



OS ORGANISMOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS E O G-20

Luiz Afonso Simoens da Silva

Esta nota pretende abordar uma questão que tem tido bastante destaque na Imprensa, em boa parte pelo fato de o Brasil estar na presidência rotativa do G-20. Por conta da própria natureza do atual governo do país, há um esforço para levar para os foros internacionais a questão do combate à pobreza. Grandes temas emergem: tributação dos super-ricos, maior poder de voto nos Organismos Financeiros Internacionais para os países em desenvolvimento e centralidade no combate ao aquecimento do planeta.

Instinto e respeito à História informam que há um fosso muito grande entre as demandas do Sul Global e as políticas das nações economicamente avançadas do Norte Global, que se expressam nas *gêmeas de Bretton Woods*: Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Como envolver mundos tão distintos nessas empreitadas?

Em texto recém postado, *A Impossível Trindade e a taxa de Câmbio*, fez-se defesa da ideia de que a ordem de *Bretton Woods*, criada em 1944, já foi enterrada há tempos. A adoção de variáveis macroeconômicas estáveis ou administradas – juros, câmbio e fluxos de capitais – era compatível com um mundo que se pretendia menos especulativo e mais favorável ao desenvolvimento da indústria e do comércio, no pós- 2^a. Guerra Mundial. Àquela época, as *gêmeas de BW* foram estruturadas para cumprir esse papel.

Ao longo dos anos subsequentes, o mundo mudou muito e, com a prevalência do neoliberalismo, tais variáveis se tornaram novamente instáveis. As *gêmeas de BW* se adaptaram ao novo ambiente neoliberal e perderam importância no apoio a políticas industriais dos países em desenvolvimento, ao tempo em que continuaram a limitar a voz destas nações na questão da transição energética, no dizer de Roncaglia (2024:12).

Na década de 1990, crises explodiram na Ásia e na América Latina. Elas foram fruto da ampla desregulamentação financeira, que induziu os países emergentes a aumentar significativamente suas reservas internacionais, para enfrentá-las. O G-7 reconheceu, à época, que já não tinha capacidade de enfrentar essas crises sozinho. Deriva daí o porquê de o Governo Bush ter proposto a ampliação do foro de discussões da Governança Global para o G-20, que nasceu em 1999.

No início de sua atuação, o G-20 pouco tinha a dizer, mas a crise econômica global de 2008 colocou-o no centro da cena. O FMI, que parecia destinado à irrelevância, recuperou sua capacidade de empréstimos, uma vez que a ele foi dado o novo papel de braço operacional do G-20. A extensão da crise foi de tal ordem que houve consenso na reunião de Londres, em 2009, de fazer aporte de vastos recursos aos países mais frágeis

financeiramente. Logo em seguida, porém, as reuniões do G-20 em Toronto (jun.2010) e Seul (nov.2010) recuperaram o dissenso ao reintroduzir preocupações de caráter fiscal. Ficou evidente que a cooperação internacional entre países avançados e emergentes durou não mais que o tempo necessário às políticas mais urgentes. Depois disso, a volta à rotina.

Hoje, oitenta anos passados, a pergunta que se faz é: pode-se relançar uma espécie turbinada de *gêmeas de BW*, que enfrente os desafios do século XXI? É possível fazê-lo num mundo multipolar que se caracteriza por fragmentação e desencontros, ódios e espírito bélico? Considerando-se a enorme massa de recursos destinada às guerras da Ucrânia e Gaza, há disponibilidade de recursos para uma reação benigna no campo econômico e social? Dá para conciliar uma agenda das instituições financeiras multilaterais com as demandas que os países em desenvolvimento têm encampado?

1. O Encontro do G-20 em 25 e 26 de Julho de 2024 no Rio de Janeiro

Finalizada a terceira reunião de Ministros da Economia e Presidentes de Bancos Centrais, foram emitidos inúmeros documentos que revelam os tópicos discutidos e que serão encaminhados aos respectivos Chefes de Estado para a Cúpula que ocorrerá em novembro de 2024, na mesma cidade do Rio de Janeiro.

O Presidente da Mesa e Ministro da Fazenda do Brasil emitiu um comunicado em que submeteu temas políticos não consensuais a novos estudos de especialistas (*Sherpas* no jargão adotado) para o foro de novembro. Na prática, os participantes estavam divididos em dois grupos: um que entende que o G-20 tem seus objetivos restritos a questões econômicas e outro que quer politizá-lo e fazer menção à guerra da Rússia com a Ucrânia. Como Estados Unidos, Europa e Rússia são representados no G-20, se esse tipo de questão não fosse apartado da agenda, talvez nada pudesse caminhar, que é o que tem ocorrido no Conselho de Segurança da ONU. Superado por ora esse entrave, as discussões dos pontos econômicos puderam avançar.

O *Communiqué* dos Governadores dos Ministérios de Economia e Bancos Centrais começou com considerações de encorajamento à crença de que a economia global fará um *pouso suave* e que fomentará estabilidade financeira e de preços, assim como sustentabilidade fiscal, mitigação de eventuais quedas e resistência a ímpetos protecionistas. É bem visto ajoelhar e rezar esse *catecismo multilateral*. Que seja.

O mais importante vem na sequência. Desafios globais de longo prazo continuam a requerer colaboração multilateral e ação decisiva. A lista de temas é extensa: “pobreza, fome, má nutrição e doenças, desigualdade interna e externa, transição demográfica, insuficiência no acesso a tecnologias e qualidade educacional, insegurança energética e alimentar, significativos espaços a cobrir com gastos e investimentos sociais, elevada carga de dívida, superação de falhas nos fluxos de capital de longo prazo para economias emergentes, crescimento baixo da produtividade, perda significativa de biodiversidade e mudança climática são todos eles tópicos chave de preocupação” (idem:3).

Na agenda do G-20, esses temas se distribuem em cinco seções: fortalecer o FMI e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD), enfrentar as vulnerabilidades da dívida externa dos países em desenvolvimento, reformar a governança financeira global,

incentivar capitais privados no financiamento do desenvolvimento e avançar na Cooperação na Tributação Internacional. Esta última recebeu atenção especial, a ponto de gerar um documento próprio, além de considerações nas páginas 10/11 do *communiqué*.

Essas questões são abordadas na próxima seção, porque os organismos financeiros internacionais têm papel relevante na operacionalização dos projetos do G-20.

2. A agenda dos Organismos Financeiros Internacionais

Para facilitar a compreensão desses cinco itens, vai-se lançar mão de um documento da academia norte-americana. O *Global Development Policy Center (GDPC)* da *Boston University* vem discutindo as questões da reestruturação das *gêmeas de BW* há algum tempo. Seu trabalho mais recente trata do que fazer no aniversário dos 80 anos dessas instituições. Ele envolve os temas da estabilidade financeira, assunto da esfera do FMI e do Banco Mundial, e financiamento do desenvolvimento, assunto mais afeto ao Banco Mundial. Há, também, uma análise do tema comercial, assunto da Organização Mundial do comércio, que aqui não será abordado.

A. Estabilidade financeira: fortalecer o FMI e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD)

O *GDPC* da Universidade de Boston destacou que, ao longo das duas últimas décadas, ocorreu uma proliferação de fontes alternativas de liquidez para países sujeitos a crises de balanço de pagamentos. A estimativa dessas necessidades financeiras recentes, medida pela Rede Financeira de Segurança Global (*GFSN* na sigla em inglês) atingiu cerca de US\$ 3,5 trilhões, sendo US\$ 1,5 trilhões (43%) sob a forma de acordos bilaterais de *swaps* (acordos de troca de moedas), US\$ 1 trilhão (29%) em arranjos financeiros regionais e US\$ 926 bilhões (28%) em empréstimos feitos pelo FMI (Kring *et al*, 2024:2/3). Esses números já foram aqui postados no artigo Revisão das Quotas do FMI, de 9.11.2023. O que se depreende desse quadro é que o órgão criado em 1944 para ser a instituição-de-última-instância do sistema de *Bretton Woods*, não chega hoje nem a 30% das necessidades financeiras globais, ao tempo em que acordos bilaterais e arranjos regionais somam pouco mais de 70%.

Em agosto de 2021, porém, os membros economicamente mais fortes do FMI concordaram em fazer uma injeção equivalente a US\$ 650 bilhões em Direitos Especiais de Saque (*SDR* na sigla em inglês da moeda do FMI) para os países mais vulneráveis. Esses recursos serviram para enfrentar necessidades fiscais e externas, aí incluída a COVID, assim como para reconstruir as reservas externas. Também foi lançado um *Resilience and Sustainability Trust (RSF)* com foco nas questões climáticas, Apesar dessas iniciativas, muito ainda há a fazer (FMI 2021).

Os desafios do século XXI apontam para novas estimativas do FMI e Banco Mundial. Seria necessário acumular US\$ 3 trilhões até 2030, para atender às metas de desenvolvimento dos países em desenvolvimento e dos sujeitos a crises climáticas.

Em nova publicação, com dados de abril de 2024, toma-se conhecimento do *the GFSN Tracker*, que se apresenta como a primeira base interativa de dados que mapeia os empréstimos correntes e históricos por ele cobertos. A atualização sublinha que enquanto a escala das crises financeiras disponibilizadas no *GFSN* tenha crescido na década passada, o injusto acesso ao financiamento de crises de curto prazo ainda persiste como

resultado da pandemia. Na sequência da COVID, a recuperação dos países de baixa e média renda tem sido mais lenta que a dos países de alta renda, porque os mais pobres enfrentam restrições fiscais em um período em que os investimentos para enfrentar os desafios do clima e do desenvolvimento deveriam estar subindo (Fritz, 2024:3).

Ao comentar os *swaps* cambiais efetuados pelos bancos centrais, Fritz (idem:4) alega que eles alcançaram cerca de US\$ 2 trilhões anuais, desde 2018. Isso difere do montante de US\$ 1,5 trilhão, acima mencionado, provavelmente por questões de base de dados no cálculo de médias históricas. O importante, porém, é sua afirmativa que o acesso concedido pelos bancos centrais é desigual e viesado contra os países de baixa e média renda. Os de baixa renda, na verdade, são inteiramente excluídos desse instrumento.

Um mapa interessante anexo a esse trabalho mostra o acesso das nações do mundo aos recursos do *GFSN*. Basta uma breve mirada para constatar o óbvio. Os países avançados da América do Norte e Europa têm acesso ilimitado. Países de renda média da América do Sul (Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela), países do Norte da África, África do Sul e Rússia têm boa cobertura por parte de arranjos regionais. A Argentina aparece como não tendo acesso a instituições regionais. Países de renda baixa da América Central e Caribe, África Subsaariana e boa parte da Oceania dependem totalmente dos recursos dos organismos financeiros internacionais, por englobarem os países mais vulneráveis a crises financeiras.

B. Reformar a governança financeira global

As recomendações feitas nos documentos de Fritz (idem:5/6) e Kring *et al* (idem) vão na linha de que:

- (I) o sistema de quotas do FMI tem de ser reformado para se adequar às demandas do século XXI. A própria fórmula das quotas precisa ser repensada. Por exemplo, a abertura externa das economias tem um peso muito grande nela, o que não leva em conta aspectos estruturais de economias de grande extensão territorial.
- (II) É preciso fazer um aumento substancial nos recursos disponíveis, com vistas, particularmente, aos países de baixa e média renda. Isso não ocorreu, efetivamente, na 16ª. Revisão de Quotas, concluída no final de 2023, que apenas trocou recursos provisórios por permanentes, sem aumento real de recursos. A 17ª. Revisão deverá ser concluída em 2025 e não pode passar em branco nesse quesito se as discussões atuais forem para valer. Apenas para exemplificar as diferenças, contraponha-se o G-20 (81,2% das quotas, 78% do poder de voto, 63,8% da população mundial e 80,4% do PIB ajustado pela paridade do poder de compra), ao grupo dos 20 países mais vulneráveis (4% das quotas, 5,3% dos votos, 16,6% da população e 5,5% do PIB-PPP). Os números falam por si.
- (III) A coordenação dos empréstimos precisa ser intensificada entre os diferentes elementos do *GFSN*. O FMI tem, por exemplo, o *Policy Coordination Instrument (PCI)*, que funciona mais em termos de troca de informações e menos na coordenação formal dos programas de empréstimos. Essa capacidade de captar informações deve ser explorada, concretamente, com maior interação com os *Arranjos Financeiros Regionais (RFA)*, mais capacitados operacionalmente. Percebe-se que a capacidade de empréstimos do FMI (28% do *GFSN*) sintonizada com os arranjos financeiros regionais (29%) podem resultar em melhor

atendimento aos países mais vulneráveis. Isso, no entanto, só vale para os países de renda média, mas não para aquela parte mais pobre do mundo.

C. Enfrentar as vulnerabilidades da dívida externa dos países em desenvolvimento

Como prestador-de-última-instância, o FMI tem responsabilidade com relação às inadequações da arquitetura da dívida soberana global. Por isso, ele tem influência sobre as negociações de reestruturação de dívidas, que estão se tornando cada vez mais complexas devido ao número crescente de credores (Kring *et al*, 2024:4): públicos e privados, bilaterais, regionais e multilaterais.

O FMI tem nas *Debt Sustainability Analysis (DSA)* uma arma poderosa para conhecer as obrigações correntes e futuras de devedores em situação de risco. Seu *status* de credor mais importante deve obrigá-lo a dar suporte financeiro durante os processos de reestruturação de dívida, quando nenhum outro credor se dispuser a fornecer recursos adicionais. Além disso, é preciso reconsiderar as condicionalidades impostas em seus programas de empréstimos. Elas acabam sempre por provocar efeitos regressivos à medida que os governos devedores são forçados a cortar serviços públicos e os salários de seus servidores. Consequentemente, a evidência demonstra que as condicionalidades também falham no propósito de estimular o desenvolvimento e o gasto social (idem: 3).

Finalmente, é altamente criticável a imposição de *sobretaxas* ou *taxas adicionais*. Tais práticas induzem os devedores a liquidar seus débitos rapidamente e a buscar constituir reservas internacionais. Por exemplo, se um choque climático aumentar a vulnerabilidade de um devedor e, por conta disso, o FMI cobrar sobretaxas, o melhor é constituir reservas, que, por seu turno, tem um custo elevado de manutenção. Cria-se aí um circuito vicioso que induz sempre a custos mais elevados no serviço da dívida. Esse não é, claramente, um papel aceitável para um prestador-de-última-instância (idem:5).

D. Incentivar capitais privados no financiamento do desenvolvimento

Este tópico não merece mais do que um pequeno parágrafo. O Banco Mundial tem adotado um objetivo intermediário de buscar incrementar o setor privado no financiamento ao desenvolvimento. Na prática, as hipóteses relativas à capacidade de o setor público atrair capitais privados continua a se mostrar otimista demais. A mobilização de capitais privados está muito longe do que seria necessário (idem:6).

E. Avançar na Cooperação na Tributação Internacional.

Refletindo a importância dada ao tema, a reunião do Rio de Janeiro emitiu uma declaração específica acerca de cooperação tributária. Suas primeiras palavras foram para debates recentes em Brasília (dez,2023), São Paulo (fev.2024) e Washington (mai.2024). Mais importante: foi enfatizada a cooperação OECD/G20, que inclui a *Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)*, um *Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informação para Propósitos Tributários* da agenda de Adis Abeba, Etiópia. As Nações Unidas se fizeram presentes por meio do *UN Ad Hoc Committee* do esboço *the Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation (UNFCITC)*. Muitas siglas, algumas quase impronunciáveis, mas que apontam para um assunto que já acumula alguns avanços.

Basicamente, a visão destacada no Rio de Janeiro foi a de que tributação progressiva é instrumento chave para reduzir desigualdades domésticas, fortalecer a sustentabilidade fiscal, facilitar a consolidação orçamentária e promover crescimento forte, equilibrado e inclusivo. Além do mais, tributação constitui um direito da soberania do Estado.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*OECD* na sigla em inglês), em parceria com o G-20 vem fixando suas análises em torno de dois pilares que buscam ajudar a inibir a fuga da tributação e assegurar coerência nas regras internacionais de tributação; isto é, buscar um ambiente tributário mais transparente.

O assunto é complexo. Basta observar o âmbito do *primeiro pilar* que se volta para as grandes empresas multinacionais e que pretende redistribuir certos montantes de receitas tributáveis a jurisdições de mercado. Isso resultará numa mudança das taxas efetivas de tributação, assim como impactará os arranjos correntes de transferência de preços. A complexidade aqui tem a ver com o *timing, o momento*, que ainda é desconhecido, para a introdução do primeiro pilar e que depende da aceitação de uma massa crítica de jurisdições. A tributação sobre serviços digitais, por exemplo, ainda não está clara no que respeita a identificação e momento de ocorrência.

Resolvida essa questão, entrará em cena o *segundo pilar*, que se volta para uma tributação global mínima. As dificuldades aqui estão em definir uma taxa apropriada para tributar a receita e desenvolver mecanismos para assegurar que a taxa seja paga. Já em 20.12.2021, a cooperação OECD/G20 publicou um *Model Global Anti-Base Erosion (GLoBE)* com regras para o segundo pilar. Essas regras apontaram para uma *tributação mínima global* de 15% para empresas multinacionais com um movimento (*turnover*) de € 750 milhões.

Isso vai longe!

Conclusões

Este é um documento provisório, que se baseia nas reuniões do G-20 ao nível de seus ministros de economia e presidentes de bancos centrais. Nessa esfera, as questões técnicas predominam. O quadro só se tornará mais claro depois que os chefes de estado se reunirem em novembro deste ano, quando política e economia se mesclarão. Guerras podem ser colocadas no centro da cena, em prejuízo da esperada agenda social?

Qualquer profissional que tenha participado de encontros internacionais aprende rapidamente que os resultados das discussões levam bastante tempo para serem concretizadas. Quando se trata de muitos países com interesses variados, não é fácil chegar a consensos amplos. Isso parece mais evidente no que respeita ao apoio financeiro a países vulneráveis. Se for com relação a países médios, então, as resistências dos países de renda alta é evidente há tempos. Por isso, não parece que se vá conseguir, tão cedo, uma decisão de impor uma tributação global sobre as camadas mais ricas do mundo.

Também complexa é a criação de programas que preservem as finanças de países de baixa e média renda, que hoje são obrigados a acumular custosas reservas internacionais, para não ficarem dependentes de condicionalidades impostas pelos órgãos multilaterais. A experiência de 2021 para distribuição de SDR a países vulneráveis tem sido vista como adequada para suprir carências derivadas da ocorrência de pandemias, mudanças climáticas e recomposição de reservas internacionais. Inadequado parece ser o porquê de os juros sobre os SDR terem aumentado significativamente. Como operacionalizar um

programa para esses itens sem agravar a conta financeira? E há disposição do Norte Global em encaminhar a correção das disparidades entre poder de voto e crescente peso relativo das economias emergentes, com todas as consequências daí decorrentes?

O *GSFN* mostra, por meio de números agregados, a diminuição da importância dos organismos financeiros internacionais. O FMI e o Banco Mundial, criados em Bretton Woods para enfrentar as recorrentes crises de financiamento de balanços de pagamentos e de apoio financeiro ao desenvolvimento, não se têm mostrado eficientes no enfrentamento dos desafios do século XXI. Eles precisam ser reformados. Mais recursos. Melhor distribuição no poder de voto de seus membros. Mais coordenação operacional entre as irmãs de BW e as organizações regionais (*RFA*). Menos exigências em termos de destinação de seus recursos, que envolve uma visão menos privatista de mundo, custos mais baixos em seus empréstimos e supressão de sobretaxas.

Em resumo, para atingir seus propósitos de operacionalizar empréstimos *baratos* é preciso aumentar os recursos disponíveis nos organismos financeiros internacionais, repensar a distribuição de votos de seus membros, baixar seus custos e enfrentar os crescentes níveis de endividamento. Só assim pode ser possível acelerar as taxas de desenvolvimento dos países de média e baixa renda e aparelhá-los para combater os desafios da pobreza e da mudança climática.

Finalmente, enquanto os conflitos do mundo andarem a jato e as decisões multilaterais se arrastarem a pé, talvez seja realista entender que o combate à pobreza continua a ser uma questão nacional. E que o processo de regionalização das fontes de recursos continuará por muito tempo. Talvez para sempre.

Referências bibliográficas

G20 – Brasil 2024. *Third G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. Communiqué*. Rio de Janeiro, July 26th, 2024.

_____. *Third G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting*.

_____. *The Rio de Janeiro G20 Ministerial Declaration on International Tax Cooperation*. July, 2024.

_____. *Chair's Statement of the Brazilians G20 Presidency*. Rio de Janeiro, July, 2024.

_____. *Communiqué, Annex I: List of Documents*. Rio de Janeiro, July 26th, 2024.

FMI. *2021 Special Drawing Rights Allocation – Ex-Post Assessment Report*. Executive Summary, August 7, 2023.

Fritz, Barbara, *Does Global Crisis Finance Sustain a Middle-Income Trap? Insights from the Updated Global Financial Safety Net Tracker*. Global Economic Governance Newsletter, August 1, 2024.,

Kring, W.N., Bhandary, R.R., Thrasher, R., Zucker-Marques, M., Hirschel-Burns, T. *The Bretton Woods Institutions at 80 – Towards A Bigger, Better and More Inclusive Global Economic Governance Architecture*. Boston University Global Development Policy Center, July 24, 2024, 13:36.

Roncaglia, André. *O novo acordo de Bretton Woods precisa ir além das promessas*. Folha de São Paulo, 26.07.2024, pg. 12.