

# A presidência brasileira do G20:

## Avanços e pontos de estagnação

Bruno De Conti  
Lucas Braga  
Mariana Guardia



De Conti, Bruno; Braga, Lucas; Guardia, Mariana.

*A presidência brasileira do G20:  
avanços e pontos de estagnação*

(Nota nº 06). TRANSFORMA/UNICAMP.

**ESSA NOTA FOI REALIZADA COM APOIO DA OPEN  
SOCIETY FOUNDATION**

Bruno De Conti é Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade de Campinas e pesquisador do Transforma.

Lucas Braga: Estudante de graduação em Economia no Instituto de Economia da Unicamp.

Mariana Guardia: Engenheira Ambiental e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo. Graduanda em Economia no Instituto de Economia da Unicamp.

- Às vésperas da Cúpula de Chefes de Estado do G20, já é possível fazer um balanço sobre a presidência brasileira, os avanços e pontos de estagnação nos debates e decisões do ano que se encerra. A partir disso, é possível iluminar os legados e desafios recebidos pela presidência sul-africana do grupo
- A criação da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, que será lançada oficialmente em paralelo à Cúpula, é uma das marcas maiores da presidência brasileira do G20. A presidência sul-africana terá a oportunidade de continuar a contribuir com o avanço de mecanismos cooperação internacional e de funding adequado para iniciativas que combatam as principais mazelas enfrentadas principalmente por países do Sul Global, na mesma linha do que propõe a Aliança lançada neste ano.
- A Força-Tarefa para Mobilização Global contra a Mudança do Clima trata de tema urgente e que em teoria poderia aglutinar os distintos países em prol de objetivos comuns. Na prática, porém, houve poucos consensos em relação a ações concretas a serem implementadas para lidar com uma crise que é extremamente grave
- O grupo sobre Tributação Internacional é outra grande marca da presidência brasileira do G20, com propostas para o aumento da progressividade tributária em âmbito global que incluem a taxação de super-ricos. Não há, no entanto, mecanismos que podem assegurar a implementação das propostas e as discussões principais sobre o tema, em especial sobre a implementação, tenderão a ser deslocadas do G20;
- O Grupo de Trabalho relativo à Arquitetura Financeira Internacional (AFI) também deve ser destacado, sobretudo pelos consensos atingidos em relação às reformas dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD). No entanto, as propostas para aumento da representatividade do Sul Global em instituições multilaterais tiveram poucos avanços e, menos ainda, aquelas relativas ao abatimento da dívida externa dos países de baixa renda
- O Grupo de Trabalho relativo a Finanças Sustentáveis promoveu debates importantes, sobretudo em relação aos fundos de financiamento, mas há ainda a necessidade de criação de mecanismos que garantam a implementação das propostas e o avanço no financiamento em moedas locais dos investimentos necessários para fazer frente à crise climática.
- A participação da sociedade civil nos debates do G20 aprofundou-se com a presidência brasileira, sobretudo por meio do G20 Social

## INTRODUÇÃO

Entre aqueles que defendem a necessidade de transformações na ordem econômica global, a presidência brasileira do G20 despertou muito interesse, por dois motivos: i) Pela sequência de presidências de países do chamado Sul Global, iniciada com a Indonésia em 2022 e a Índia em 2023, e que prosseguirá com a passagem do bastão do Brasil para a África do Sul, que presidirá o grupo em 2025; ii) Pelo fato de o Presidente do Brasil durante a presidência do G20 ser Luís Inácio Lula da Silva, uma figura proeminente na cena internacional, sobretudo nos debates sobre a necessidade de reformas da ordem internacional e redução das desigualdades globais.

Às vésperas da Cúpula do G20, a ser realizada no Rio de Janeiro, nos dias 18 e 19 de novembro de 2024, já é possível fazer um balanço sobre a presidência brasileira, os avanços e pontos de estagnação nos debates e decisões do ano que se encerra. Sabendo que esses progressos e paralises resultam de inúmeras e complexas negociações, envolvendo todos os membros do grupo, o balanço feito nesta Nota não tem o intuito de responsabilizar o atual governo brasileiro pelos eventuais sucessos ou fracassos. Nesse sentido, cabe ainda destacar o momento de tensões geopolíticas exacerbadas que marcam o cenário internacional atual, que dificulta as negociações e limita os resultados de um fórum que busca soluções preferencialmente consensuadas para questões globais.

Nesta edição, por exemplo, a tentativa de um comunicado consensuado na primeira reunião ministerial (21 e 22 de fevereiro) foi frustrada por divergências ao tratar do tema da Guerra da Ucrânia. Isso exigiu que a discussão fosse apartada da Trilha de Finanças para viabilizar comunicados nas reuniões posteriores, o que escancara o tamanho do dissenso acerca de certos temas.

Dito isso, o objetivo aqui é mapear os movimentos, matizando análises maniqueístas e evidenciando o legado e os desafios transferidos ao governo da África do Sul, que assume a presidência do grupo em 1 de dezembro de 2024. Essa análise será feita sobretudo para a Trilha de Finanças, além de duas Forças-Tarefa consideradas aqui como as mais relevantes. O estudo não é exaustivo, mas contempla os Grupos de Trabalho que tiveram mais destaque, a saber, de Taxação, Arquitetura Financeira Internacional e Finanças Sustentáveis. Além desses GTs, contempla-se a Força-Tarefa para a Aliança Global contra a Fome e Pobreza e a Força-Tarefa para Mobilização Global contra a Mudança do Clima. Essa análise terá como base as notas finais da discussão desses. Além da análise dos conteúdos, é também possível apreender o grau de avanço nas negociações por meio das menções a essas notas finais nos documentos de nível ministerial, Comunicados dos Encontros de Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais ou Notas da presidência, e pelos termos usados nesses documentos.

Afinal, há nos Comunicados uma hierarquia de termos que revela o grau de consenso alcançado sobre os temas em questão. O termo mais forte e que revela consenso é “endorse” (endossar). Quando há um grau intermediário de concordância, usa-se o termo “welcome” (acolher). Para temas mais polêmicos, o termo usado é “take note” (tomar nota). O termo “look forward” (aguarda) é usado para notas quase finalizadas, mas sobre as quais o conjunto de países ainda não chegou a um entendimento.

Por fim, realizou-se também uma análise da mídia nacional e internacional, que revela sua percepção sobre o processo, nas distintas áreas supramencionadas. A análise foi focada em três veículos nacionais (Brasil de Fato, Folha de São Paulo e Valor Econômico) e quatro internacionais (Guardian, Financial Times, Reuters e The Economist). Para o período de setembro de 2023 a outubro de 2024, foram identificadas todas as matérias que trataram do G20, com identificação dos temas mais tratados.

## 2. A PRESIDÊNCIA BRASILEIRA DO G20: PRINCIPAIS RESULTADOS

Durante seu discurso na sessão de Abertura da 78ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em setembro de 2023, o presidente Lula anunciou o lema de seu governo para a presidência brasileira do G20: “Building a Just World and a Sustainable Planet”. Em linha com esse mote, explicitou também os três eixos prioritários para a condução das atividades do grupo durante o ano de 2024:

1. Inclusão social e luta contra a fome e a pobreza;
2. Transição energética e desenvolvimento sustentável;
3. Reforma das instituições de governança global.

É interessante destacar que os eixos escolhidos tratam de temas incontornáveis para todos os países do globo, como a questão da sustentabilidade, mas remete também a pautas que são mais caras ao Sul Global, como o esforço por reformas nas atuais instituições de governança global.

Além das tradicionais Trilhas do G20 (Trilha de Finanças e Trilha de Sherpas) – cada uma com um conjunto de Grupos de Trabalho –, é importante realçar que o governo brasileiro criou duas forças-tarefas, a dizer, a Força-Tarefa para Aliança Global contra a Fome e a Pobreza e a Força-Tarefa para Mobilização Global contra a Mudança do Clima.

Os resultados delas serão discutidos abaixo, mas de partida é necessário reconhecer que se trata efetivamente de dois dos maiores problemas da contemporaneidade e que, segundo muitos analistas, revelam que hoje vivemos uma crise humanitária (ie., uma crise que coloca em risco a própria sobrevivência da humanidade). Mais do que isso, são dois problemas efetivamente globais, no sentido de que não podem ser encarados por cada país do mundo de forma isolada, embora afetem de maneira mais contundente os países do Sul Global. Em decorrência disso, em um momento em que a falência das atuais estruturas de governança global se escancara – e.g., pela escandalosa distribuição de vacinas contra a Covid-19, durante a pandemia –, são de fato os dois desafios que, ao menos em princípio, poderiam aglutinar os distintos países do globo em torno de causas comuns. Entre as boas intenções e a realidade concreta, os caminhos são longos e cheios de obstáculos, como revelaram os encontros e discussões, mas é preciso saudar a criação das Forças-Tarefas e os temas escolhidos.

Na primeira delas, o objetivo maior, como indica o próprio nome, era a criação de uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. Trata-se de uma iniciativa originalmente proposta pelo Presidente Lula a Xi Jinping, em viagem oficial à China em 2023, e que foi posteriormente levada ao âmbito do G20 pelo governo brasileiro. Não tendo sido constituído como um Grupo de Trabalho, que necessariamente tem co-chairs fixos, foi um grupo em que o governo brasileiro teve mais liberdade de atuação.

O objetivo maior é “elevar a luta contra a fome e a pobreza ao primeiro plano da agenda global”, por meio de três frentes: i) estímulo a políticas nacionais voltadas a esse fim; ii) favorecimento do financiamento de políticas voltadas ao combate à fome e à pobreza; iii) promoção do intercâmbio internacional de experiências e tecnologias sociais acumuladas nessas lutas. Com anúncio previsto para a Cúpula de Líderes do G20, em 18 e 19 de novembro de 2024, a Aliança já foi pactuada, e o governo brasileiro tenta agora garantir a maior adesão possível, tanto de países (não apenas do G20), quanto de organizações. Nos moldes descritos acima, o plano é que a Aliança seja responsável por oferecer uma canastra de políticas de combate à fome e à pobreza validadas pelas instituições internacionais envolvidas, com o desenho de mecanismos para potencialmente ampliar o financiamento às políticas concernentes, e com o compartilhamento de técnicas e tecnologias sociais entre os países (e, sobretudo, com os países de mais baixa renda). Trata-se sem dúvida de uma criação importante e que ficará como uma das grandes marcas da presidência brasileira do G20. De toda forma, seus resultados concretos são ainda imprevisíveis e, para além das iniciativas para potencializar o financiamento das políticas, seria importante a definição de orçamentos voltados a esse fim. Experiências internacionais mostram que tais políticas não são caras e, se bem desenhadas, tendem, no âmbito nacional, a se autofinanciar, pelo efeito multiplicador da renda e o derivado aumento na arrecadação.

Esse tema do combate à fome e à pobreza esteve entre os mais destacados pela mídia brasileira, mas curiosamente apareceu pouco na mídia internacional.

Também criada pela presidência brasileira, a Força-Tarefa para Mobilização Global contra a Mudança do Clima propôs-se a servir como fórum privilegiado para discussões sobre as mudanças estruturais necessárias para evitar o aumento da temperatura global em 1,5 °C adicionais. Mais especificamente, o foco esteve nos debates sobre os aspectos financeiros do combate à mudança climática. Infelizmente, não houve avanços concretos relevantes. O supracitado apelo que poderia advir da constatação que este é por definição um problema global – e que não encontrará soluções nacionais – não foi capaz de levar a consensos. A Força-Tarefa viabilizou a redação de um importante e oportuno documento (“A Green and Just Planet”[1]), elaborado por um grupo de experts independentes coordenados por Mariana Mazzucato e Vera Songwe, mas o relatório não foi bem aceito por muitos países. Trata-se, portanto, de um tema candente, mas ainda pendente de soluções coletivas e efetivas. A Força-Tarefa também aprovou uma Declaração Ministerial[2]. Entretanto, o uso de termos atenuantes como “voluntary, non-binding, flexible, no one-size-fits-all, country-driven, nationally determined manner” são indicativos da dificuldade de se obter consenso no tema de combate à mudança climática. Na mídia nacional, o tema ambiental foi aquele que mais teve espaço entre as notícias sobre o G20.

Entre os Grupos da Trilha de Finanças, um dos que teve mais destaque durante a presidência brasileira do G20 foi aquele sobre Tributação Internacional. Na mídia internacional, ele foi, de longe, o tema mais tratado. Em linha com a primeira das três prioridades elencadas pelo governo, relativa às lutas contra a desigualdade e a pobreza, o grupo foi responsável por discutir e fazer propostas para um aumento da progressividade tributária em âmbito global, com foco central sobre a taxação dos super-ricos. Na cena internacional, o tema tributário esteve historicamente concentrado em discussões coordenadas pela OCDE e o grupo conduzido pela presidência brasileira no G20 foi capaz de trazer novos ares a esse debate. O resultado mais importante foi uma Declaração consensuada sobre tributação, que ecoa as preocupações mencionadas acima, de progressividade tributária e taxação de grandes fortunas. A “Rio de Janeiro Declaration on International Tax Cooperation” foi endossada (“endorsed”) pelo grupo. No entanto, as recomendações não são mandatórias e mesmo o 4º Comunicado do Encontro de Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais indica a necessidade de criação de mecanismos para garantir o cumprimento das propostas [3]. Além disso, a própria declaração aponta que a discussão da implementação das propostas deverá ser feita em outros fóruns que não o G20, isto é, na OCDE e na Convenção sobre tributação da ONU, o que tenderá a esvaziar a discussão nas presidências posteriores.

---

[1] <https://www.g20.org/en/tracks/sheerpa-track/climate-change/the-g20-taskforce-on-a-global-mobilization-against-climate-change-tf-clima>

[2] <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/declaracao-ministerial-da-forca-tarefa-para-mobilizacao-global-contra-a-mudanca-do-clima-do-g20>

[3] “We look forward to discussing potential areas of cooperation to ensure that ultra-high-net-worth individuals are effectively taxed and continue to encourage the Inclusive Framework on BEPS to consider working on these issues in the context of effective progressive tax policies”

Entre os Grupos de Trabalho, um dos que teve maior destaque foi aquele relativo à Arquitetura Financeira Internacional (AFI). Criado após a eclosão da Crise Financeira Global, em 2008-9, o grupo teve avanços durante a presidência indiana (2023) e alguns debates puderam ser aprofundados durante a presidência brasileira. As pautas são variadas, passando de discussões mais gerais sobre reformas da governança global e fluxos de capitais para países ditos emergentes a discussões sobre a dívida externa de países de renda baixa e a atuação dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD).

Os resultados mais importantes provêm dessa última pauta, que se assentou sobre um importante documento escrito pelo grupo de experts independentes durante a presidência indiana (“The Triple Agenda: Strengthening Multilateral Development Banks”) e de uma maior participação dos próprios BMDs nos debates. O “G20 MDB Roadmap towards Better, Bigger, and More Effective MDBs” indica a necessidade de um expressivo aumento na capacidade de empréstimo dos BMD, notadamente para contemplar a necessidade de investimentos em infraestrutura no Sul Global e para lidar com as urgências climáticas. Para tanto, é necessária uma maior capitalização dos bancos, mas também alterações no “capital adequacy framework”.

Adicionalmente, sugere-se que os diversos BMDs devem manter sua autonomia, mas procurando agir conjuntamente para lidar com os desafios globais.

Em simultâneo, devem aumentar as operações em parceria com agentes locais dos países de atuação. Trata-se de uma prática que poderia fomentar os empréstimos em moedas locais, se contornada a resistência a priori dos próprios BMDs ao uso desse instrumento[4], o que seria muito bem-vindo. Por outro lado, há uma defesa do aumento da mobilização de capital privado para os empréstimos, o que nos parece sensível e arriscado. Esse Roadmap foi não apenas endossado (“endorsed”) pelo 4º Comunicado do Encontro de Ministros das Finanças e Presidentes de Bancos Centrais do G20, como também apontado como um dos “key deliverables” da presidência brasileira. Espera-se que o consenso em torno desse Roadmap favoreça uma efetiva transformação na forma de atuação dos BMDs, que de fato vêm sendo subaproveitados diante das imensas necessidades globais de investimento.

Ainda no tocante à Arquitetura Financeira Internacional, o 4º Comunicado “acolheu” (“welcomed”) os trabalhos do Comitê Executivo do Fundo Monetário Internacional para o desenho de uma nova fórmula para a definição das cotas de cada país no Fundo. Esse é um debate antigo e é escandaloso que os Estados Unidos ainda mantenham poder de veto dentro da instituição.

---

[4] <https://www.brettonwoodsproject.org/2024/10/sustainable-development-requires-sustainable-finance-why-local-currency-financing-is-part-of-the-solution/>



Um realinhamento de cotas é de fato necessário, mas não parece haver indicações de transformações importantes – e que efetivamente concedam mais poder ao Sul Global – estejam no horizonte próximo. A boa notícia é que foi também “acolhida (“welcomed”) a proposta de criação de uma nova cadeira no FMI para aumentar a representatividade da África subsaariana. Uma Nota importante foi também divulgada, com o pleito de aumento da representatividade regional e de mulheres entre os cargos de alto escalão das Instituições Financeiras Internacionais. Por exemplo, é absolutamente despropositado que se mantenha a convenção de indicação de nomes dos Estados Unidos e Europa para, respectivamente, a direção geral e a presidência do FMI e do Banco Mundial. Infelizmente, o 4º Comunicado apenas tomou nota (“took note”) desse documento, o que podemos entender como uma indicação de que provavelmente não haverá mudanças nessa lógica de representatividade. Por fim, é importante mencionar que este Grupo de Trabalho teve discussões sobre a dívida externa dos países de baixa renda. Apesar de poucos avanços concretos – por resistência dos países centrais, mas também da China, que hoje ocupa uma posição como grande credora internacional –, é importante destacar que a presença da União Africana ampliou a voz do continente no grupo, permitindo uma defesa mais forte de seus interesses e necessidades.

Nesse âmbito, o evento “Africa-led debate on debt and development financing” trouxe perspectivas inovadoras para lidar com a dívida externa da África, em um debate liderado pelas próprias nações africanas. As contribuições mais valiosas vieram por parte da economista queniana Hannah Ryder, que criticou o prêmio de risco injustificado atribuído por instituições financeiras internacionais e agências de risco aos países africanos, tornando seu endividamento mais caro e seu prazo de pagamento, mais curto. Ainda, a economista propôs uma série de soluções possíveis para o sobre-endividamento das nações africanas: a fundação de um clube de mutuários a nível soberano, no qual a associação de recursos e patrimônios dos participantes poderiam facilitar o acesso a financiamento barato e concessional; a expansão expressiva das cotas de países africanos no FMI; a mudança da forma como a comunidade internacional e as instituições pensam a sustentabilidade da dívida; etc.

O Grupo de Trabalho de Finanças Sustentáveis também teve seu trabalho acompanhado atentamente pela mídia e teve sucesso na elaboração de um “G20 Sustainable Finance Roadmap” que foi endossado (“endorsed”) pelo 4º Comunicado de Líderes. As discussões foram centradas nos fundos voltados a investimentos sustentáveis e para uma “transição justa” e, com a participação de representantes de importantes fundos internacionais, foram aprovados princípios para aumentar sua efetividade.

No entanto, ficaram pendentes as definições sobre o monitoramento da implementação das recomendações que foram preparadas por um grupo de experts independentes. Em paralelo vale destacar que a presidência brasileira havia elaborado as “G20 Presidency Notes on Debt for Development Swaps and Climate Resilient Debt Clauses (CRDCs)”, mas o 3º Comunicado de Líderes do grupo não fez senão tomar nota (“take note”) do documento. Ou seja, os temas ambientais são os mais emergenciais – e, como dito acima, são inerentemente globais, podendo em teoria favorecer uma maior coordenação em prol de objetivos comuns –, mas é ainda muito difícil chegar a consensos sobre as ações a serem implementadas. Além disso, essa, como outras discussões que propunham negociações multilaterais de Debt swaps, tiveram forte resistência dos países credores, em especial China, o que contribuiu para o menor grau de consenso apontado acima.

Por fim, é importante destacar o papel de destaque do G20 Social, que contou com treze Grupos de Engajamento: representantes empresariais, trabalhistas, parlamentares, dos jovens, das mulheres, de think tanks, da suprema corte e corte constitucional, de órgãos de controladoria, da comunidade científica, do ecossistema de start ups, inovação e tecnologia, da sociedade civil organizada e especialistas em temas urbanos e relativos aos oceanos.

A presidência brasileira procurou incluir esses distintos grupos nas discussões e eventos das Trilhas, visando integrar a sociedade civil dentro das Trilhas de uma maneira mais profunda do que fizeram as presidências anteriores do G20. Precedendo a Cúpula de Líderes do G20, será organizada a Cúpula do G20 Social, com encontros e debates propostos pela sociedade civil.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS E A PASSAGEM DE BASTÃO PARA A ÁFRICA DO SUL**

Às vésperas da Cúpula de Líderes do G20, esta Nota procurou analisar alguns dos resultados considerados como os mais relevantes neste ano de intensas atividades e debates. Reconhecendo as dificuldades inerentes a todo processo de construção multilateral – sobretudo em um contexto de tensões geopolíticas exacerbadas –, é indevido entender esses resultados como meros fracassos ou sucessos do governo brasileiro, de forma que o intuito aqui é sobretudo iluminar o legado e os desafios que ficam para a presidência sul-africana, que se iniciará em dezembro deste ano.

Em primeiro lugar, entendemos que a presidência sul-africana não deve ter nenhum tipo de constrangimento em assumir seu mandato como um mandato que priorizará pautas africanas. É ocioso insistir sobre a pesada dívida que o mundo – e, sobretudo, os países centrais do Ocidente – têm em relação ao continente. A entrada da União Africana no grupo não é um acontecimento menor e, pelo contrário, deve servir de sustentação para uma agenda (por suposto) global, mas com atenção particular às necessidades do povo africano. Como exemplo, a pauta do alívio da dívida externa dos países de renda baixa pouco avançou ao longo deste ano, devendo ser retomada com vigor no próximo ano.

Na mesma linha, a presidência sul-africana poderá aprofundar o legado brasileiro, consubstanciado na fundação da Aliança Global Contra a Fome, de criação e fortalecimento de mecanismos de cooperação internacional em torno de problemas que afetam principalmente o Sul Global. Além disso, serão bem-vindas iniciativas que visem a pactuar sobre as fontes concretas dos recursos financeiros que poderão levar a cabo o objetivo de redução da fome e da pobreza, sem as quais o combate internacional a essas mazelas dificilmente terá efeito significativo, apesar da criação de novas instituições para tal.

Em relação à tributação internacional, a tendência é que haja um esvaziamento no debate durante próxima presidência, apesar do comprometimento das autoridades africanas em voltar a pautar o tema, dado que a discussão sobre a implementação das propostas acordadas será pautada principalmente em outros fóruns. Também em relação aos fundos sustentáveis, discutidos acima, mas a um conjunto de outras propostas endossadas pelos Comunicados, deve haver uma continuidade nas tratativas para assegurar que as propostas saiam do papel.

Em relação à participação da sociedade civil, espera-se que o movimento iniciado na presidência brasileira se intensifique, não apenas na diversidade de grupos representados, mas também – e particularmente – no seu diálogo com os líderes de governo. Ademais, levar a voz da sociedade civil para os encontros oficiais é uma maneira de expandir e legitimar as pautas africanas.

Por fim, é importante salientar que ao mesmo tempo em que a África do Sul assume a presidência do G20, o Brasil assume a presidência dos BRICS e organiza a COP30, a ser sediada em Belém, em novembro de 2025. Trata-se, portanto, de uma oportunidade para que os governos brasileiro e sul-africano mantenham um diálogo afinado para a coordenação e pressão em relação a pautas que sejam caras aos dois países e, de maneira mais geral, ao conjunto dos países que compõem o Sul Global.

