

Transparência nos empréstimos aos governos

O direito do público de saber sobre as suas dívidas

ABRIL DE 2019

1. Resumo

A transparência da informação da dívida é benéfica para todos. Dá aos credores mais certezas sobre as bases em que emprestam, permite aos mutuários negociar taxas de juros mais baixas e permite aos cidadãos um exame mais minucioso dos empréstimos contraídos ou concedidos pelos seus governos, incluindo a realização de auditorias da dívida pública nas decisões concessão e de contração de empréstimos. Esse escrutínio é vital para garantir que os empréstimos aos governos são bem utilizados e para que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável possam ser alcançados. A transparência é da principal responsabilidade dos governos tomadores dos empréstimos, e os credores só devem estar dispostos a conceder empréstimos a governos que estejam dispostos a divulgar que esses empréstimos existem.

As empresas privadas, os governos e as instituições multilaterais são todos importantes financiadores dos governos, e por isso todos precisam tomar medidas para tornar os empréstimos mais transparentes. Neste comunicado, argumentamos que as informações sobre empréstimos a governos, ou com qualquer forma de garantia governamental, devem ser divulgadas por meio de um registo global acessível ao público no prazo de 30 dias a contar da assinatura do contrato e devem incluir: o valor do empréstimo, taxas, encargos e juros, a legislação que regula a dívida, qualquer informação disponível sobre o uso dos recursos e o cronograma de pagamento.

Para ajudar a que isso aconteça, recomendamos que:

- Os governos do G20 garantam a criação e manutenção de um registo de dados de empréstimos e dívidas que esteja acessível ao público numa instituição permanente, com o financiamento contínuo necessário. A sociedade civil, os parlamentos e os meios de comunicação devem ser consultados sobre a sua construção para que os dados sejam abertos, normalizados e estruturados e, portanto, imediatamente utilizáveis. As informações devem ser disponibilizadas em inglês e no idioma principal do país mutuário em questão.
- Todos os governos e instituições multilaterais se comprometam a divulgar neste registo os empréstimos concedidos, incluindo as informações descritas acima.
- O Instituto de Finanças Internacionais concorde com os princípios sobre divulgação neste registo, incluindo as informações descritas acima. A Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas deve incentivar as empresas extrativas e os governos a divulgarem os empréstimos a governos nesse registo.
- Todas as jurisdições relevantes, especialmente o Reino Unido e Nova Iorque, introduzem uma exigência que defina que um empréstimo a um governo, ou sob qualquer forma garantido por um governo, só possa ser executado se deve ter sido divulgado publicamente no registo mencionado acima, no prazo de 30 dias a contar da assinatura do contrato e fornecendo as informações descritas acima.

act:aid

global witness



Latindadd
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos



CORRUPTION WATCH



2. A importância da transparência

“Queremos garantir que o Reino Unido seja o centro financeiro mais seguro e transparente do mundo”.

BRIAN WIGLEY, PRESIDENTE DO GRUPO INDUSTRIAL UK FINANCE, JANEIRO DE 2019.¹

A transparência sobre as dívidas dos governos e as garantias dadas por eles é boa para os cidadãos, credores, compradores de dívida e governos tomadores de empréstimos.

Boa para os cidadãos: a transparência é um passo fundamental para que os empréstimos sejam usados com responsabilidade e para evitar que os recursos públicos sejam desperdiçados, desviados ou roubados. Sem transparência, não é possível à sociedade civil, aos meios de comunicação e aos parlamentos responsabilizar os governos pelos empréstimos contraídos, pelos termos dos contratos, pela forma como os montantes estão a ser gastos, como os empréstimos serão pagos e em que prazo. As pessoas de um país têm o direito de saber sobre a dívida assumida pelos governos em seu nome.

Boa para os credores: Os credores precisam saber quais as dívidas de um governo, e que garantias deu, a fim de avaliar a probabilidade do seu empréstimo vir a ser pago. Da mesma forma, os compradores de dívida podem tomar melhores decisões se souberem a verdadeira situação de dívida do país que estão a comprar. Quanto mais transparência houver sobre as dívidas do governo, melhores serão as decisões tomadas por credores e investidores.

Boa para os governos mutuários: A transparência garante que todas as partes interessadas tenham uma ideia clara do nível de endividamento de um país, o que diminui o risco associado aos empréstimos e, portanto, pode, por sua vez, permitir que os governos reduzam as taxas de juros.

A ação nessa área é fundamental para os compromissos da comunidade internacional acordados no âmbito da Agenda de Ação de Addis Abeba para o Financiamento do Desenvolvimento, de modo a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que diz:

“Lembramos a necessidade de fortalecer a partilha de informações e a transparência para garantir que as avaliações de sustentabilidade da dívida sejam baseadas em dados abrangentes, objetivos e confiáveis. Trabalharemos em prol de um consenso global sobre as diretrizes para as responsabilidades dos devedores e credores na concessão e contratação de empréstimos governamentais, com base nas iniciativas existentes.”²

3. Exemplos de empréstimos secretos

Nos últimos anos tem havido vários exemplos de empréstimos que foram ocultados do público no momento da sua contratação.

Em 2013 e 2014, dois bancos sediados em Londres emprestaram 2 mil milhões de dólares a três empresas

estatais em Moçambique, devidos ao abrigo da lei inglesa. Estes empréstimos receberam uma garantia do Ministro das Finanças de Moçambique, mas isto não foi acordado pelo parlamento de Moçambique, apesar do requisito previsto na Constituição Moçambicana. Os empréstimos só se tornaram de conhecimento público em 2016 após investigações de jornalistas internacionais. Os empréstimos desencadearam uma crise económica e política em Moçambique e poderão levar o povo de Moçambique a pagar bem mais de 2 mil milhões de dólares em empréstimos e pagamentos de juros sobre uma dívida de que não tinham conhecimento, sobre a qual não tiveram voz ativa e da qual não beneficiaram.³

Em outubro de 2017, o FMI tomou conhecimento de empréstimos de empresas de comercialização de matérias-primas, incluindo a empresa anglo-suíça Glencore, à República do Congo, que o governo não divulgara anteriormente.⁴ Os empréstimos contribuíram para uma crise da dívida, com o Congo agora avaliado pelo FMI como em situação de sobreendividamento. No escândalo do 1MDB na Malásia, algumas das garantias do governo dadas a empréstimos tomados pelo 1MDB ao abrigo da legislação inglesa foram mantidas em segredo.

Mesmo quando os empréstimos são incluídos nos números totais da dívida informados pelo governo em questão, e por órgãos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial, os detalhes dos empréstimos individuais raramente são divulgados em detalhe. Se, por exemplo, mil milhões de dólares forem devidos a ‘empresas privadas’, os parlamentos, os meios de comunicação social e a sociedade civil não poderão apurar em quantos empréstimos individuais consiste, quem são os credores, quais são os juros devidos e qual é o plano de pagamentos.

4. A responsabilidade dos governos mutuários

Os governos têm a responsabilidade principal de serem transparentes sobre os seus empréstimos. Isso deve fazer parte de um processo de contratação de dívidas responsável, em que os parlamentos nacionais aprovam os planos de empréstimos. Esses planos devem ser acordados por meio de um processo aberto antes dos contratos serem assinados, para que a sociedade civil e os meios de comunicação social possam examiná-los e ao processo de tomada de decisão. O Fórum Africano e Rede de Dívida e Desenvolvimento (Afrodad) definiram em detalhes como esse processo deve funcionar.⁵

5. A responsabilidade dos credores

Embora os governos sejam os principais responsáveis pela divulgação das informações, os credores também têm a responsabilidade de garantir que os fundos sejam emprestados e contratados com responsabilidade. A transparência é um aspeto fundamental em todo o processo. A disponibilidade do governo para divulgar os empréstimos que contrata deve ser um fator-chave no processo de due diligence e avaliação de risco do credor. A falta de vontade em fazê-lo deve ser um claro sinal de alerta de que é pouco provável que os empréstimos beneficiem o povo do país em questão, pelo que o empréstimo não deve ser concedido.

Os credores internacionais dos governos tendem a ser categorizados em três grupos:

1. **Instituições multilaterais:** O FMI e o Banco Mundial, entre outros, incluindo bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco Africano de Desenvolvimento, ou bancos criados por grupos de governos emprestadores, como o Fundo Árabe para o Desenvolvimento Económico e Social.
2. **Outros governos:** Tradicionalmente, os governos ocidentais concederam empréstimos em duas formas, classificados como Assistência Oficial ao Desenvolvimento ou através de agências de crédito à exportação. Novos credores, como a China, também são responsáveis por montantes significativos de empréstimos.
3. **O setor privado:** inclui empréstimos por bancos e empresas de comercialização de matérias-primas. Muitas vezes os empréstimos de empresas privadas serão vendidos a outras empresas privadas, incluindo fundos especulativos e fundos oportunistas.

39% da dívida internacional dos governos de rendimento baixo e médio baixo são devidos ao setor privado, 33% a instituições multilaterais e 28% a outros governos.⁶

6. O que os credores devem divulgar e onde

“É inútil ajudar e dar bons empréstimos se isso for minado pelo fluxo ilícito de dinheiro e pelo endividamento das nações. Precisamos de total transparência nessa frente.”⁷

PENNY MORDAUNT, SECRETÁRIA DE ESTADO DO REINO UNIDO PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL, MARÇO DE 2019.

Idealmente, os credores só devem emprestar se houver um processo de contratação de dívida pública transparente e responsável, incluindo o exame minucioso de todos os planos de empréstimos do governo antes da assinatura dos contratos. No mínimo, os credores só devem emprestar se puderem divulgar e divulgarem a existência de um empréstimo no prazo de 30 dias a contar da assinatura do contrato, fazendo-o através de um registo de acesso público e incluindo informações importantes sobre esse empréstimo. Essa divulgação mínima deve ser a norma em todos os empréstimos aos governos, como uma linha de base da prática responsável de empréstimos.

O grupo de governos do G20 manteve conversações sobre a transparência da dívida nos últimos anos. Mais recentemente, na cúpula do G20 na Argentina em dezembro de 2018, convidaram o FMI e o Banco Mundial a *“trabalhar com mutuários e credores para melhorar o registo, a monitorização e a elaboração de relatórios transparentes das obrigações de dívida pública e privada”*.⁸ Os próprios governos do G20 são grandes credores, por isso devem começar por se comprometer a divulgar publicamente informações sobre os empréstimos que concedem.

Os bancos internacionais através do Instituto de Finanças Internacionais tem vindo a discutir a adoção de diretrizes sobre empréstimos transparentes, que obrigariam os bancos que estejam em conformidade a publicar informações importantes sobre empréstimos depois dos contratos serem assinados. A Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas está

em processo de rever as suas exigências de transparência no comércio das matérias-primas, parte das quais inclui orientações sobre o detalhe das divulgações em torno de quaisquer empréstimos garantidos por recursos ou contratos de pré-financiamento de matérias-primas contratados entre empresas e países.

O compromisso voluntário dos credores em divulgar informações sobre os empréstimos será um passo em frente muito bem-vindo.

Os critérios-chave para as informações sobre empréstimos a serem utilizados pelos parlamentos, comunicação social e sociedade civil incluem:

- Serem divulgadas num registo de acesso público
- Serem pesquisáveis pelo credor e pelo governo que pede o empréstimo em questão
- Serem divulgadas no prazo de 30 dias após a assinatura do contrato
- Indicarem o valor do empréstimo, taxas, encargos e juros, a legislação que regula a dívida, qualquer informação disponível sobre o uso dos recursos e o cronograma de pagamento
- Cobrirem qualquer empréstimo a um governo, qualquer empréstimo com garantia governamental e qualquer empréstimo a uma empresa estatal
- Divulgarem a existência de alguma garantia de qualquer tipo ligada ao empréstimo e, em caso afirmativo, quais as suas condições
- Os dados deverão ser divulgados num formato que permita leitura óptica

Recomendação 1: Os governos do G20 deverão garantir a criação e manutenção de um registo de dados de empréstimos e dívidas que esteja acessível ao público numa instituição permanente, com o financiamento contínuo necessário. A sociedade civil, os parlamentos e os meios de comunicação devem ser consultados sobre a sua construção para que os dados sejam abertos, normalizados e estruturados e, portanto, imediatamente utilizáveis. As informações devem ser disponibilizadas em inglês e no idioma principal do país mutuário em questão.

Recomendação 2: Todos os governos e instituições multilaterais deverão comprometer-se a divulgar neste registo os empréstimos concedidos, incluindo as informações descritas acima.

Recomendação 3: O Instituto de Finanças Internacionais deverá concordar com os princípios sobre divulgação neste registo, incluindo as informações descritas acima. A Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas deve incentivar as empresas extrativas e os governos a divulgarem os empréstimos a governos nesse registo.

7. Incentivar os credores a divulgar

“Recuso a ideia de que uma regulamentação mais flexível torne a jurisdição mais atraente.”⁹

PHILIP HAMMOND, MINISTRO DAS FINANÇAS DO REINO UNIDO, DEZEMBRO DE 2018

Qualquer ação para melhorar a transparência dos empréstimos aos governos é bem-vinda. No entanto, existe o perigo de que iniciativas voluntárias, por exemplo, do setor privado, sejam cumpridas por empresas mais responsáveis, mas ignoradas pelos piores criminosos. Por conseguinte, é necessário um incentivo para proporcionar condições equitativas, para que a transparência seja aumentada em todos os credores.

No caso dos empréstimos de Moçambique (ver secção 3), existem atualmente dúvidas sobre se estes são empréstimos executáveis ao abrigo da legislação inglesa, em parte porque não foram divulgados ou acordados publicamente pelo parlamento moçambicano. Uma maneira de incentivar a divulgação, que também daria mais certezas aos credores e compradores de dívidas, seria exigir que, para um empréstimo ser executável, este teria de ser divulgado no registo acima no prazo de 30 dias a contar da assinatura do contrato.

Tal exigência criaria um poderoso incentivo para que os empréstimos fossem divulgados. Se um empréstimo não tivesse sido divulgado publicamente no registo, um potencial comprador da dívida veria que ao não ter sido divulgado, o empréstimo não seria executável e portanto, a probabilidade de avançar com esse investimento é menor. Esse requisito exigiria apenas uma mudança legislativa pontual, em vez de exigir regulamentação contínua. Também se aplica a todos os credores que usam a legislação inglesa para a execução de empréstimos, que atualmente inclui governos como a Rússia e a China, bem como empresas privadas.

Atualmente, 48% dos títulos de dívida pública internacional são emitidos ao abrigo da legislação inglesa e 52% a abrigo da legislação de Nova Iorque, com menos de 1% sob qualquer outra jurisdição.¹⁰ Dos títulos devidos pelos governos da África subsaariana, 90% são devidos ao abrigo da legislação inglesa.¹¹ Idealmente, a exigência de que os empréstimos sejam divulgados para serem executáveis seria aprovada tanto no Reino Unido como em Nova Iorque, seguida pelas jurisdições do G20 e outras jurisdições importantes.

Seria sempre possível, para credores e devedores usar uma jurisdição diferente para a execução, a fim de evitar o requisito de divulgação. No entanto, há um incentivo muito forte para

os credores emitirem contratos ao abrigo da legislação inglesa ou de Nova Iorque: a existência de jurisprudência, o que os faz confiar na proteção que essas jurisdições lhes podem oferecer. A mudança para outras jurisdições representaria um risco muito semelhante a não conseguir impor um contrato nos tribunais ingleses ou de Nova Iorque, aumentando o apelo à transparência e à divulgação.

Recomendação 4: Todas as jurisdições relevantes, especialmente o Reino Unido e Nova Iorque, deverão introduzir uma exigência que defina que um empréstimo a um governo, ou sob qualquer forma garantido por um governo, só possa ser executado se deve ter sido divulgado publicamente no registo mencionado acima, no prazo de 30 dias a contar da assinatura do contrato e fornecendo as informações descritas acima.

Os logótipos no início deste comunicado são uma seleção das redes e organizações regionais que o apoiam. Poderá encontrar a lista completa de organizações em jubileedebt.org.uk/transparency

Referências

- <https://www.theguardian.com/business/2019/jan/14/javid-and-hammond-team-up-to-tackle-14bn-of-economic-crimes>
- Estados-Membros da ONU. (2015). *Agenda de Ação de Addis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento*. https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf Parágrafo 97 página 44.
- <https://jubileedebt.org.uk/uncategorized/what-we-have-learned-from-the-us-indictment-on-odious-loans-to-mozambique>
- <https://jubileedebt.org.uk/blog/hidden-debts-contribute-crisis-congo>
- <http://www.afrodad.org/index.php/center-of-excellence/african-borrowing-charter/english>
- Banco Mundial. Base de dados de indicadores do Banco de Desenvolvimento Mundial.
- <https://uk.reuters.com/article/us-britain-eu-banks/uks-hammond-opposes-easing-rules-to-boost-finance-after-brex-it-idUKKBN10A1QL>
- <https://www.civilsociety.co.uk/news/mordaunt-promises-greater-support-for-small-charities-to-meet-global-sustainability-goals.html>
- http://www.g20.utoronto.ca/2018/buenos_aires_leaders_declaration.pdf
- IMF. (2017). *Third progress report on inclusion of enhanced contractual provisions in international sovereign bond contracts* <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2017/pp113017third-progress-report-on-cacs.ashx>
- 11 Calculated by Jubilee Debt Campaign from bond prospectuses.

Jubilee Debt Campaign, The Grayston Centre, 28 Charles Square, London, N1 6HT
+44 (0)20 7324 4722 www.jubileedebt.org.uk info@jubileedebt.org.uk
Twitter: @dropthebt Facebook: jubileedebtcampaign
Registered charity number: 1055675 Company limited by guarantee number: 3201959



Financiado pela
União Europeia

Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos Cidadãos pela Justiça Financeira e da Campanha Jubilee Debt e não refletem necessariamente as opiniões da União Europeia.