fundo Africano de Desenvolvimento
AFRODAD	Fórum Africano e Rede sobre Dívida e Desenvolvimento
BTA	Banco do Tesouro Africano
CDS	Swaps de Risco de Incumprimento
CGD	Centro para o Desenvolvimento Global
Covid-19	Doença do Coronavírus 2019
CoT	Comparabilidade do Tratamento
DDE	Troca de Dívida em Situação de Crise
MGD	Mecanismo de Gestão da Dívida
QSD	Quadro de Sustentabilidade da Dívida
DLP	Política de Limite do Endividamento
DSSI	Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida
ESAF	Mecanismo Reforçado de Ajustamento Estrutural
EURODAD	Rede Europeia sobre Dívida e Desenvolvimento.
PIB	Produto Interno Bruto
DPGR	Dívida Pública e Gestão de Riscos
RNB	Rendimento Nacional Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
QC G20	Quadro Comum do G20
PPAE	País Pobre Altamente Endividado
HIV/SIDA	Vírus de Imunodeficiência Humana/Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
FMI	Fundo Monetário Internacional
PBR	Países de Baixo Rendimento
LIBOR	Taxa Interbancária de Mercado de Londres
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
IADM	Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral
NCBP	Política de Contração de Empréstimo Não Concessionário
VAL	Valor Atual Líquido
PAPSS	Sistema Pan-Africano de Pagamentos e Liquidação
EPI	Equipamento de Protecção Individual
PPG	Público e Com Garantia Pública
MCRP	Mecanismo de Crescimento e Redução da Pobreza
PAE	Programa de Ajuste Estrutural
PES	Política de Empréstimos Sustentáveis
DSE	Direitos de Saque Especiais
ODS	Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
EP	Empresas Públicas
SSA	África Subsariana
ONU	Nações Unidas
CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
PNUD	Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial

ÍNDICE

Resumo	5
1. Introdução	6
2. Quadro analítico	9
3. Revisão da reestruturação da dívida dos bancos multilaterais de desenvolvimento	10
4. Quadro Comum do G20 para a Reestruturação da Dívida: Princípios básicos	15
4.1 Porque é que o Quadro Comum não arrancou até agora.	15
4.2 Diversos credores e diferentes funções objetivo	16
4.3 Alívio limitado da dívida e risco de desclassificação	17
5. Uma crítica quantitativa das políticas e programas de alívio da dívida	20
5.1 Conjetura 1: O alívio da dívida das instituições financeiras multilaterais e internacionais está altamente correlacionado com um desempenho mais fraco da produção nas economias de baixo rendimento	23
5.2. Conjeturas temáticas contextualizadas baseadas em dados empíricos.	26
Conjetura 2: Os pacotes multilaterais de alívio da dívida prendem perpetuamente os países mutuários ao ciclo da dívida e geram pobreza	
Conjetura 3: Os atuais programas de alívio da dívida enfraquecem os investimentos públicos; a nova dívida financia investimentos de má qualidade; os dados relativos à sustentabilidade da dívida são questionáveis	28
6. Recomendações Políticas	29
6.1. Reformas do Quadro Comum do G20	29
6.2 Criar oportunidades para uma distribuição equitativa dos encargos com o serviço da dívida entre os credores.	29
6.3 Melhorar a transparência da dívida é um passo importante para fazer com que o QC do G20 funcione para as economias de baixo rendimento.	30
6.4 Reforma progressiva da reestruturação e gestão da dívida.	30
6.5 Transparência na concessão e contração de empréstimos:	31
6.6 Reforma fundamental da arquitetura da dívida soberana	31
6.7 A reforma da arquitetura financeira internacional é uma condição essencial e indispensável para a criação de riqueza global sólida e para a realização dos ODS.	31
6.8 Ativo financeiro africano (AfA), uma nova moeda lastreada em ouro puro	32
7. Conclusões	33
8. Referências	34

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Rácio da dívida pública em relação à dívida dos países africanos endividados.

20

Figura 2: Aumento em pontos percentuais da dívida pública (2019-2023)

21

Figura 3: Aumento do custo do serviço da dívida externa.

22

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Análise simultânea do PIB médio per capita dos países africanos

24

Tabela 2: Desempenho comparativo simultâneo de PPAE/IMDRI e não-PPAE

25



RESUMO

A reestruturação é normalmente o último recurso utilizado para lidar com uma dívida soberana insustentável. Pode tratar-se de uma prorrogação do prazo de vencimento, de uma redução dos pagamentos de cupões, de um desconto do valor nominal da dívida e/ou de uma combinação destes elementos, nomeadamente para libertar uma margem orçamental para o crescimento e o desenvolvimento sustentados. Ao longo das últimas três décadas, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) e as Instituições Financeiras Internacionais (IFI) aplicaram um ou uma combinação destes instrumentos para reestruturar as dívidas externas dos países em desenvolvimento e de baixo rendimento através da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (PPAE), da Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral (IADM) e da Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI). O mais recente regime de reestruturação da dívida, o Quadro Comum do G20 (QC do G20 ou, abreviadamente, Quadro Comum), é o tema do presente documento, entre outros. Os países elegíveis devem apresentar provas de dificuldades de endividamento no âmbito do quadro de análise conjunta da sustentabilidade da dívida do Banco Mundial e do FMI. O mutuário deve comprometer-se a ser transparente quanto às suas obrigações de dívida, respeitando simultaneamente as informações comercialmente sensíveis. A comparabilidade de tratamento consagrada na carta de empréstimos do Clube de Paris é essencial. Enquanto os parâmetros de reestruturação abrangem as alterações das condições do serviço da dívida, não há anulações e cancelamentos. Apenas as dívidas públicas e as dívidas com garantia pública com um prazo de vencimento inicial superior a um ano são elegíveis para tratamento.

Uma apreciação dos dados e uma avaliação empírica dos regimes de reestruturação da dívida revelam os seguintes padrões:

- a. A crise da dívida soberana, passada e atual, não pode ser resolvida com os mesmos mecanismos de reestruturação da dívida e os mesmos níveis de consciência que a criaram. Nas últimas três décadas, nenhum país conseguiu sair com êxito das experiências de redução da dívida dos BMD e das IFI. Os instrumentos de alívio da dívida, como os PPAE, a IADM e a DSSI, proporcionam, por um lado, um alívio mínimo da dívida e, por outro, criam mais dívida através da concessão de empréstimos em excesso.
- b. O QC do G20 não foi bem-sucedido, nomeadamente devido à falta de coordenação entre os credores e a desacordos sobre as principais condições da reestruturação da dívida, como a falta de transparência entre os credores bilaterais oficiais e a divulgação opaca entre os mutuários; o alívio limitado da dívida em comparação com a dívida soberana pendente; o problema do parasitismo e as questões de economia política em torno da participação de credores privados e outros mutuantes.
- c. As crises da dívida passadas e atuais e as políticas defendidas pelas IFI e pelos BMD destinam-se a aumentar e a perpetuar a acumulação de dívida soberana nos países em desenvolvimento.

Para melhorar o paradigma atual, o QC do G20 deve incentivar os diferentes credores a encorajar a participação e garantir que o ónus da reestruturação da dívida seja distribuído de forma equitativa. O estatuto de credor preferencial dos BMD deve ser eliminado e deve ser adotado um novo mecanismo que facilite uma reestruturação mais justa. Um tratamento robusto que proporcione o congelamento da dívida dos países em dificuldades a curto prazo e a sua anulação total a médio e longo prazo seria coerente com os princípios do desenvolvimento sustentável. Soluções permanentes para o endividamento de África para além do QC do G20 requerem a implementação de um instrumento pan-africano para o financiamento da dívida através do Ativo Financeiro Africano (AfA), coligações de devedores, repúdio e não participação dos devedores, e o restabelecimento do equilíbrio e da governação democrática na desequilibrada arquitetura financeira mundial norte-cêntrica. Os países africanos devem obter receitas nacionais a partir das rendas dos recursos naturais e gerir as suas posições orçamentais em conformidade com as disposições da Carta Africana dos Empréstimos.

Palavras-chave: Quadro Comum do G20; Dívida soberana; Reestruturação da dívida; Bancos multilaterais de desenvolvimento; Ativo financeiro africano (AfA); Países africanos.

Classificação JEL: O1; H6; P34, H63

1. INTRODUÇÃO

O volume da dívida externa de África atingiu 1,3 biliões de dólares e o custo do seu serviço ascendeu a 22 biliões de dólares em 2022 (AfDB, 2023). A nível regional, o volume total da dívida externa da África Subsariana foi estimado em 702,4 mil milhões de dólares, em comparação com 380,9 mil milhões de dólares em 2012, o que representa um aumento de quase o dobro até 2022 (WEO, 2023). Nos últimos cinco anos, a dívida pública externa no Norte de África aumentou de 246 mil milhões de dólares em 2018 para 315 mil milhões de dólares em 2023. Em apenas um ano, o volume da dívida pública aumentou 30 mil milhões de dólares, passando de 272 mil milhões de dólares em 2019 para 303 mil milhões de dólares em 2020, principalmente devido à necessidade de financiamento imediato para evitar os estragos da pandemia. O aumento dos volumes de dívida pública em África refletiu-se em aumentos dos rácios da dívida em relação ao PIB, que, no período de 2019 a 2023, foram em média de 86% no Egito, 198%, 83% e 70% no Sudão, Tunísia e Marrocos, respetivamente, e mais de 100% na RDC, Zâmbia e Moçambique (WEO, 2023). A composição desta dívida externa inclui 32% de dívida a organizações multilaterais, cerca de 28% a parceiros bilaterais e as obrigações internacionais representam 27%, enquanto o papel comercial representa cerca de 12%. Globalmente, a carteira de credores privados de África representa apenas cerca de 1% do total da dívida externa (ver IDS, 2022).

Não só o volume da dívida está a aumentar, como o custo do serviço da dívida consome uma quantidade significativa de recursos públicos, com as consequentes ramificações para o investimento público, o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável. Por exemplo, o Egito gastou cerca de 32% das receitas de exportação no serviço da dívida em 2020, o Sudão gastou cerca de 50% em 2021 e Angola 66,1% em 2022¹. Estes montantes excedem o total combinado das despesas com a saúde e a educação nos três países. Um rácio dívida/PIB mais elevado, mantendo-se tudo o resto constante, amplifica o risco de incumprimento da dívida. Esta ocorrência está

correlacionada com um baixo crescimento da produção, com o pânico nos mercados financeiros e com o aumento da pobreza e das desigualdades, à medida que mais recursos internos são canalizados para servir uma máquina insaciável de dívida global. Tal como explicado por Grennes et al. (2013), os países com rácios de dívida em relação ao PIB muito superiores a 77% por períodos prolongados registam abrandamentos significativos no crescimento económico. Mais importante ainda, cada ponto percentual de dívida acima deste nível custa aos países 0,017 pontos percentuais de crescimento económico. Este fenómeno é ainda mais acentuado nos mercados emergentes, onde cada ponto percentual adicional de dívida acima de 64% ao ano abranda o crescimento em 0,02%.



¹ Angola: Consulta do Artigo IV de 2022 - Edição para a Imprensa, Relatório do FMI sobre o País 23/100, março de 2023.

O impacto preocupante da elevada dívida pública no crescimento económico levou a comunidade internacional de doadores, os bancos multilaterais de desenvolvimento e o Clube de Paris, credores, a aliviarem o peso da dívida dos países em desenvolvimento. A primeira intervenção em grande escala da iniciativa Países Pobres Altamente Endividados (PPAE) foi lançada em 1996. Foi reforçada e seguida pela Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral (IADM) em 2005, que extraiu recursos para financiar o desenvolvimento económico através dos empréstimos concessionais da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial. Esta decisão estava condicionada ao cumprimento, por parte dos países elegíveis, de um ponto de decisão de pré-qualificação dos programas macroeconómicos e de estabilização do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (BM/FMI).

No ponto de conclusão, os fundos foram desembolsados através do Fundo Fiduciário para a Redução da Pobreza e o Crescimento para financiar os programas delineados nos Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (PRGP) dos países de acolhimento. De acordo com o Banco Mundial (2023), a iniciativa PPAE/IADM contou com um total de 37² países participantes, 31 dos quais em África, com mais de 100 mil milhões de dólares de dívida externa. Nalguns países, os credores multilaterais e o Clube de Paris forneceram mais de 90% do alívio da dívida dos PPAE no ponto de conclusão. Uma análise crítica dos padrões de gestão da dívida revela que, enquanto o alívio total da dívida PPAE ascendeu a 33 mil milhões de dólares, o novo endividamento foi de 41 mil milhões de dólares durante o mesmo período (veja Easterly, 2002).

No auge da pandemia de COVID-19, foi implementado um novo mecanismo de dívida soberana, a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (DSSI), para atrasar os reembolsos de juros e de capital devidos aos países credores. Isto permitiu que os países de baixo rendimento se concentrassem em lidar com as necessidades imediatas de conter os surtos de saúde e económicos estimulados pela pandemia. A DSSI suspendeu cerca de 30 mil milhões de dólares de pagamentos de juros em troca de mais de 100 mil milhões de dólares em novos empréstimos e financiamento de emergência. No final de 2021, o QC do G20 foi lançado para alargar a DSSI e oferecer um tratamento rápido e mais rigoroso da dívida aos países de baixo rendimento. Esta arquitetura da dívida baseava-se na partilha de informações, na comparabilidade dos tratamentos e na solidariedade dos credores. Um país endividado deve primeiro manifestar interesse em ser tratado depois de uma análise da sustentabilidade da dívida mostrar indícios de uma situação de endividamento. Apenas a dívida dos países de baixo rendimento pode ser tratada em conformidade.

Para participar, é necessário que o devedor seja plenamente informado das suas obrigações e respeite a confidencialidade dos contratos de dívida. Os parâmetros do programa tratam apenas dos passivos do Estado e, ao contrário dos PPAE/IADM, não são oferecidas anulações ou remissões diretas. No âmbito de QC do G20, os princípios da partilha de informações são fundamentais para o êxito da aplicação dos compromissos em matéria de reestruturação e sustentabilidade da dívida, e as decisões bilaterais baseiam-se na situação específica dos países mutuários. Os processos de decisão de QC do G20 não permitem conclusões sobre a dívida e compromissos financeiros sem um consenso entre os países credores participantes e não participantes. Isto dá uma visão global da gestão e da sustentabilidade da redução da dívida. Com a instituição de condicionalidades, os países membros podem implementar o objetivo do compromisso financeiro dentro dos prazos estipulados. O país mutuário recebe a reestruturação da dívida com base numa descrição rigorosa da sua situação financeira e dos seus recursos económicos. O elemento caso a caso é útil, uma vez que a especificidade soberana dos países devedores e os seus recursos são diferentes.

O princípio da comparabilidade do tratamento garante que um país devedor que assina um acordo com os seus credores do Clube de Paris não deve aceitar dos seus credores comerciais e bilaterais não pertencentes a este clube condições de tratamento da sua dívida menos favoráveis para o devedor do que as acordadas com o mesmo³. Isto implica que o QC do G20 poderia fornecer a melhor solução para os mutuários no que respeita ao compromisso com as capacidades financeiras, à reestruturação da dívida, ao escalonamento e à anulação da dívida. O quadro oferece tanto aos países credores como aos países endividados um mecanismo de reavaliação das alianças existentes, bem como de cooperação para a reforma dos atuais acordos institucionais.

² Os países não africanos são o Afeganistão, a Guiana, o Haiti, o Camboja, a Nicarágua, a Bolívia e as Honduras. Países africanos: Benim, Burquina Faso e Burundi, República centro-africana, Camarões, Chade, Comores, República do Congo, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritània, Moçambique, Níger, Ruanda, Somália, Serra Leoa, Senegal, São Tomé e Príncipe, Tanzânia, Togo, Uganda e Zâmbia.

³ <https://clubdeparis.org/en/communications/page/the-six-principles>.

A DSSI e o QC do G20 são uma repetição das Condições Clássicas, com modificações⁴. O âmbito do QC do G20 tem sido limitado e, até à data, não há clareza sobre as condições efetivas da reestruturação da dívida. Por conseguinte, apenas Chade, Etiópia, Gana e Zâmbia solicitaram tratamento ao abrigo deste programa, com resultados inconclusivos. Depois de uma série de desclassificações por parte das agências de classificação, Gana recuou e a sua dívida para com a China revelou-se desfasada das estipulações do QC do G20. Zâmbia e Chade não chegaram a acordos finais devido à natureza complicada das suas dívidas, que envolvem um grande sector privado e uma grande parte de empréstimos chineses. Estas são difíceis de reestruturar no âmbito do quadro atual, ao passo que a guerra civil da Etiópia fez fracassar as conversações sobre a reestruturação da dívida. As indicações de desclassificação incorporadas no QC do G20 desencorajaram muitos países em dificuldades de manifestar interesse.

Apesar da multiplicidade de iniciativas para resolver o problema da dívida dos países em desenvolvimento, não se encontra uma solução à vista. O aumento alarmante da dívida soberana sem sustentabilidade da dívida justifica um exame minucioso das políticas de gestão da dívida dos bancos multilaterais de desenvolvimento e das nações credoras. Isto para compreender devidamente o seu *modus operandi* e propor soluções duradouras para a doença debilitante da dívida em África. O objetivo primordial desta investigação é reavivar o debate político sobre a necessidade essencial de ir além das abordagens convencionais de gestão da dívida, de acordo com as necessidades das economias africanas. Este aspeto é particularmente importante no clima geopolítico e económico mundial de múltiplas crises, com os abalos provocados pela pandemia de COVID-19, a guerra entre a Ucrânia e a Rússia e os problemas relacionados com o clima. Entre outros aspectos, o documento avalia o âmbito das políticas de gestão da dívida das Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) antes, durante e depois de múltiplas crises em África; identifica lacunas nas políticas de gestão da dívida utilizadas pelas IFI e pelos BMD ao amortecerem o aumento da dívida, no meio de numerosas crises. Além disso, examina o efeito das políticas de gestão da dívida com um enfoque específico nos PPAE/IADM, na DSSI e no Quadro Comum do G20, e concebe reformas incrementais e fundamentais para resolver a crise da dívida.

A secção 2 aborda as fontes de dados e o quadro analítico. A secção três apresenta uma visão geral das políticas de gestão da dívida utilizadas pelas IFI e pelos BMD antes, durante e após a crise vivida em África. A secção 4 centra-se no QC do G20, enquanto a secção 5 apresenta uma crítica das políticas de gestão da dívida através de uma análise rigorosa dos dados e da apresentação de factos e provas sobre a evolução da dívida pública africana. A sexta secção apresenta políticas para ultrapassar a crise da dívida soberana em África.

⁴Condições clássicas: são as condições normais de empréstimo aplicadas a um país devedor que se dirige ao Clube de Paris para obter um empréstimo. Um país deve ter um programa adequado do FMI e demonstrar a necessidade de alívio da dívida.



2. QUADRO ANALÍTICO

A presente análise das políticas de gestão da dívida pública das IFI e dos BMD, com destaque para o QC do G20, baseia-se em dados obtidos a partir dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial, dos Relatórios sobre a Dívida Internacional e da Base de Dados sobre as Perspetivas Económicas Mundiais do FMI, bem como na literatura publicada, incluindo, entre outros, inquéritos do Banco Mundial e do FMI sobre empresas informais, infraestruturas, empresas públicas e fluxos de capitais. Foram consultadas fontes independentes como a CNUCED, o EURODAD, a AFRODAD e outras fontes de informação imparciais.

Inclui ainda os relatórios do BAD sobre as perspetivas económicas regionais, bem como a análise anedótica dos temas da União Africana abordados pelos funcionários da dívida pública, pelos departamentos de gestão da dívida e pelos relatórios de análise da sustentabilidade da dívida de vários bancos multilaterais de desenvolvimento. Como estipulado, as emissões e as negociações da dívida soberana são encobertas por cláusulas de confidencialidade, e os comunicados de imprensa dos credores dão frequentemente pormenores sobre os procedimentos de negociação e de compromisso. Um processo metodológico que engloba dados históricos dá uma pista sobre o resultado esperado e uma visão sincronizada dos acontecimentos. Esta investigação introduziu variáveis macroeconómicas críticas que levaram à abstração e à categorização significativa, que explicaram e fundiram os processos e programas de entrega da dívida.

O estudo incluiu uma amostra dos países mais endividados e comparou as suas trajetórias com as de países com níveis de desenvolvimento semelhantes, mas sem iniciativas de alívio da dívida em curso. Isto foi feito através da configuração e conectividade contínuas e simultâneas de informações relacionadas com a dívida em camadas e documentos financeiros incrustados. Isto ajuda a aperfeiçoar o processo de categorização padrão através da comparação constante que levou à inundação empírica de estratégias de gestão da dívida. Os dados económicos e históricos permitem examinar cenários políticos alternativos através de conjeturas derivadas diretamente da interpolação dos dados empíricos. As conjeturas são então integradas e concebidas num quadro político que ajuda a construir mecanismos alternativos de gestão da dívida.

Um estudo desta natureza sofre naturalmente de várias limitações. Existe um preconceito de seleção, que, neste caso, é extremamente intencional. O foco nos países pobres mais endividados de África que passaram simultaneamente por programas de ajuste estrutural e por várias reformas de estabilização e macroeconómicas realça a natureza específica do círculo vicioso do endividamento. Os processos e a aquisição de compromissos financeiros bilaterais e de obrigações de dívida multilaterais foram coordenados pela partilha de informações dos grupos de credores únicos (Clube de Paris). Isto é feito através da arquitetura sincronizada de gestão da dívida sustentável dos bancos multilaterais de desenvolvimento para a redução, suspensão e reestruturação da dívida.

As características do seu funcionamento são as anulações e recontrações de dívidas associadas, ligadas aos recursos económicos dos países mutuários nas últimas três décadas. Esta avaliação foi feita para a transpor para políticas alternativas que até agora não foram consideradas no debate mais alargado sobre a crise da dívida soberana em África. Os dados sobre a contratação da dívida pública de muitos países são mal comunicados e inconsistentes; nalguns casos, são inexistentes e expiram frequentemente com a mudança de governo. Os indicadores sobre a dívida pública e publicamente garantida (PPG) e outros parâmetros da dívida externa não são bem comunicados. Em contrapartida, o perfil de maturidade, as informações essenciais sobre os acordos de dívida, a informação estruturada sobre os instrumentos e as transacções da dívida externa fogem às bases de dados oficiais sobre a dívida. A falta de uma comparação transversal da emissão de dívida externa e da sua comunicação obscurece este facto. Nos casos em que existem dados disponíveis, estes estão repletos de problemas de fiabilidade, uma vez que as diferentes bases de dados apresentam indicadores contraditórios, com o velho problema das dívidas ocultas, das transacções não declaradas e dos acordos de empréstimo.

3. REVISÃO DA REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA DOS BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO



O endividamento do continente africano para com as instituições multilaterais e os credores bilaterais não é novo, e a recente crise da dívida é, de facto, o ressurgimento de um ciclo mais antigo e existente. Na década perdida de 1980-1990, o continente viu-se confrontado com choques correlacionados dos termos de comércio, agravados por desequilíbrios internos e uma má gestão macroeconómica. Esta situação levou à introdução de Programas de Ajuste Estrutural (PAE). Os países africanos contraíram empréstimos avultados durante a década de 1970, apoiados pelos elevados preços dos produtos básicos e pela ânsia dos credores comerciais de se libertarem dos seus excedentes em dólares americanos. O abrandamento económico da década de 1980 conduziu muitos países à estagnação, causando uma redução da produção industrial. Na década de 1990, muitos países encontravam-se em situação de endividamento precário devido à acumulação de pagamentos em atraso.

O volume da dívida do continente africano aumentou de 9,9 mil milhões de dólares em 1970 para 271,9 mil milhões de dólares em 1990, e a dívida externa em percentagem do PIB, que era de 13% em 1970, subiu para 112,4% em 1990 (veja Uka,1993). O peso insustentável da dívida teve um impacto negativo nas receitas fiscais e comprometeu as despesas internas em serviços sociais vitais e nos esforços de redução da pobreza (BAD, 2013). Nesta fase, o alívio da dívida era inevitável, daí o lançamento da Iniciativa PPAE em 1996 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. O seu objetivo era fazer face aos encargos insustentáveis da dívida das economias de baixo rendimento⁵ e “garantir que nenhum país pobre se veja confrontado com um encargo da dívida que não possa gerir” (Banco Mundial, 2023). Particularmente preocupante foi o problema da dívida dos países mais pobres, que em meados da década de 1990 estavam a gastar uma grande parte do rendimento estrangeiro e das receitas internas no serviço da dívida externa. O conceito inicial estabeleceu um ponto de decisão de condições de qualificação para os países que gastam 200-250% das exportações, 280% das receitas fiscais e 40% das exportações/PIB. Na sequência de uma análise do Fundo/Banco em 1999, foi criado um PPAE reforçado, com o objetivo de aliviar a dívida de forma mais rápida, mais alargada e mais profunda, com uma janela de qualificação reduzida para estes países endividados. Os critérios reforçados incluíam uma dívida em relação às exportações de 150%, um objetivo de dívida em relação às receitas fiscais de 250%, um rácio de exportações em relação ao PIB de 30% e um rácio de receitas fiscais em relação ao PIB de 15%.

⁵ As economias de baixo rendimento têm um RNB per capita igual ou inferior a 1.045 dólares.

No âmbito da reestruturação da dívida dos PPAE, os bancos multilaterais de desenvolvimento e os membros do Clube de Paris desenvolveram um plano para canalizar os fundos que seriam recebidos através da elaboração de Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP)⁶. O DERP é um documento de referência para ter acesso ao financiamento de outros credores. Determina o ponto de decisão a partir do qual os países são considerados aptos, em termos de estabilidade macroeconómica e de reformas estruturais, a beneficiar do alívio da dívida. O alívio da dívida dos PPAE estava associado a empréstimos em condições favoráveis e à concessão de crédito ao abrigo do Mecanismo para a Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial. Prestou apoio financeiro destinado a apoiar as reformas económicas, o crescimento e a redução da pobreza. Um país atingiu o ponto de conclusão quando implementou e seguiu o seu DERP durante pelo menos um ano.

O PPAE deu espaço de manobra aos países africanos, reduzindo o peso excessivo da dívida que, em meados da década de 1990, estava a sufocar os esforços de desenvolvimento. Embora o alívio da dívida dos PPAE tenha provocado uma diminuição do peso da dívida em 26 países africanos, de uma média ponderada pelo PIB de 104% para 27% em 2005, não aliviou a totalidade do peso desta dívida. Na verdade, o alívio da dívida dos PPAE não trouxe alívio, pois, em vez disso, criou janelas adicionais para novos empréstimos, à medida que os países endividados acumulavam mais dívidas. Dados do Banco Mundial mostraram que o perdão total da dívida de 41 PPAE elegíveis ascendeu a 33 mil milhões de dólares entre 1989 e 1997, enquanto os novos empréstimos ascenderam a 41 mil milhões de dólares (Easterly, 2002). Assim, o alívio da dívida foi acompanhado de novos empréstimos e de condições mais rigorosas.

A incapacidade do PPAE para aliviar o peso da dívida africana foi acompanhada de preocupações com o financiamento do desenvolvimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Em resposta, os bancos multilaterais de desenvolvimento reforçaram os PPAE com um alívio da dívida mais profundo e mais alargado para acabar com a fome e reduzir para metade a pobreza mundial. O alívio da dívida no âmbito das iniciativas PPAE e IADM reduziu substancialmente o peso da dívida. Permitiu que as economias dos beneficiários aumentassem as suas despesas de redução da pobreza, atingindo simultaneamente alguns dos principais objectivos dos ODM. O custo do alívio da dívida para os credores ao abrigo da iniciativa PPAE foi estimado em 76,2 mil milhões de dólares, enquanto o custo devido ao abrigo da IADM foi estimado em 43,3 mil milhões de dólares em 2017 (Banco Mundial, 2021). De acordo com o Banco Mundial (2023), a iniciativa PPAE/IADM aliviou 37 países participantes, 31 dos quais em África, com uma dívida superior a 100 mil milhões de dólares. Nalguns países, os credores multilaterais e o Clube de Paris forneceram mais de 90% do alívio da dívida dos PPAE até ao ponto de pós-conclusão.

A iniciativa PPAE/IADM constituiu a maior experiência em matéria de reestruturação da dívida das últimas três décadas do crédito de desenvolvimento. Tiveram implicações de grande alcance para a realização de alguns dos objectivos estabelecidos pelos ODM e mudaram a imagem do financiamento internacional do desenvolvimento. A Iniciativa PPAE/IADM alterou a composição da dívida externa, passando de empréstimos privados não concessionais para financiamentos concessionais AID e multilaterais concessionais. Apresentaram conjuntamente um menu de opções para a gestão da dívida soberana. No entanto, uma análise sem preconceitos das tendências da dívida soberana e do desempenho económico, tanto antes como depois dos PPAE/IADM, demonstrou que estas políticas não conseguiram, em grande parte, lidar com o peso da dívida de África. O fracasso dos PPAE/IADM lançou a próxima vaga da crise da dívida africana e novos regimes de reestruturação da dívida no período 2008-2018.

A crise financeira mundial de 2008 restringiu o acesso ao crédito nos mercados internacionais, uma vez que a ajuda externa ao desenvolvimento e o financiamento em condições favoráveis diminuíram em muitos países, como a Zâmbia, o Gana e o Senegal. A reavaliação do seu PIB e a alteração da sua classificação económica de economias de baixo rendimento para economias de rendimento médio impediram a concessão de empréstimos concessionais e, por conseguinte, a sua entrada no mercado de Eurobond. Os investidores medem frequentemente a capacidade de um soberano para reembolsar a dívida através de indicadores de mercado como os rendimentos das obrigações, os spreads das obrigações ou os Swaps de Risco de Incumprimento (CDS). Estas condições permitiram que os países de rendimento médio-baixo acumulassem mais dívidas através de CDS de curto e médio prazo. Conforme demonstrado por Tatonga e Alagidede (2021), pelo menos 100 mil milhões de dólares em Eurobonds foram emitidos por 21 países até 2019, proporcionando aos países africanos um mecanismo para medir e avaliar o risco de crédito soberano.

⁶ DERP; é um documento de política que descreve as políticas e programas macroeconómicos, estruturais e sociais do país ao longo de um horizonte de três anos. O objetivo é promover um crescimento de base alargada e reduzir a pobreza, bem como conceber as necessidades de financiamento associadas com as principais fontes de compromisso financeiro.

No entanto, a descida dos preços dos produtos básicos desde 2014 e as grandes obrigações de financiamento orçamental, associadas a necessidades orçamentais que excederam as receitas, fizeram com que vários governos recorressem a um maior endividamento junto dos mercados internacionais através de instrumentos de Eurobonds a longo prazo.

Os Eurobonds aumentaram a dotação orçamental para financiar projectos de infraestruturas a longo prazo para os países africanos e proporcionaram financiamento adicional para os défices orçamentais.

O risco de se aventurar no mercado comercial privado para os países africanos é enorme. O reembolso do Eurobond é efectuado na data de vencimento e não amortizado, o que representa um risco importante para os países africanos porque, na ausência de um fundo de amortização viável, a dívida pode ser insustentável. Outro risco é o facto de as obrigações denominadas em moeda estrangeira comportarem tanto o risco cambial como o risco de taxa de juro, em que a depreciação e o aumento das taxas de juro mundiais podem adicionar ao volume da dívida e aumentar o custo do serviço da dívida. A reestruturação de Eurobonds com uma grande base de credores é mais complicada do que os empréstimos multilaterais e bilaterais tradicionais. O acesso ao mercado de Eurobonds é função da classificação de crédito de um país, sendo que, em igualdade de circunstâncias, quanto mais elevada for a classificação de um país, melhores serão as condições de Eurobond. Os países africanos têm sido alvo de críticas por parte das principais agências de classificação de crédito, como a Fitch, a Moody's e a Standards and Poor's.

Ao longo dos anos, as classificações atribuídas às soberanias africanas não reflectiram totalmente os seus fundamentos económicos. As fracas classificações atribuídas às soberanias africanas resultam em custos de empréstimos substancialmente mais elevados do que os de países comparáveis noutras regiões. O PNUD constatou que as principais agências de classificação de crédito atribuem deliberadamente classificações baixas aos países africanos e aumentam desnecessariamente os custos dos empréstimos, excluindo-os efetivamente dos mercados internacionais de capitais. As classificações de crédito baseiam-se em “avaliações menos subjectivas” e custam aos países africanos 75 mil milhões de dólares. As agências de classificação de risco são persistentemente tendenciosas em relação aos países africanos, o que coloca o continente em desvantagem. No auge da crise económica do Gana, em 2022, todas as principais agências de classificação de crédito ocidentais baixaram a classificação do país para o estatuto de “lixo”. Como afirmou o Presidente do Gana, esta situação transformou uma crise de liquidez numa crise de solvência⁷. As baixas classificações atribuídas a África fazem subir o custo dos empréstimos, o que implica que o continente é um ambiente de risco para os credores. Mais recentemente, o Secretário-Geral da ONU declarou que “em média, os países africanos pagam quatro vezes mais por empréstimos do que os Estados Unidos e oito vezes mais do que as economias europeias mais ricas”. O custo crescente das emissões de Eurobonds e a crescente apetência pela dívida comercial não-concessional caracterizam o perfil da dívida de muitos países em desenvolvimento na era pós-2008 e, mais importante ainda, o aumento dos empréstimos chineses.

Na última década, a composição da dívida de África tem vindo a assumir montantes cada vez mais elevados de empréstimos chineses. Entre os principais detentores de empréstimos chineses contam-se o Djibuti, com 57% do total da sua dívida soberana externa, seguido de Angola (49%) e da República Democrática do Congo (45%). Em média, o endividamento africano junto da China representa um rácio de 5,3% do PIB. De acordo com o Centro para o Desenvolvimento Global (CGD), as taxas de juro médias ponderadas dos empréstimos concedidos a África pelos bancos políticos chineses são mais elevadas (4,14%) do que as dos empréstimos do Banco Mundial (2,1%) (veja CBE, 2021). Esta vaga de crise da dívida em África é, por conseguinte, caracterizada por uma maior dívida privada e não-concessional em comparação com a década de 1990. A mudança na composição da dívida também reflecte a evolução da necessidade de financiamento do desenvolvimento, especialmente no que diz respeito aos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e à ação climática, que estão no centro das necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento.

A gestão da dívida soberana transcendeu o tradicional alívio da dívida para a oferta de assistência técnica e reforço de capacidades por parte dos bancos multilaterais de desenvolvimento através do Mecanismo de Gestão da Dívida (DMF). A correspondente mitigação da dívida e dos riscos conexos é galvanizada através da Gestão da Dívida Pública e dos Riscos (GDRM). Estas iniciativas foram complementadas por iniciativas regionais e limites máximos globais para a contração de empréstimos, a fim de manter sob controlo os níveis de endividamento dos países em desenvolvimento.

⁷ Ahunna Eziakonwa, <https://myjoyonline.com/ghana-others-losing-75bn-annually-to-bias-by-credit-rating-agencies-undp-africa-chief>

Por exemplo, o FMI e o Banco Mundial introduziram a política de limites da dívida (DLP) e a política de empréstimos não-concessionais (NCBP), com o objetivo de impor condições quantitativas para fazer face às vulnerabilidades da dívida. O Banco Africano de Desenvolvimento implementou a Política de Empréstimo Sustentável (SBP), enquanto grupos de reflexão como o AFRODAD há muito que defendem a contração de empréstimos responsáveis ao abrigo da Carta Africana de Empréstimos.

A última vaga é o ciclo da dívida Covid-19, que vai de 2020 até ao período mais recente. A debilidade das infraestruturas dos países africanos, agravada pelos custos debilitantes do serviço da dívida, amplificou as vulnerabilidades e as perturbações causadas pela pandemia da COVID-19. A pandemia não só expôs os problemas conhecidos, como também contribuiu para o encerramento total das actividades económicas, levando a um risco acrescido de agitação e fragilidade social (Banco Mundial, 2020). Em dezembro de 2019, 51% dos países da AID foram classificados pelo FMI e pelo Banco Mundial como estando em situação de crise da dívida ou em alto risco de crise da dívida. Esta questão foi considerada ao abrigo do Quadro de Sustentabilidade da Dívida do Banco-Fundo para os Países de Baixo Rendimento (QSD PBR), vários dos quais tinham beneficiado de um alívio global da dívida de PPAAE. Em alguns países da AID, o peso dos juros já ultrapassou os níveis anteriores aos PPAAE, e os encargos com o serviço da dívida são mais elevados na África Subsariana. Globalmente, os rácios serviço da dívida externa PPC/receitas dos países da AID aumentaram de 8,2 % para uma estimativa de 11,8 % entre 2017 e 2019. A situação deteriorou-se em 2020, com 54% dos países da AID em situação de sobre-endividamento (FMI, 2021).

O DSSI entrou em vigor em abril de 2020, na sequência da pandemia da COVID-19, para oferecer uma suspensão temporária dos pagamentos da dívida bilateral e dos juros acumulados. O Banco Mundial estima que a crise empurrou mais de 100 milhões de pessoas para a pobreza extrema, das quais cerca de um terço destes “novos pobres” se encontram na África Subsariana⁸. A utilização de recursos vitais para o serviço da dívida deveria, por conseguinte, ser canalizada para despesas responsáveis, a fim de evitar os piores efeitos da pandemia. A DSSI foi organizada caso a caso através de um instrumento de financiamento rápido ou de uma facilidade de crédito rápida. Os países tiveram de utilizar os recursos libertados para aumentar as despesas sociais, de saúde ou económicas em resposta à pandemia. A DSSI proporcionou um alívio de 6 mil milhões de dólares em 2020 e mais 7 mil milhões de dólares em 2021 para os quarenta e oito países que aderiram. O FMI adicionou 851 milhões de dólares ao alargar o seu programa de alívio do serviço da dívida de vinte e nove dos países mais pobres. No total, menos de 30 mil milhões de dólares de pagamentos de juros e de capital foram suspensos ao abrigo da DSSI, o que faz desta política um alívio temporário com um impacto negligenciável na dívida pública dos países em desenvolvimento.

Dado o grande volume de empréstimos privados e não-concessionais na última década, uma reestruturação sólida e equilibrada teria incluído os credores privados. No entanto, a DSSI não podia oferecer incentivos para a plena participação dos credores privados e oficiais. A suspensão da dívida também suscitou preocupações importantes quanto ao risco de possíveis desclassificações dos países participantes. Consequentemente, os países elegíveis para a DSSI, como Nigéria, Quênia, Gana e Ruanda, optaram por não participar por receio de serem desclassificados pelas agências de classificação de crédito. Tal deve-se ao facto de o estatuto da DSSI assinalar um incumprimento implícito com consequências para os pré-meios e para o futuro acesso aos mercados de capitais internacionais. Dos 73 países devedores elegíveis, 38 são africanos.

Tal como aconteceu com os programas de alívio da dívida das últimas três décadas, o objetivo final é sempre empurrar mais empréstimos enquanto os devedores estão a ser guiados para o abate no altar do alívio da dívida. Na sua conceção, o alívio da dívida exige o aumento da responsabilidade com restrições mais rigorosas, mesmo quando a dívida antiga está a ser pretensiosamente tratada. O volume, a rapidez e a agilidade dos novos fundos aumentam sempre que surge um novo programa de reestruturação da dívida. O Banco Mundial e outros bancos multilaterais de desenvolvimento desembolsaram cerca de 100 mil milhões de dólares em novos empréstimos em 2020 e o FMI adicionou mais 52 mil milhões de dólares. A disponibilização de 650 mil milhões de dólares em direitos de saque especiais (DSE), um ativo de reserva do FMI, proporcionou 173 mil milhões de dólares de liquidez às economias emergentes e em desenvolvimento (veja Ahmed e Brown, 2022).

⁸<http://pubdocs.worldbank.org/en/767501596721696943/>

Os credores privados que se mostraram relutantes em participar na DSSI concederam quase 90 mil milhões de dólares de novos empréstimos, incluindo 14 mil milhões de dólares aos países da DSSI, um montante superior ao total da suspensão da dívida ao abrigo da DSSI. O efeito desta nova farra de endividamento dá lugar a um colapso, se as taxas de juro globais começarem a subir, face aos desafios da manutenção dos níveis de preços internos. A crise da dívida lançou um novo começo na arquitetura financeira do pós-Segunda Guerra Mundial. Só em 2022, o FED dos EUA aumentou agressivamente a sua taxa de referência do Fundo Feds, causando nervosismo nos países emergentes e em desenvolvimento. No Gana, o crescimento caiu para 3,6% em 2022, contra 5,4% em 2021, devido a profundos desequilíbrios macroeconómicos - inflação mais elevada, depreciação da moeda local e elevada dívida pública, estimada em 91% do PIB. A maior economia de África, a Nigéria, regista também profundos desequilíbrios macroeconómicos, sustentados por uma inflação elevada de quase 20 anos e por uma escassez de divisas que alimentou a rápida desvalorização da moeda nacional, corroendo ainda mais o poder de compra dos seus cidadãos.

Se os programas de alívio da dívida das últimas três décadas tivessem sido notáveis e duradouros, os países que beneficiaram poderiam ter deixado de estar endividados e as futuras crises da dívida estariam apenas associadas a novos participantes no mercado internacional da dívida. Contudo, uma análise superficial dos dados sugere que o mesmo conjunto de países foi sujeito a um tratamento da dívida sucessivo e que o ciclo de passagem de um programa para outro é interminável. Tal como os anteriores regimes de gestão da dívida a DSSI tinha um âmbito muito limitado e estava repleta de desafios de implementação. Não foi concebido para acabar com a dívida, mas para suspender os pagamentos do serviço da dívida, de modo que os países pudessem consumir mais dívida e utilizar o alívio em necessidades imediatas. O funcionamento da DSSI colocou vários desafios, nomeadamente no que respeita às variações na aplicação das suas condições. Verificou-se uma falta de envolvimento total dos credores, especialmente dos principais credores como a China.

Com a importância crescente da dívida comercial, a não participação dos credores privados limitou o impacto e o âmbito da reforma da dívida. Mais ainda, o adiamento da execução imediata e os apelos de alguns credores no sentido de imporem condições suplementares aumentaram a incerteza e obstruíram os benefícios obtidos. O alívio da suspensão da dívida trouxe muita liquidez para as despesas relacionadas com a saúde e a investigação, bem como para as despesas sociais e económicas, o que significa que as economias avançadas foram as principais beneficiárias da produção de vacinas e de equipamento de proteção individual (EPI). A exigência de que apenas as economias de baixo rendimento beneficiem da suspensão da dívida limitou o âmbito e o impacto da DSSI. Questionou ainda o *modus operandi* do G20 e dos bancos multilaterais de desenvolvimento, especialmente quando países de rendimento médio como a Tunísia estão sobrecarregados com dívidas insustentáveis.



4. O QUADRO COMUM DO G20 PARA A REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA: PRINCÍPIOS BÁSICOS

O Quadro Comum do G20 para o Tratamento da Dívida, além da DSSI, entrou em vigor no termo desta última, em dezembro de 2021, para dar resposta às crises de dívida iminentes dos países de baixo rendimento. Especificamente, o QC do G20 visava acelerar o alívio profundo da dívida dos países de baixo rendimento e oferecia vias transversais para uma melhor gestão da dívida. Para aderir ao quadro, um país devedor deve iniciar o pedido, após o que a análise da sustentabilidade da dívida baseada na ASD conjunta do Banco Mundial e do FMI revela uma condição real de sobre-endividamento para uma insolvência soberana iminente. Tal como a DSSI, só são tratadas as dívidas públicas e as dívidas com garantia pública e, ao contrário da DSSI, os credores privados podem beneficiar de um desagravamento comparável das dívidas que lhes são devidas. Os credores do G20/Clube de Paris devem chegar a um acordo conjunto sobre esta matéria através dos princípios da partilha de informações, da solidariedade e do consenso. Outro desvio em relação à DSSI é o convite aos credores oficiais, como a China, o maior credor oficial de muitos países africanos, para participarem no Quadro Comum proposto.

Tal como referido no Clube de Paris (2020), todos os credores bilaterais oficiais e todos os credores do G20 e do Clube de Paris com créditos sobre o país devedor coordenarão as condições de reestruturação da dívida. Um elemento vital do QC do G20 é a invocação do princípio da comparabilidade do tratamento (CoT), que garante aos membros que os seus créditos não estão subordinados aos das instituições privadas ou de outros mutuantes bilaterais que não pertencem ao grupo. Este é avaliado a posteriori pelo Clube de Paris com base num ou mais dos seguintes parâmetros:

- a. Variação do serviço da dívida nominal durante o período de consolidação, com os credores a contribuírem para colmatar o défice de financiamento. Esta deve ser proporcional aos prazos de vencimento (capital e juros).
- b. Redução da dívida em termos de valor atual líquido (VAL), com uma taxa de desconto única para todos os credores, a fim de assegurar a comparabilidade.
- c. Prorrogação da duração dos pedidos tratados.

Ao contrário dos programas de alívio da dívida soberana, como a IADM e PPAE, o QC do G20 não prevê a possibilidade de remissão e cancelamento da dívida e, tal como a DSSI, não há lugar para os países de rendimento médio com dificuldades de endividamento. No seu enquadramento atual, o FC do G20 tem o objetivo louvável de matar dois coelhos de uma cajadada só, colmatando o défice de financiamento do país mutuário a curto prazo e restaurando a sustentabilidade da dívida a médio e longo prazo. Trata-se de mais uma tentativa de resolver o problema intratável do endividamento dos baixos rendimentos para libertar recursos de desenvolvimento económico e social. Isto, por sua vez, alargaria a margem orçamental para o crescimento interno e para intervenções mais sustentáveis. O QC do G20 deu um passo em frente em relação à DSSI, que já tinha expirado, ao proporcionar outra via para a negociação da dívida soberana. Este exercício é adequado, uma vez que as necessidades de desenvolvimento dos países em desenvolvimento devem ser satisfeitas, enquanto os credores procuram formas de recuperar o capital investido. Embora seja relativamente recente e se encontre no seu terceiro ano de existência, o Quadro Comum ainda não arrancou com êxito. Nenhum dos três países que solicitaram formalmente o tratamento, Zâmbia, Chade e Etiópia, chegaram a um acordo. E, até à data, não há qualquer indicação de novos pedidos de adesão ao Quadro Comum. Este facto não é de estranhar.

4.1 Porque é que o Quadro Comum não arrancou até agora.

Apesar do seu nome, o Quadro Comum não tem nada de comum. Em primeiro lugar, trata-se de um conjunto de diversos grupos de credores com objetivos e funções de perda contraditórios: Os credores oficiais, como a China, os credores privados, como a Glencore, e os detentores de obrigações internacionais, o Clube de Paris e os membros do G20 têm opiniões diferentes. Estas baseiam-se na forma como as responsabilidades dos diferentes países devem ser geridas com estruturas de incentivos inconsistentes. Em segundo lugar, o Quadro Comum exclui muitos países em desenvolvimento cujas dívidas soberanas são altamente insustentáveis.

Além disso, não há espaço nem estratégias para as economias de rendimento médio em dificuldades, sem ofertas ou com perspectivas mínimas de reforma da sua dívida. Em terceiro lugar, existe uma falta de transparência na análise da sustentabilidade da dívida pública e de credibilidade dos dados em que se baseiam as políticas de dívida internacional. Em quarto lugar, a comparabilidade do tratamento continua a ser opaca, e o risco de desclassificação está à espreita dos devedores. Por esta razão, o QC do G20 estava condenado ao fracasso à partida.

4.2 Diversos credores e diferentes funções objetivo

Para colmatar o défice de financiamento dos países de baixos rendimentos e alcançar a sustentabilidade da dívida, tal como estipulado no QC do G20, são necessárias a coordenação simultânea de todos os credores e a aceitação das condições de tratamento da dívida bilateral e comercial oficial. Como demonstrado por Tatonga e Alagidede (2022), desde 2007, os países africanos atraíram novas fontes de financiamento nos mercados obrigacionistas internacionais, utilizando uma variedade de instrumentos de dívida, para um grupo diversificado e difuso de credores. Este facto contribuiu inevitavelmente para alargar as fontes de financiamento do continente e proporcionou um mecanismo para medir e avaliar o risco de crédito soberano. Ao longo da última década e meia, mais de 21 países africanos recorreram ao mercado de dívida privada de diferentes jurisdições e angariaram mais de 100 mil milhões de dólares em eurobonds. De acordo com Smith (2019), em 2019, Gana, Benim e Egito angariaram mais de 36 mil milhões de dólares e, enquanto no Senegal, Costa do Marfim, Gabão e Zâmbia, o saldo de eurobonds excedeu 10% do PIB no mesmo ano. Abordar a crise da dívida soberana sem abordar a dívida privada deixa o QC do G20 impotente e ineficaz. A China é atualmente o maior credor bilateral de África, detendo mais de 73 mil milhões de dólares da dívida africana em 2020 e quase 9 mil milhões de dólares da dívida privada. Mais de 40% da dívida africana é devida a credores privados, 26,6% a credores bilaterais e 32,5% a credores multilaterais (Harcourt e Robertson, 2023).

Compreender a estrutura de incentivos com que se defrontam os diferentes credores é necessário, mas não constitui uma condição suficiente para aplicar com êxito o QC do G20. Por exemplo, os credores oficiais chineses querem manter o valor nominal do seu crédito e um cupão que cubra o custo dos seus fundos, semelhante às taxas comerciais da LIBOR e aos prémios associados. Os credores bilaterais oficiais, o FMI e o Banco Mundial, querem um tratamento da dívida em condições favoráveis. Os credores privados não estão convencidos da existência de incentivos à participação, uma vez que este grupo considera que a renúncia ao pagamento de cupões constituiria um sinal errado para os seus acionistas. Por conseguinte, as tensões entre credores com diferentes incentivos tornam o Quadro Comum inexecutável, poroso e repugnante na sua forma atual.



4.3 Alívio limitado da dívida e risco de desclassificação

O âmbito do QC do G20 está orientado para os créditos bilaterais governamentais, mas cerca de 40% da dívida de África é detida por credores privados. Estão a abordar apenas a dívida pública e a dívida com garantia do Estado, limitando tanto o âmbito como o apelo do Quadro Comum a candidatos como Chade, Etiópia e Zâmbia. Estes países mutuários têm uma dívida pública composta por uma grande base de credores privados.

A falta de clareza quanto aos incentivos para a participação do sector privado torna o seu envolvimento improvável, uma vez que qualquer alívio da dívida oferecido ao abrigo da atual dispensa seria péssimo. Sem uma reestruturação da dívida mais profunda e mais inclusiva, o QC do G20 será uma repetição dos regimes de reestruturação anteriores, que, até agora, pouco conseguiram, como demonstram as provas do bumerangue da dívida em África.

Outra característica peculiar do Quadro Comum que o torna impraticável é o típico problema de parasitismo da reestruturação da dívida soberana. Para que o QC do G20 seja bem-sucedido, os credores comerciais e oficiais devem estar na mesa das negociações. E todos os credores devem partilhar os custos e os encargos da reestruturação. No entanto, os interesses dos credores individuais estão em contradição com os interesses do grupo coletivo deles. Um resultado ideal seria aquele em que todos os credores aceitassem a reestruturação do QC do G20, partilhassem os encargos económicos e garantissem que os países de baixo rendimento resolvessem o problema da dívida que afeta o seu crescimento. Este objetivo pode ser alcançado através do cumprimento das condições do serviço da dívida, em conformidade com o crescimento estável, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico, tal como consagrado nos ODS e promovido pelo FMI e pelo Banco Mundial. De acordo com a análise efetuada até à data, os diferentes credores não estão dispostos a reestruturar a dívida se considerarem que uma primeira medida servirá os interesses de outros credores. Como a tentação do problema do parasitismo é extraordinariamente forte, cada jogador tentaria beneficiar da ação conjunta sem suportar o custo da reestruturação.

Para muitos países de baixo rendimento que lutam para aceder a grandes grupos de financiamento internacional, a adesão ao Quadro Comum será uma má notícia e potencialmente desastrosa. Isto deve-se ao facto de as agências de classificação de crédito dominadas pelo Ocidente poderem baixar as classificações soberanas, com os consequentes efeitos de crise de liquidez, elevado custo do capital e exclusão dos mercados internacionais de capitais. Esta realidade é tão palpável que outros países em desenvolvimento ainda não conseguiram avançar, sobretudo depois da experiência da Etiópia e do Gana. Após o anúncio da adesão ao Quadro Comum, a Etiópia foi desclassificada por todas as principais empresas de classificação de risco, Fitch, Moody's e S&P Global. Em fevereiro de 2021, a Fitch desclassificou os títulos de longo prazo em moeda estrangeira da Etiópia de B para CCC, na sequência de uma decisão de procurar a reestruturação da dívida ao abrigo do QC do G20, uma vez que as suas classificações soberanas se aplicam a empréstimos do sector privado.

O Quadro Comum exige que os países devedores procurem obter tratamento por parte dos credores do sector privado, pelo menos num prazo favorável, tal como acordado pelo G20/Clube de Paris e pelos seus credores bilaterais oficiais. Para as agências de classificação de risco, o tratamento da dívida ao abrigo do Quadro Comum através da perspectiva de uma troca de dívida em situação de crise (DDE) constitui um evento de incumprimento. Isto é especialmente verdade se houver uma redução material nos termos e condições, enquanto a troca é necessária para evitar um incumprimento de pagamento tradicional⁹. A Moody's seguiu o exemplo da Fitch e desclassificou as obrigações soberanas em dólares da Etiópia em maio de 2021, citando um risco crescente de que os credores privados incorressem em perdas à medida que o país se candidatava a aderir ao QC do G20. As tensões políticas entre o governo e os rebeldes na região de Tigray acrescentaram estes riscos. Esta situação prejudicou ainda mais o investimento estrangeiro, fundamental para o financiamento do governo a curto e médio prazo¹⁰.

⁹ Fitch (2021). O acesso ao Quadro Comum pode conduzir a um incumprimento. <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/common-framework-access-could-lead-to-sovereign-debt-default-16-02-2021>

¹⁰ Reuters (2021). Desclassificação da Moody's devido ao quadro comum do G20 afeta títulos de dívida da Etiópia. <https://www.reuters.com/article/ethiopia-bonds-idUSL5N2N52KD>

A notícia da desclassificação levou a uma descida de 1,3 cêntimos no rendimento dos títulos de dívida da Etiópia de 2024. O sancionamento infligido à Etiópia constitui um fator de dissuasão para qualquer país que procure tratamento da dívida ao abrigo do QC do G20. O Gana é um caso típico.

Em 4 de fevereiro de 2022, a Moody's desclassificou as classificações do emissor a longo prazo e dos títulos de dívida sénior não garantidos da Gana de B3 para Caa1 devido à "tarefa cada vez mais difícil que o governo enfrenta para resolver os desafios interligados da liquidez e da dívida". Entre estes contam-se o fraco desempenho das receitas induzido pela pandemia, as condições de financiamento restritivas do mercado internacional e a diminuição da governação e da força institucional, criando simultaneamente inflexibilidades no apoio orçamental do Estado. De uma forma claramente contraditória, a Moody's justificou um "Perspetiva estável" para Gana, apesar da desclassificação para "Caa1". Para o efeito, reconheceu os bons resultados do Governo na aplicação de políticas orçamentais eficazes e na manutenção de várias fontes de financiamento. A Fitch também despromoveu a classificação do Gana como emitente de longo prazo em moeda estrangeira, de "CC" para "C", bem como as classificações da dívida em moeda estrangeira por liquidar. A S&P, por outro lado, optou por manter a sua notação B com uma perspetiva estável, indicando as sólidas perspectivas de crescimento futuro do Gana (veja MdF, 2022).

Estas classificações contraditórias da dívida do Gana são o reflexo do facto de os países africanos estarem à mercê das agências de classificação, o prenúncio dos bancos multilaterais de desenvolvimento e dos fundos de risco que procuram atrair. O Ministério das Finanças do Gana reagiu energeticamente à despromoção da Moody's, numa declaração que resume a opinião de muitos governos africanos: "Estamos seriamente preocupados com o que parece ser um preconceito institucionalizado contra as economias africanas [...sic], uma vez que os analistas de classificação de crédito assumem posturas altamente conservadoras e tolerância de baixo risco para os créditos soberanos africanos. É evidente que isto não tem em conta o impacto negativo no custo e no acesso ao financiamento das soberanias africanas" (MdF, 2022).



Os autores do QC do G20 impuseram, assim, um custo de adesão muito elevado, o que explica o facto de Gana ter acabado por se atrasar após a manifestação inicial de interesse e, em grande medida, a razão da fraca participação dos mais de 70 países elegíveis. Dado o preconceito das agências de classificação de crédito em relação aos países africanos e o custo das despromoções, o QC do G20 é mais um obstáculo do que um facilitador da reestruturação da dívida em África, e os benefícios da adesão são minúsculos em comparação com os custos. Como afirmam Ams et al. (2020), os custos da perceção de incumprimentos da dívida pública, incluindo a perda de acesso ao mercado e prémios mais elevados, podem infligir danos colaterais a uma economia. Por exemplo, os incumprimentos soberanos estão negativamente associados ao comércio, ao investimento e ao financiamento externo das empresas, a uma redução dos empréstimos privados e a processos judiciais dispendiosos e prolongados por parte dos credores. Tudo isto é demasiado caro para pagar a adesão ao Quadro Comum.

O facto de não se propor o cancelamento definitivo da dívida, a anulação da dívida e a exclusão das economias de rendimento médio para as quais a análise da sustentabilidade da dívida revela dificuldades e a iminência de insolvência, revela uma tentativa de colapso do QC do G20 na reestruturação da dívida. A Tunísia e o Egito têm atualmente rácios de dívida em relação ao PIB superiores a 80%. Em 2021, mais de 30% das receitas de exportação foram gastas no serviço da dívida no Egito e na Tunísia, 21%. Todos os indicadores apontam para uma crise, mas o QC do G20 não está interessado em abordar as economias de rendimento médio.

4.1.3. Falta de transparência nos dados sobre a dívida pública e análise duvidosa da sustentabilidade da dívida.

O mundo da dívida pública está envolto num grande secretismo, mesmo que os documentos e as políticas públicas sugiram o contrário. Historicamente, os passivos externos têm sido objeto de iniciativas de reestruturação da dívida e do alívio da dívida, como a PPAE/IADM, a DSSI e o QC do G20. Uma parte essencial da boa gestão da dívida pública é a fiabilidade e a disponibilidade de dados sobre os instrumentos de dívida e os prazos de vencimento. Os acordos de dívida dos BMD e das IFI são muito opacos e as condições efectivas dos empréstimos não são totalmente divulgadas aos mutuários. Por parte dos mutuários, a prestação de contas e a manutenção de registos carecem de rigor. De acordo com o Banco Mundial (2022), dos 74 beneficiários da AID, apenas o Burkina Faso apresenta relatórios transparentes sobre a sua dívida. A insuficiência e a fiabilidade dos dados sobre a dívida pública em que se baseia o quadro comum são áreas que necessitam de ser revistas. Só quando este obstáculo for ultrapassado é que se pode determinar a situação real das posições de solvência, bem como a sensibilidade e a solidez dos rácios de sustentabilidade da dívida.

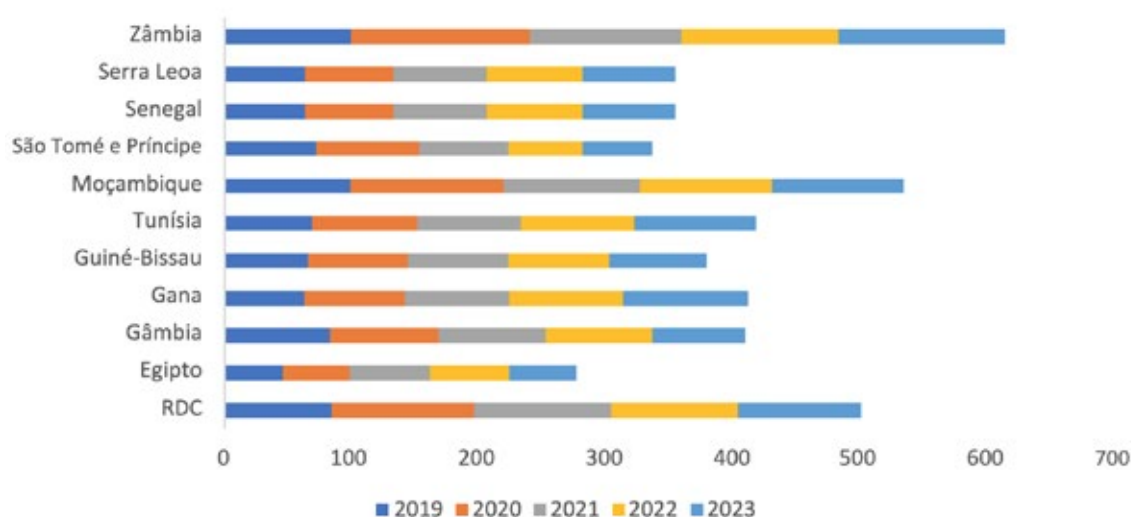
Os indicadores de sustentabilidade da dívida, como os rácios da dívida em relação ao PIB/RNB, são exigentes. O indicador não tem em conta a dimensão do endividamento, uma vez que pondera um dólar que vence hoje da mesma forma que pondera um dólar que vence daqui a 50 anos. Apesar desta limitação, os Quadros Conjuntos de Sustentabilidade da Dívida do Banco Mundial e do FMI continuam a ser a abordagem dominante e única para avaliar e gerir a dívida pública em África e entre os vários Estados membros do Fundo e do Banco.

Uma das principais desvantagens dos indicadores de sustentabilidade da dívida reside no facto de ignorarem os riscos climáticos e os riscos relacionados com o clima ao avaliarem a posição de solvência de um país. Para um continente como África, onde os impactos climáticos são proeminentes, esta peça em falta levanta dúvidas sobre o estado real do perfil da dívida pública. Esta situação lança dúvidas significativas sobre as medidas a tomar para fazer face a emergências iminentes. O QC do G20 apresenta todas as fragilidades de indicadores desequilibrados, dados não representativos sobre a dívida soberana e uma representação falsificada do endividamento de África. É nestas áreas que é necessária uma reforma crítica, tal como referido na secção 6.

5. UMA CRÍTICA QUANTITATIVA DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ALÍVIO DA DÍVIDA

A análise efetuada até à data mostra que o QC do G20 carece de consenso entre as várias partes, os grupos de credores e os países devedores, enquanto gera uma reestruturação da dívida mais prolongada e imprevisível. Este facto poderá ser mais prejudicial para os processos de reestruturação da dívida soberana em muitos países em desenvolvimento. Explorar formas alternativas de melhorar a crise da dívida soberana exige uma apreciação aprofundada dos dados e dos padrões das últimas três décadas de tentativas de reestruturar as dívidas de África. Esta secção fornece uma avaliação através da perspectiva de indicadores baseados em provas e tendências na sustentabilidade da dívida chave de países selecionados PPME/IADM e não PPME/IADM. O relatório analisa a experiência dos países que beneficiaram de iniciativas de alívio da dívida e compara os resultados com os países de rendimento baixo e médio que não beneficiaram desse alívio, utilizando várias medidas de desempenho. Estas categorizações incluíam a posição da dívida bruta como proporção do rendimento, o crescimento do PIB e o seu nível per capita bem como a poupança e o investimento nacionais. Independentemente do indicador utilizado, os dados mostram que os países com programas de alívio da dívida têm, em média, um desempenho fraco em comparação com os países que não beneficiam de alívio da dívida. A figura 1 ilustra o rácio da dívida pública em relação ao PIB para os países selecionados antes e depois da pandemia.

Figura 1: Rácio da dívida pública em relação à dívida dos países africanos endividados.



Fonte: Cálculo dos autores com base no WEO (2023)

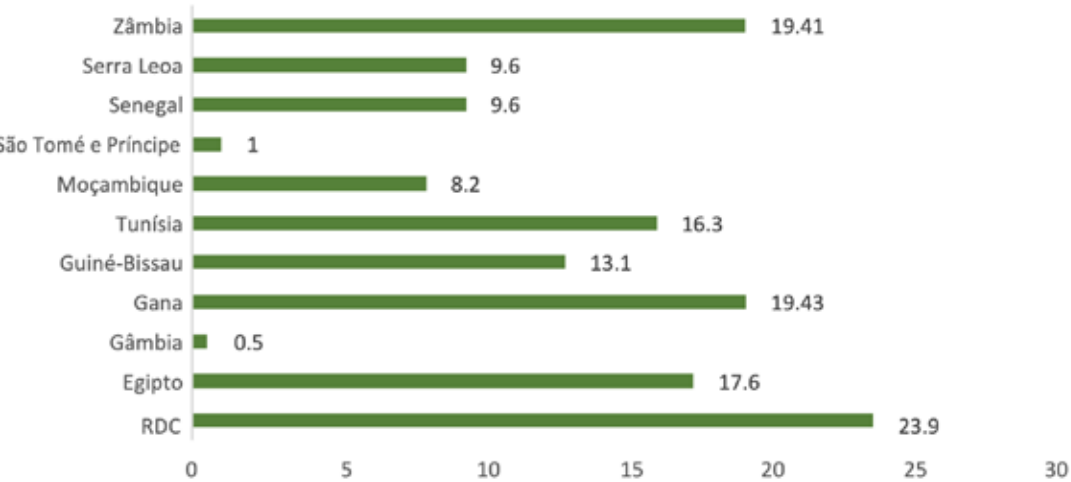
As condições geopolíticas: A pandemia, bem como a guerra entre a Rússia e a Ucrânia, agravaram as tensões nas finanças públicas em África.

Entre 2019 e 2023, os países africanos assistiram a um aumento muito acentuado dos níveis de dívida pública, com uma média de mais de 100% na RDC, Zâmbia e Moçambique. Mais de 80% em Gana, Gâmbia e Tunísia, e mais de 70% em Serra Leoa, Senegal e Guiné-Bissau. Com exceção da Tunísia, todos os países eram beneficiários da iniciativa PPME/IADM. A contração económica provocada pela paralisação mundial, as despesas inesperadas e excessivas com a pandemia, os impactos climáticos e o fraco desempenho dos principais fluxos de receitas em divisas afetaram o espaço orçamental dos países africanos. Este facto intensificou a contração de empréstimos externos em 2020/21 (BAD, 2022). O aumento da despesa pública resultou num aumento acentuado da dívida pública global de 23% em Gana e 19% na Zâmbia, com mais de 17% no Egipto (Figura 2).



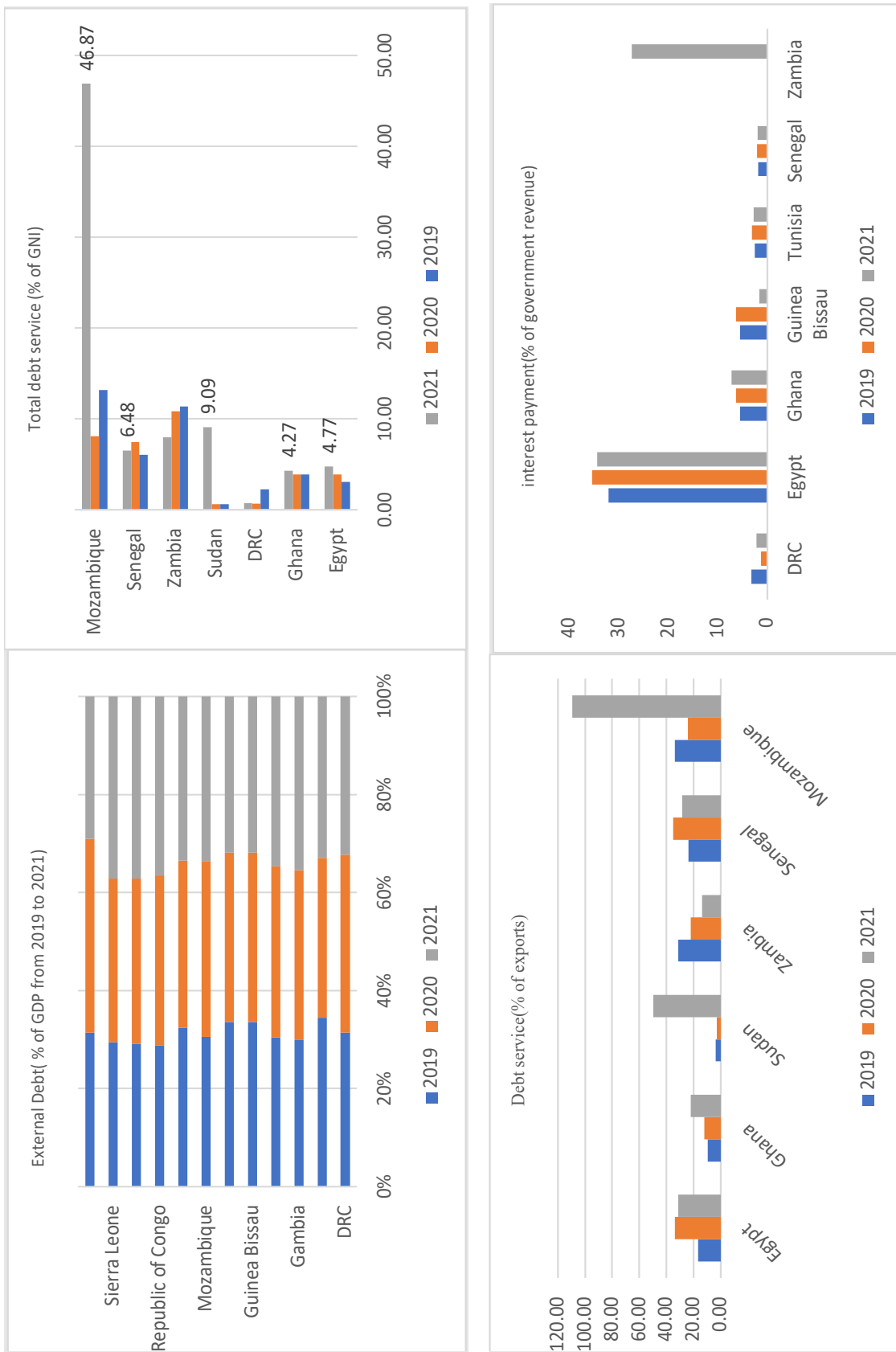
De acordo com o Banco Mundial (2000), o objetivo da iniciativa PPAE era garantir que nenhum país pobre enfrentasse uma dívida inadmissível. Para os países africanos, a Iniciativa PPAE foi complementada pela IADM, que permitiu que os países elegíveis para esta iniciativa recebessem 100% do alívio da dívida oferecido pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelo Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD). Os dados disponíveis do Banco Mundial e do FMI sugerem que os objetivos declarados e o resultado real dos esforços de alívio da dívida estão em desacordo com os objetivos nacionais e sustentáveis de desenvolvimento económico. Os níveis passados e atuais da dívida pública em África requerem, numa primeira fase, a anulação total da dívida, numa segunda fase, a conceção de métodos de financiamento do sector público centrados em África e, numa terceira fase, soluções nacionais em cada país.

Figura 2: Aumento em pontos percentuais da dívida pública (2019-2023)



Source: Calculs des auteurs sur la base des WEO (2023)

Figura 3: Aumento do custo do serviço da dívida externa



Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial, 2023

Para contextualizar a profundidade das soluções necessárias, é necessária uma análise mais aprofundada para alcançar as conjecturas contempladas neste documento. Utilizando o custo da dívida, o serviço da dívida externa, medido como uma combinação de bens e serviços, as receitas de exportação, juntamente com os fluxos de rendimentos primários e as remessas dos trabalhadores, tem sido significativo em África. Estes factores adicionaram os riscos de uma dívida insustentável.

De acordo com o Banco Mundial (2023), para os países que beneficiaram de um alívio da dívida, os encargos com o serviço da dívida e a dívida pública nos países de baixos rendimentos aumentaram mais de 1%. De acordo com os nossos cálculos na Figura 3, os pagamentos do serviço da dívida (capital e juros) desviam recursos vitais da despesa interna e estrangulam o esforço de desenvolvimento de África. O Egito gastou mais de 32% das receitas públicas no serviço da dívida em 2020, muito mais do que as despesas combinadas com a educação (12%) e a saúde (6%). O Gana e a Guiné-Bissau gastaram mais de 5% das receitas públicas no serviço da dívida e, em 2021, a Zâmbia dedicou 27% das receitas públicas ao serviço da dívida. Moçambique gasta quase todo o seu rendimento no pagamento da dívida. O aumento do peso do serviço da dívida e o elevado volume da dívida externa na carteira de responsabilidades de África mostram que o alívio da dívida não funcionou. Mais importante ainda, as perspectivas de futuras medidas de alívio da dívida não funcionarão para África nas atuais condições da arquitetura de reestruturação da dívida.

5.1 Conjetura 1:

O alívio da dívida das instituições financeiras multilaterais e internacionais está correlacionado com um desempenho mais fraco do produto nas economias de baixo rendimento.

Os dados apresentados pela análise dos dados do Banco Mundial e do FMI (Tabelas 1 e 2) mostram que, no passado e no presente, os países que beneficiam de um alívio da dívida registaram um desempenho mais fraco em termos de crescimento. Os países não PPAE/IADM registaram um crescimento médio de 5% em comparação com 3% para os PPAE/IADM durante o período 1990-2023. O alívio da dívida é, em geral, uma má notícia para África, uma vez que prejudica o crescimento ao longo de vários canais através de estrangulamentos regulamentares (veja Easterly, 2002). Promove o financiamento de investimentos improdutivos e a reciclagem da dívida, enquanto o elevado custo do capital drena recursos vitais da economia nacional para o serviço da dívida externa. Num certo sentido, o alívio da dívida constitui uma estratégia de duplo sentido, condicionando os países em desenvolvimento a contrair mais empréstimos e orientando os programas de empréstimos através dos bancos multilaterais de desenvolvimento e das instituições financeiras internacionais. Os empréstimos concessionais da AID, o aumento dos volumes de dívida pública e os encargos com os serviços retratam o paradoxo do alívio da dívida e dos empréstimos multilaterais.

Numa tentativa de aliviar a situação dos pobres, estes acabam por ficar em pior situação, porque o alívio da dívida cria um canal de sifão através do pagamento do serviço da dívida e perpetua a pobreza e o sub-desenvolvimento. Faz isso ao empurrar mais empréstimos através de iniciativas globais de alívio da dívida. A iniciativa PPAE ofereceu 12 mil milhões de dólares em alívio da dívida e 42 mil milhões de dólares em novos empréstimos. A DSSI suspendeu menos de 50 mil milhões de dólares em pagamentos de juros em troca de mais de 100 mil milhões de dólares em novos empréstimos e financiamento de emergência. O ritmo dos progressos e o carácter repetitivo destes ciclos da dívida devem agora ser suficientemente perceptíveis para oferecer quadros alternativos de análise do alívio da dívida para os governos africanos. Uma solução de base africana que financie os investimentos nacionais com base nas receitas dos recursos naturais e a emergência de novos ativos financeiros apoiados pela riqueza natural tem potencial para uma mudança qualitativa. Para um continente africano ressurgente e sem dívidas, isto acabaria com a pobreza e a fome, os ecos da Agenda 2063, a África que queremos.

Tabela 1: Análise simultânea do PIB per capita média dos países africanos

PAÍSES POBRES ALTAMENTE ENDIVIDADOS E A INICIATIVA MULTILATERAL DE ALÍVIO DA DÍVIDA												
	RDC	Congo	Gâmbia	Gana	Libéria	Madagáscar	Maláui	Senegal	Serra Leoa	Zâmbia	Média	
1990-2000	764.76	1109.50	810.98	945.62	303.14	312.24	421.59	746.15	256.90	431.05	610.19	
2001-2010	247.90	2176.67	731.96	1209.39	359.05	406.49	434.27	1029.52	318.11	872.13	778.547	
2011-2023	531.67	3185.60	736.75	2171.15	684.29	525.04	520.58	1426.50	540.14	1436.70	1175.84	
PAÍSES POBRES NÃO ALTAMENTE ENDIVIDADOS E A INICIATIVA MULTILATERAL DE ALÍVIO DA DÍVIDA												
	Angola	Guiné Equatorial	Essuatíni	Gabão	Quênia	Lesotho	Maurícia	Namíbia	Nigéria	Seychelles	Média	
1990-2000	636.41	662.99	1845.47	5203.23	635.70	468.25	3527.50	2213.86	944.08	6683.21	2282.07	
2001-2010	2216.74	11528.34	2890.27	6920.38	867.01	774.97	6079.79	3582.28	1408.78	10205.28	4647.38	
2011-2023	3712.70	12870.50	4075.56	8826.44	1824.57	1188.60	10153.80	5211.38	2416.97	15592.70	6587.32	

Fonte: Cálculos dos autores com base na base de dados do World Economic Outlook, Abril de 2023. Notas: O PIB médio per capita para o período 1990-2023 é de 4.505 dólares para países não-PPME, em comparação com 854 dólares para os países PPME.

Tabela 2: Desempenho comparativo simultâneo de PPAE/IADM e não-PPAE

PAYS PAUVRES TRÈS ENDETTÉS ET INITIATIVE D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE MULTILATÉRALE												
	RDC	Congo	Gâmbia	Gana	Libéria	Madagáscar	Maláui	Senegal	Serra Leoa	Zâmbia	Média	
Saldo da conta corrente	-1.97	-2.76	-5.20	-4.25	-14.25	-6.19	-7.31	-7.04	-11.47	-1.80	-6.22	
Dívida pública	58.12	66.43	70.96	48.13	196.77	65.64	46.06	43.45	81.99	83.25	76	
Crescimento do PIB	1.77	1.90	3.21	5.18	2.77	2.48	4.02	3.82	2.19	3.85	3	
Investimento	17.48	37.57	12.10	27.75	0.00	21.11	9.13	20.69	11.81	35.22	19	
Poupanças	9.61	36.84	7.34	23.93	0.00	14.92	1.56	13.57	0.95	26.16	13.5	
PAYS PAUVRES QUI NE SONT PAS TRÈS ENDETTÉS ET INITIATIVE D'ALLÈGEMENT DE LA DETTE MULTILATÉRALE												
	Angola	Guiné Equatorial	Essuatíni	Gabão	Quênia	Lesotho	Maurícia	Namíbia	Nigéria	Seychelles	Média	
Saldo da conta corrente	1.62	-16.85	0.68	5.82	-2.74	-4.47	-4.39	-1.02	3.29	-11.43	-2.95	
Dívida pública	63.28	50.22	20.40	58.96	45.88	53.81	63.69	32.34	33.89	111.86	53.43	
Crescimento do PIB	5.57	17.15	3.16	2.24	3.64	2.72	3.96	3.17	4.40	3.85	4.99	
Investimento	25.59	39.89	20.84	28.43	18.64	36.97	23.78	20.90	16.76	28.98	26.08	
Poupanças	4.62	-7.85	2.26	8.40	-1.09	0.71	-1.66	0.01	5.10	-8.05	0.25	

Fonte: Cálculos dos autores com base na base de dados do World Economic Outlook de abril de 2023; Notas: dívida pública (bruta), O crescimento do PIB, o investimento e a poupança são medidos em percentagem do PIB para o período 1990-2023.

5.2. Conjeturas temáticas contextualizadas baseadas em dados empíricos.

Conjetura 2:

Os pacotes multilaterais de alívio da dívida prendem perpetuamente os países devedores ao ciclo da dívida e geram pobreza.

Uma análise crítica do desempenho dos países que implementaram programas de ajuste estrutural na década de 1980, documentos de estratégia de redução da pobreza na década de 1990 e reformas da dívida nas últimas três décadas mostra um crescimento agregado mais fraco e uma deterioração da qualidade de vida e das instituições. Por uma questão de espaço, a nossa análise debruçou-se apenas sobre os aspectos quantitativos, deixando para futuras pesquisas as avaliações qualitativas, como a qualidade de vida, os valores de bem-estar, os interesses económicos e o desempenho global de outros indicadores de desenvolvimento.

O PIB per capita dos PPAE/IADM é inferior ao limiar do Banco Mundial de 1045 dólares para as economias de baixo rendimento. Esta média foi de 854 dólares durante mais de três décadas, 1990-2023, em comparação com o rendimento per capita dos não-PPME de 4500 dólares no mesmo período (Tabela 2). Gana, Congo, Senegal e Zâmbia viram o seu rendimento per capita sair do escalão dos baixos rendimentos, em parte devido a uma nova avaliação do rendimento nacional, a uma melhor contabilidade e a outras mudanças estruturais. No entanto, a grande maioria dos PPAE/IADM são substancialmente pobres. Por exemplo, o Congo tem cerca de 64,9% da sua população em situação de pobreza extrema e está classificado como o 7º país mais pobre, seguido da Zâmbia com 54,4%, do Senegal com 46,7% e do Gana com 23,4%.¹¹¹²¹³¹⁴ Na verdade, não há sinais de que venha a melhorar com a atual taxa de crescimento, acompanhada pelos recentes níveis de endividamento e reforçada pelo mesmo conjunto de políticas inalteradas.

A dívida bruta da Libéria atingiu uma média de 197% no período 1990-2023. A Gâmbia, a Serra Leoa e a Zâmbia registaram 70%, 81% e 83%, respetivamente, violando sistematicamente os rácios conjuntos de sustentabilidade da dívida do Banco Mundial e do FMI. Tendo em conta o caso isolado da Libéria, a dívida média dos países PPAE excede 62%. Entre os países não-PPME/IADM (excluindo as Seychelles, 111%), dá uma dívida pública bruta/PIB de 46% e representa uma diferença de 16% em relação aos PPAE/IADM. Os valores atípicos sobreavaliaram a dívida pública em mais de 7%. A diferença entre os países que acederam ao alívio da dívida e os que não acederam é clara. O alívio da dívida é geralmente mau para o crescimento e um elevado rácio dívida pública/PIB estrangula o potencial de crescimento. Perpetua baixas taxas de desenvolvimento através de investimentos enfraquecidos (veja conjectura três abaixo). Isto, por sua vez, cria uma mentalidade de dependência e fez com que nenhum país conseguisse sair do endividamento externo nas últimas três décadas. Este facto põe em causa a contínua promoção da agenda dos bancos multilaterais de desenvolvimento e dos Clubes de Paris e Londres.

Sem uma mudança significativa na orientação política, os países em desenvolvimento continuarão no mesmo ciclo de dívida, pobreza e baixo crescimento. Do ponto de vista da economia política, a dívida do mundo em desenvolvimento é um dos canais através dos quais se mantém viva a viciosa arquitetura financeira e monetária pós-1945. Os países que continuam a beneficiar de empréstimos atuais e passados do FMI, do Banco Mundial, do Clube de Paris e do financiamento normal do desenvolvimento são o mesmo grupo. É pouco provável que os países de baixos rendimentos e subdesenvolvidos consigam graduar-se a partir do seu estado atual.

É necessária uma reforma da atual arquitetura financeira e monetária para pôr fim aos compromissos financeiros debilitantes dos países em desenvolvimento. Uma reforma deste tipo deve ser condicionada à criação de incentivos para acabar com a dívida pública externa, tanto por parte dos mutuários como dos credores. As coligações de devedores e o repúdio forçarão os credores a despertar, a celebrar melhores contratos de dívida e a estabelecer novas normas para uma cocriação igualitária e transações financeiras não exploradoras.

¹¹ <https://www.statista.com/statistics/1245384/number-of-people-living-in-extreme-poverty-in-ghana-by-gender/>

¹² <https://www.worldbank.org/en/country/zambia/overview#>

¹³ https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global_POVEQ_SEN.pdf

¹⁴ <https://wisevoter.com/country-rankings/poverty-rate-by-country/>



Os países em desenvolvimento precisam de novos líderes com novas ideias sobre diferentes possibilidades, devem conceber instrumentos alternativos de financiamento fora do sistema monetário fiduciário e as suas políticas de desenvolvimento devem centrar-se cada vez mais na angariação de receitas provenientes das rendas dos recursos naturais e dos impostos baseados no consumo para promover a sua solvabilidade. Isto ajudaria a aproveitar a riqueza dos recursos naturais e humanos do continente para todos. Políticas sólidas que façam corresponder as despesas com as receitas e mantenham as distorções a um nível mínimo reforçarão o papel de África na próxima vaga global de desenvolvimento. Os credores devem oferecer o cancelamento incondicional de todas as dívidas. A África é um credor líquido e já pagou todas as suas dívidas através da exploração dos seus recursos económicos pelos grupos credores.

Conjetura 3:

Os atuais programas de redução da dívida enfraquecem os investimentos públicos; a nova dívida financia investimentos de má qualidade; os dados relativos à sustentabilidade da dívida são questionáveis.

Os dados comparativos mostram que os países não-PPME/IADM têm um melhor desempenho global em termos de investimento público. Embora o investimento total esteja a crescer em alguns países PPME/IADM, coletivamente, a taxa de acumulação de capital através de investimentos em infraestruturas e formação de capital fixo é mais elevada nos países não PPME/IADM (26%) em comparação com os PPME/IADM (19%). Os investimentos financiados pelo dinheiro do alívio da dívida têm uma produtividade mais baixa, sinónimo de reciclagem da dívida, em que os empréstimos tendem a financiar uma grande parte das despesas recorrentes e a aplicação incorreta em grande escala dos fundos emprestados.

Em todo o continente, as empresas públicas (EP) desempenharam um papel significativo no investimento público e representaram 31% do investimento em projectos de infraestruturas em 2017 na África Subsariana (ASS) (FMI, 2021a). A maior parte da dívida pública e da dívida com garantia do Estado é canalizada para empresas públicas disfuncionais. Isto representa uma parte significativa dos balanços do sector público, com passivos no valor médio de 20% do PIB e ativos de cerca de 32% do PIB (Banco Mundial, 2010). Várias empresas públicas em toda a África Subsariana têm sido persistentemente não lucrativas e enfrentam restrições de liquidez, dando origem à necessidade de resgates sustentados e significativos (FMI, 2021b). Esta situação não é exclusiva da SSA. Muitas empresas públicas drenam frequentemente os recursos públicos na maioria dos países de rendimento médio endividados do Norte de África, como o Egito, Marrocos e Tunísia. No entanto, o Estado utiliza múltiplas formas para as manter em funcionamento (veja Banco Mundial, 2015). A dívida pública e a dívida com garantia de Estado reduzem a margem de manobra orçamental para outras despesas prioritárias e impõem um entrave permanente ao orçamento público. O seu fraco desempenho e a utilização ineficaz dos recursos têm um impacto direto nas finanças públicas, devido à perda de receitas e aos custos fiscais necessários para apoiar a continuação das operações, excluindo as despesas sociais e a favor do crescimento, tão necessárias.

O atual alívio e sustentabilidade da dívida dependem crucialmente de dados fiáveis e abrangentes sobre a mesma por parte dos mutuários e credores. Isto, de facto, poderia fornecer melhores estimativas sobre a natureza e a magnitude do alívio da dívida necessário para restaurar a sustentabilidade dos países em dificuldades. Embora a concessão e a contração de empréstimos responsáveis se baseiem na confiança e na transparência, os padrões de empréstimo dos credores e dos mutuários revelam o contrário. De acordo com o Banco Mundial (2021x), quase 40% dos países em desenvolvimento com baixos rendimentos nunca publicaram os seus dados sobre a dívida.

Os dados sobre os passivos da administração central são opacos e os dados sobre a dívida não são claros nos níveis inferiores da administração. Os dados sobre as entidades públicas, incluindo o banco central e a dívida com garantia do Estado, contraída por empresas públicas e privadas, total ou parcialmente detidas, não são credíveis para a análise da sustentabilidade da dívida. A falta de dados exatos e credíveis afectou os atuais quadros de sustentabilidade da dívida dos países de baixo rendimento. Rivetti (2021) demonstrou que, ao comparar os dados sobre a dívida pública entre as fontes disponíveis, é possível observar discrepâncias de até 30% do PIB. Os países africanos não escaparão à dívida utilizando os mesmos indicadores de sustentabilidade da dívida, como o rácio dívida/PIB/RNB. Este indicador pesa um dólar vencido hoje da mesma forma que pesa um dólar daqui a 30 anos.

Apesar desta limitação, os Quadros Conjuntos de Sustentabilidade da Dívida do Banco Mundial e do FMI continuam a ser a abordagem dominante e única para a evolução e gestão da dívida pública nos países em desenvolvimento. Além disso, os indicadores de sustentabilidade da dívida ignoram os riscos climáticos e os riscos relacionados com o clima ao avaliarem a posição de solvência de um país. Para uma região como a África Subsariana, onde os impactos climáticos são proeminentes, esta peça em falta levanta dúvidas sobre o verdadeiro estado do perfil da dívida pública da região. O caminho a seguir passa por novas medidas da posição da dívida pública, avaliada com base nas riquezas naturais e avaliada a valores justos e comparativos nos mercados mundiais e locais.

¹¹ <https://www.statista.com/statistics/1245384/number-of-people-living-in-extreme-poverty-in-ghana-by-gender/>

¹² <https://www.worldbank.org/en/country/zambia/overview#>

¹³ https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global_POVEQ_SEN.pdf

¹⁴ <https://wisevoter.com/country-rankings/poverty-rate-by-country/>

6. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

A análise anterior indica que as políticas de gestão da dívida dos BMD e das IFI não estão alinhadas com o aumento da dívida em África e entre os beneficiários do alívio da mesma. As últimas três décadas de provas sugerem que os pacotes de alívio da dívida elaborados e apoiados pelos credores do Fundo/Banco e do Clube de Paris não são a solução para a crise da dívida africana, mas sim a causa de qualquer ciclo dívida-pobreza-subdesenvolvimento. Uma recomendação política crítica e sem preconceitos irá centrar-se nas reformas do paradigma existente do Quadro Comum, em reformas ligeiras e fragmentadas, incrementais, que resolvam a crise da dívida a curto e médio prazo, e na reforma fundamental da dívida e na revisão dos paradigmas prevaletentes para curar África do problema da dívida.

6.1. Reforma do Quadro Comum do G20

Expandir a cobertura do Quadro Comum e torná-lo mais abrangente e inclusivo. Para além dos poucos países que até agora se candidataram ao tratamento da dívida, muitos países de baixo rendimento elegíveis ficaram simplesmente de fora devido às complicações do QC do G20. Embora as economias de rendimento médio, como o Egito e a Tunísia, estejam em situação de endividamento, o quadro está preso à definição de rendimento e à categorização do tratamento da dívida. A cobertura apenas da dívida pública e da dívida com garantia do Estado deixa por tratar uma grande parte dos outros passivos contingentes. A expansão do QC do G20 para além destas limitações exige uma reformulação cuidadosa das condições consagradas no Clube de Paris (2020) e um compromisso entre os credores no sentido de expandir o âmbito e a cobertura do alívio da dívida para além da DSSI.

6.2 Criar oportunidades para uma distribuição equitativa dos encargos com o serviço da dívida entre os credores.

O G20 deve expandir a CoT de modo a incluir os membros privados e não membros do Clube de Paris que atualmente não estão abrangidos pelo quadro. Conceptualmente, esta situação é plausível quando os benefícios que revertem a favor de todos os credores são totalmente partilhados e o estatuto de credor privilegiado é rejeitado (Amegashie, 2023). O maior credor privado do Chade, a Glencore, o conglomerado suíço de minas e produtos de base, tem-se mostrado relutante em propor a reestruturação da dívida, devido aos poucos incentivos financeiros e ao custo de absorver os pagamentos da reestruturação da dívida aos acionistas.

Só em 2020, o Chade pagou mais de 85% dos juros da sua dívida externa à Glencore, num montante de 45 milhões de dólares (FMI, 2020z). A lógica económica normal verá isto como uma grande perda e uma redução significativa do valor da empresa para os acionistas. Para os credores privados com taxas de juro inferiores às do mercado,²⁹ a reestruturação não é atrativa.



Esta situação pode ser resolvida melhorando a vantagem da reestruturação da dívida para os credores privados e os detentores de obrigações através de uma vantagem fiscal compensatória equivalente à redução da dívida perdida a nível local. A nível mundial, os pagamentos do serviço da dívida podem ser convertidos no financiamento de projectos sustentáveis em países de baixo rendimento, onde os credores privados e os detentores de obrigações investem. Uma reformulação do QC do G20 que permita isenções e benefícios fiscais para os credores privados poderia melhorar fundamentalmente a participação.

6.3 Melhorar a transparência da dívida é um passo importante para fazer com que o QC do G20 funcione para as economias de baixo rendimento.

Para o efeito, o G20 deve incentivar a divulgação total da dívida entre os credores e uma melhor informação entre os devedores. A divulgação das garantias da administração central (incluindo os nomes dos beneficiários), das contas a pagar, dos pormenores relativos às garantias e dos passivos contingentes relacionados com a dívida deve ser melhorada. A comunicação da dívida subnacional deve ser reforçada através de sistemas digitalizados. O perfil de maturidade, as informações essenciais sobre os acordos de dívida e os relatórios estruturados sobre os instrumentos e as transacções de dívida externa devem ser devidamente documentados.

A transparência da dívida deve ser acompanhada de medidas corretas de sustentabilidade da mesma.

O atual quadro de sustentabilidade da dívida está fora de sintonia com a realidade e não tem em conta o desenvolvimento em torno do crescimento verde, da transição energética e da sustentabilidade.

O congelamento da dívida africana enquanto se elaboram os elementos-chave de QC do G20 é uma condição necessária para o tratamento atual e futuro da dívida.

É necessário congelar os juros, os reembolsos de capital e a suspensão generalizada do serviço da dívida. Ao mesmo tempo, os termos do Quadro Comum devem ser devidamente definidos enquanto decorrem as negociações sobre a reestruturação.

6.4 Reforma progressiva da reestruturação e gestão da dívida.

A utilização produtiva dos fundos emprestados deve ser a base das políticas de empréstimo e das ações dos soberanos africanos, uma vez que os empréstimos externos têm um custo significativo para os países africanos em termos do serviço da dívida, tanto do capital como dos juros, bem como dos compromissos fundamentais entre o desvio de fundos públicos para o serviço da dívida e o fornecimento de bens públicos. Tendo em conta os custos envolvidos, deve ser evitada a utilização de empréstimos para o serviço de dívidas existentes e para o financiamento da massa salarial e das despesas correntes. Nos casos em que as despesas com subsídios são inevitáveis, as políticas públicas devem assegurar que estes sejam corretamente orientados. Os investimentos em infraestruturas que sejam economicamente viáveis e defensáveis em termos de custos e benefícios podem gerar receitas para o serviço da dívida pública.

Os governos africanos têm a responsabilidade de garantir que os princípios enunciados na Carta Africana de Empréstimos sejam respeitados¹⁵. Estes são os primeiros passos para sair do atoleiro do endividamento eterno.

A Carta do Empréstimo incentiva os governos africanos a contraírem empréstimos de forma consciente para evitar a contração mecânica dos mesmos, provenientes de fontes bilaterais e multilaterais. Os custos e benefícios dos empréstimos externos devem ser cuidadosamente ponderados. Apenas os empréstimos que demonstrem grandes retornos sociais e económicos, sem restrições à liberdade, devem ser contratados como intervenções transitórias e a valores justos. O continente está suficientemente desperto para ver as contradições das políticas e programas do Fundo/Banco nos últimos 70 anos.

As últimas três décadas expuseram as contradições das armadilhas óbvias dos modelos. Os ciclos de PPAE, IADM, DSSI e QC do G20 foram especificamente concebidos para manter os países do Sul em movimento perpétuo de subdesenvolvimento. Este conhecimento liberta os líderes se estes conseguirem ver através do jogo e conceber políticas para melhorar as condições de vida dos cidadãos e devolver o poder ao povo. Para África, esta é a promessa. O continente tem mais de 60% de terras aráveis e está repleto de recursos humanos e naturais que podem impulsionar o seu crescimento se forem utilizados de forma produtiva.

¹⁵ <https://afrodad.org/wp-content/uploads/2021/12/The-Harare-Declaration-2021.docx-5.pdf>

6.5 Transparência na concessão e contração de empréstimos:

Uma boa gestão da dívida pública depende da fiabilidade e da exatidão dos dados, tanto do ponto de vista dos mutuários como dos mutuantes. As principais condições dos contratos de empréstimo devem ser devidamente analisadas e prontamente tornadas públicas. Os governos devem publicar as cláusulas contratuais relativas a esses elementos quando os contratos de empréstimo são agrupados com contratos relativos a direitos de extração ou de comercialização. As entidades paraestatais devem divulgar os fluxos de pagamento dos empréstimos soberanos. Dada a sua complexidade e importância, os empréstimos com garantia do Estado devem ser inscritos no orçamento, controlados pelos ministérios das finanças dos países e sujeitos a um controlo parlamentar (se for caso disso).

6.6 Reforma fundamental da arquitetura da dívida soberana

A coligação de devedores e o repúdio proporcionam um forte ângulo político para negociar os termos da dívida soberana de África. Os Clubes de Londres e Paris, a OCDE, o G7 e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento são cartéis do lado da oferta. Para estabelecer um equilíbrio estável, deveriam existir clubes semelhantes do lado da procura. Um clube de mutuários africanos negociará uma moratória para o pagamento da dívida do continente, alterando os prazos de vencimento e eliminando os encargos com juros. Os países devem honrar estas dívidas ao fim de uma década. Subsequentemente, as nações credoras deveriam cancelar incondicionalmente toda a dívida de África e os rendimentos deveriam ser canalizados diretamente para empreendimentos produtivos com um desempenho e uma avaliação claros desses investimentos. Todos os pagamentos da dívida assim poupados devem estar ancorados nas prioridades de desenvolvimento nacional, cujo abuso deve ser considerado uma traição. Caso os credores não consigam igualar as condições do clube do mutuário, deve ser invocado o repúdio da dívida. Há uma saída.

A África deve regressar à naturalidade e utilizar a vantagem comparativa dos recursos naturais. Os impostos sobre o consumo deveriam substituir todos os impostos sobre o rendimento e as receitas nacionais deveriam ser revertidas para a extração de rendas dos recursos naturais. Os governos africanos devem reduzir o desperdício excessivo de energia gasto na procura de recursos fora do continente e concentrar-se na exploração dos benefícios proporcionados pela natureza.

Isto libertará a criatividade e estimulará o espírito empresarial que foi bloqueado pelo sistema monetário e financeiro alimentado pela dívida.

6.7 A reforma da arquitetura financeira internacional é a condição essencial e indispensável para a criação de riqueza global sólida e para a realização da Agenda 2063 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

As reformas minimalistas, como o QC do G20, devem ser rejeitadas devido à sua natureza injusta, ad hoc e desordenada, e substituídas por um novo mecanismo de reestruturação da dívida soberana, abrangente, justo e eficaz, baseado nos princípios de gestão da dívida soberana das Nações Unidas. Este facto seria vinculativo para todos os credores. Os principais problemas prendem-se com o facto de os princípios da ONU para a gestão da dívida soberana terem sido promulgados desde 2015 com uma participação limitada dos principais membros, como o FMI, sem qualquer sequência. A existência dos princípios da ONU não impediu os ciclos de endividamento recentes e passados, transformando a ONU num cão que ladra e não morde. A própria ONU e os BMD necessitam de reformas; no entanto, fazer mudanças significativas e perturbar o status quo não será do interesse da atual elite controladora. Até à data, a ONU, as IFI e o BMD têm desafiado a reforma a partir de cima, deixando a reforma externa imposta pelas exigências do momento como a opção mais viável.

O papel cada vez mais preponderante da China como credor dos países pobres na última década constitui um ponto de partida para colocar as questões corretas, e o desequilíbrio do sistema financeiro mundial deverá ser contrabalançado pela ascensão dos BRICS. Estes introduziriam novas alternativas no mercado mundial da dívida, tanto para os países desenvolvidos como para os países em desenvolvimento. Consequentemente, a reforma da arquitetura financeira mundial para permitir mais vozes é coerente com um financiamento do desenvolvimento mundial são e equilibrado. A expansão dos BRICS para incluir os principais produtores de petróleo e mais países da região Sul e o lançamento de uma nova moeda deverão perturbar o domínio do sistema financeiro internacional global pós-1945. Isto traria novas oportunidades para a fixação do preço da dívida e para a emissão de novos instrumentos apoiados em ativos reais. Além disso, as medidas erradas de sustentabilidade da dívida deverão ceder, e o controlo do FMI e do Banco Mundial sobre o sistema financeiro global irá diminuir. Vemos uma verdadeira reforma da arquitetura financeira internacional impulsionada por instituições alternativas que oferecem melhores condições aos países em desenvolvimento.

6.8 Ativo financeiro africano (AfA), deve ser implementada em todo o continente uma nova moeda lastreada em ouro puro para resolver os perenes problemas monetários e financeiros gerados pelo sistema financeiro internacional baseado em fiat.

Isto tem um forte apoio empírico, dada a dotação de recursos de África e o facto de ser um credor líquido do resto do mundo. O continente africano possui mais de 30% dos recursos minerais que restam na Terra e mais de 60% da terra arável. O regresso ao ouro como forma natural de dinheiro para transacções, armazenamento de riqueza e investimentos impulsionados pelas rendas dos recursos naturais deveria lançar as bases para uma nova África sem dívidas. Os pontos fortes internos da dotação de recursos devem ser convertidos num ativo real denominado Ativo Financeiro Africano (AfA) lastreado em ouro. A inversão da tendência de subdesenvolvimento induzido pela dívida em África pode ser travada através de um regresso à base fundamental da economia, que está profundamente enraizada na riqueza natural. É aqui que reside a vantagem comparativa indiscutível de África.

As reformas de fundo encerram toda a crise da dívida, não através da gestão, mas da cura da dívida, através de modelos alternativos ao cavalo de batalha padrão da gestão da dívida pública.

A história e a experiência atual mostram que o desenvolvimento alimentado pela dívida é insustentável. O AfA está ligado aos minerais preciosos de África, dos quais uma garantia dos cofres do Gana, da África do Sul, do Sudão, do Mali e do Burkina Faso, como principais países produtores de ouro, é suficiente para criar uma plataforma estável para o financiamento continental. Em contraste com os empréstimos baseados em recursos, a moeda de retorno dos produtos de base, fornecida pelo resto do continente africano, cada contribuição determinada pari passu com o recurso natural dominante (como o petróleo nos países produtores de petróleo, o caju e o carvão para as economias dependentes do caju e do carvão, etc.), é a chave para aproveitar o enorme potencial de riqueza de África em benefício dos africanos. Os AfAs podem ser convertidos em numerário, e vice-versa, uma vez que são os ativos subjacentes e não os derivados. Isto contribuirá diretamente para o impulso continental no sentido de um novo instrumento integrado no Sistema Pan-Africano de Pagamentos e Liquidação (PAPSS). Os AfA devem ser geridos centralmente e emitidos pelo Banco do Tesouro Africano (BTA) com filiais e sucursais em todo o continente.

No contexto da atual crise da dívida, o AfA oferece uma solução duradoura. Será emitido um financiamento imediato, de acordo com as necessidades de um país ou região, para cobrir as despesas. Estes poderiam ser adaptados a serviços sociais como a educação, os cuidados de saúde, a construção de estradas, de explorações agrícolas e de infraestruturas energéticas para estimular a produção. A livre circulação dos factores de produção e das trocas comerciais no interior do continente seria o princípio fundamental desta integração. O AfA oferece um portal de gestão da dívida de origem africana, eficiente e fiável, que apoia o fluxo instantâneo de recursos financeiros. O AfA oferece um portal de gestão da dívida de origem africana, eficiente e fiável, que apoia o fluxo instantâneo de recursos financeiros. Estes responderiam a necessidades reais e reduziriam o custo inflacionado para as nações dos processos ruinosos de contração de empréstimos, das suas condições associadas e das obrigações de serviço da dívida.

Com o AfA, o predomínio das divisas estrangeiras na carteira de dívida africana, atualmente estimado em mais de 60%, desaparecerá e será promovida a concentração nas relações comerciais inter e intra-africanas. Isto poderia ser feito através de um intermediário comum, tornando a intermediação financeira muito mais fácil e, ao mesmo tempo, levando financiamento vital às pequenas, micro e médias empresas, a espinha dorsal da economia africana.

7. CONCLUSÕES

Após três décadas de aplicação de diferentes condições aos credores, com um crescimento e um desenvolvimento atrofiados, é necessário alterar radicalmente a atual gestão da dívida e a reestruturação dos BMD e das IFI. Os PPAE, a IADM, a DSSI e o Quadro Comum do G20 apontam para os efeitos debilitantes do peso da dívida soberana nos países africanos emergentes e em desenvolvimento. Muitos governos africanos prometeram aos seus cidadãos um melhor nível de vida depois de terminarem todos os ciclos de condicionalidade da dívida do FMI/BM, apenas para caírem novamente em acordos contratuais internacionais de dívida mais profundos e mortais. Não há fim à vista.

Por conseguinte, uma análise crítica do QC do G20 exige que se preste mais atenção à atenuação das deficiências do conceito inicial e ao alargamento do âmbito e das condições de participação. A todo o custo, essa reforma deve incluir cláusulas de anulação da dívida e de cancelamento definitivo, especialmente nos países que enfrentam dificuldades persistentes de endividamento, alargar o âmbito para além das reivindicações bilaterais governamentais e incluir economias de rendimento médio com dificuldades de endividamento. A isto deve corresponder a transparência da dívida e a utilização de indicadores atualizados de sustentabilidade da dívida que tenham em conta os choques climáticos e o desenvolvimento sustentável.

O Quadro Comum deve criar oportunidades para uma distribuição equitativa dos encargos com o serviço da dívida entre os credores e alargar a comparabilidade do tratamento aos credores privados e aos não membros do Clube de Paris.

A aplicação de contratos de reestruturação da dívida compatíveis com os incentivos para os credores privados e multilaterais reforçará o interesse do QC do G20 e abrirá caminho a negociações mais fáceis.

A curto prazo, o reforço das salvaguardas da gestão da dívida e da transparência deve ser uma das principais prioridades de todos os países africanos soberanos. Com a atual incerteza quanto às taxas de juro e de inflação a nível mundial, as economias avançadas procuram recursos alternativos mais baratos para impulsionar o seu crescimento, e o mercado africano dos recursos naturais é o seu destino. Por outro lado, os países africanos esperam desenvolver as suas economias através da contratação de capital estrangeiro dos países doadores, com base na sua vasta, mas cada vez menor, base de recursos naturais. As obrigações contratuais dos governos africanos em matéria de infraestruturas, energia e vulnerabilidades às alterações climáticas têm de ser cuidadosamente geridas, mesmo nos países em que a dívida continua a ser sustentável. É importante responsabilizar os coordenadores da dívida global pela transparência da dívida pública, com base nas recomendações políticas abrangentes propostas acima.

A médio prazo, os debates acrimoniosos sobre a dívida insustentável dos países africanos, que precisam de ser reestruturados com condições mais rigorosas, vão continuar. No entanto, os governos africanos têm de ouvir as organizações da sociedade civil (OSC) como a AFRODAD, que estão a desenvolver soluções próprias para países soberanos individuais. O monopólio do lado da oferta das organizações de credores, reproduzido em diferentes nomes e formas de clubes, deve ser confrontado com organizações semelhantes do lado da procura por parte do hemisfério sul. Chegou o momento de África recorrer a instrumentos alternativos, como o Ativo Financeiro Africano (AfA) e uma série de formas de geração de receitas não distorcivas baseadas nos recursos naturais. A decisão a tomar é a escolha entre uma gestão radical da dívida hoje ou uma maior desigualdade com pobreza extrema amanhã, ancorada num fardo de dívida prolongada. A falta de ação agora significa um doloroso prejuízo no futuro.

Consultores

Prof Imhotep Paul Alagidede e
Gloria Kafui Bob- Milliar

REFERÊNCIAS

- AfDB. (2023). Desempenho do crescimento e perspectivas para a África Ocidental. <https://www.afdb.org/en/documents-publications-africas-macro-economic-performance-and-outlook/west-africa>
- AfDB (2021). North Africa Economic Outlook 2021. African Development Bank, Abidjan, Cote d'Ivoire.
- AfDB (2013): Monitoring Fiscal Sustainability in Africa. www.afdb.org/uploads/tx/llaftdbpapers/Presentation.pdf.
- Ahmed, M., Brown, H. (2022). Fix the Common Framework for debt before it is too late. Centre for Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/fix-common-framework-debt-it-too-late>
- Agyei, I.K. (2023). Ghana's external debt restructuring: Does China matter? <https://myjoyonline.com/ghanas-external-debt-restructuring-does-china-matter/>
- Alagidede, I.P. (2023). Sovereign debt management and sustainable finance in Africa. NVM Working Paper 371, Bono East, Techiman, Ghana.
- Amegashie, A-Y. (2023). On the Preferred Creditor Status of Multilateral Development Banks. CESifo Working Paper No. 10521
- Ams, J. Baqir, R., Gelpern, A. and Trebesch, C. (2020) 'Sovereign Default' Chapter 7 in S. Ali Abbas, A. Pienkowski and K. Rogoff (eds) Sovereign debt: a guide for economists and practitioners. Oxford: Oxford University Press.
- CBE (2020). Infographic: African Debt to China. Central Bank of Egypt, Macroeconomic Analysis Unit, Cairo.
- Draper, P. (2012). Towards a Framework of Principles for the G20: Assessing the Konrad Adenauer Stiftung'Guidelines'.
- Easterly, W. (2002). How Did Heavily Indebted Poor Countries Become Heavily Indebted? Reviewing Two Decades of Debt Relief. *World Development* Vol 30(10), pp 1677-1696.
- Grennes, T., Mehmet, C and Koehler-Geib, F. (2013). Finding The Tipping Point -- When Sovereign Debt Turns Bad. World Bank Policy Paper. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5391>.
- Harcourt, S., and Robertson, F. (2023). Africa's debt. <https://data.one.org/topics/african-debt/#china-now-owns-a-large-proportion-of-african-debt>.
- IIF (2022). Terms of Reference for Voluntary Private Sector Participation in the G20/Paris Club DSSI. Washington, DC: IIF, May 28. 2022.
- IMF (2020z). Pedido de desembolso ao abrigo da Facilidade de Crédito Rápida e Cancelamento do Acordo sobre a Facilidade de Crédito Ampliada - Nota de Imprensa; Relatório dos Serviços; e Declaração do Diretor Executivo para o Chade. IMF Country Report No.20/231, 2020.
- IMF (2022). Informalidade, desenvolvimento e ciclo económico no Norte de África: Documento de Departamento do Fundo Monetário Internacional, Washington.
- IMF (2021a). Empresas Públicas no Médio Oriente, Norte de África e Ásia Central: Dimensão, papel, desempenho e desafios. Departamento do Médio Oriente e da Ásia Central, Documento de Trabalho DP/2021/019.
- IMF (2021b). O Grupo do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional apoiam a redução da dívida no âmbito do Quadro Comum e para além dele. IMF Policy Paper. Washington DC. PPEA2021022 (1).pdf
- IMF (2021c). Executive Board Approves New Extended Credit Facility ECF Arrangement for Chad. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/12/10/pr21375-imf-executive-board-approves-new-extended-credit-facility-ecf-arrangement-for-chad>
- Kebret, E., and Ryder, H. (2023). A posição de redução da dívida da China é, de facto, razoável. *The Diplomat*, February 2023 (<https://thediplomat.com/2023/02/chinas-debt-relief-position-is-actually-reason-able/>).

Landers, C., and Aboneaaj, R. (2022). Ghana Rages Against the Rating Agencies: G20, Take Notice. <https://www.cgdev.org/blog/ghana-rages-against-rating-agencies-g20-take-notice>

MoF (2022). Moody's Downgrades Ghana's Rating to CAA1 and Stabilizes the Outlook <https://mofep.gov.gh/press-release/2022-02-07/moodys-downgrades-ghana-rating-to-caa1-and-stabilizes-the-outlook>

Paris Club (2020). Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI

https://clubdeparis.org/sites/default/files/annex_common_framework_for_debt_treatments_beyond_the_dssi.pdf

Rivetti, D. (2022). Achieving Comparability of Treatment under the G20's Common Framework. World Bank Group.

Schlegl, M, Christoph Trebesch, Mark L.J. Wright (2019). The seniority structure of sovereign debt (No. w25793). National Bureau of Economic Research. Working Paper 25793

Smith, G., (2019). African Eurobonds: an Evolving and Now \$100 Billion Asset Class. Renaissance Capital. <https://eagle.co.ug/2019/04/12/african-eurobonds-an-evolving-and-now-us100-billion-asset-class.html>

Tatonga Gardner Rusike and Imhotep Paul Alagidede (2021). The impact of sovereign credit ratings on Euro-bond yields: Evidence from Africa. *Research in International Business and Finance* Vol 58, 101475.

Uka, E. (1993). The African debt crisis and the challenge of development. *Intereconomics* 28, pp 35–43.
World Bank (2010). Ghana's Infrastructure: A Continental Perspective. Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/27760>

World Bank (2015). Governance Reforms of State-Owned Enterprises (SOEs). Lessons from Four Case Studies (Egypt, Iraq, Morocco, and Tunisia). World Bank Group, Washington, DC.

World Bank (2023). Heavily Indebted Poor Country Initiative. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative (worldbank.org)

World Bank (2020). The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower-Income Economies. The World Bank, Washington DC.

World Bank. (2021). International Debt Statistics. Washington. D.C.

World Bank. (2021x). International Debt Statistics. Washington. D.C.

World Bank (2022). Why One African Country Opted for Full Disclosure on Debt. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2022/07/10/why-one-african-country-opted-for-full-disclosure-on-debt>

World Bank (2022) Debt Reporting Heat Map survey of 74 IDA recipients. Washington DC.



**AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT**