# Quais as consequências da arquitetura do sistema internacional de dívidas e créditos sobre os direitos econômicos, sociais e culturais?

*¿Qué consecuencias tiene la arquitectura del sistema internacional de deudas y créditos sobre los derechos económicos, sociales y culturales?*

*What are the consequences of architecture of the debt and loan international system on economic, social, and cultural rights?*

***Fabiane Gaspar e Armando De Negri Filho***

**Resumo.** Este informe apresenta as considerações do regime contemporâneo da assistência e cooperação internacionais a partir do relatório da Perita Independente das Nações Unidas Attiya Waris sobre os efeitos da dívida externa e de outras obrigações financeiras internacionais sobre o pleno gozo dos direitos humanos (A/HRC/61/44). O relatório articula os fundamentos normativos do direito internacional dos direitos humanos com a crítica estrutural à arquitetura fiscal e financeira global, desenvolvida principalmente por meio do conceito de legitimidade fiscal. Em complemento, apresentamos, em diálogo direto com o relatório, a obra de Isabel Ortiz sobre austeridade, espaço fiscal e direitos humanos, demonstrando a convergência entre evidência empírica, crítica econômica e normatividade jurídica. Sustenta-se que a austeridade constitui hoje um regime estrutural incompatível com as obrigações internacionais dos Estados e que a cooperação internacional deve ser reorientada como dever jurídico para a realização dos direitos humanos. Uma *carta aberta de Attiya Waris ao Conselho de Segurança sobre a atual guerra no Golfo* Pérsico, ilustra o efeito regressivo sistêmico da estrutura financeira no sistema global de direitos humanos.

**Palavras-chave**: Conselho de Direitos Humanos. Cooperação internacional. DESC. Legitimidade fiscal.

***Resumen.*** *Este informe presenta una reflexión sobre el régimen actual de la asistencia y la cooperación internacionales a partir del informe de la Experta Independiente de las Naciones Unidas* Attiya Waris *sobre los efectos de la deuda externa y otras obligaciones financieras internacionales en el pleno disfrute de los derechos humanos (A/HRC/61/44). El informe articula los fundamentos normativos del derecho internacional de los derechos humanos con la crítica estructural a la arquitectura fiscal y financiera global, desarrollada principalmente a través del concepto de legitimidad fiscal. Como complemento, presentamos, en diálogo directo con el informe, la obra de Isabel Ortiz sobre austeridad, espacio fiscal y derechos humanos, demostrando la convergencia entre evidencia empírica, crítica económica y normatividad jurídica. Se sostiene que la austeridad constituye hoy un régimen estructural incompatible con las obligaciones internacionales de los Estados y que la cooperación internacional debe reorientarse como un deber jurídico para la realización de los derechos humanos. Una carta abierta de Attiya Waris al Consejo de Seguridad sobre la actual guerra en el* Golfo Pérsico, ilustra el efecto regresivo sistémico de la estructura financiera en el sistema global de derechos humanos.

***Palabras clave**. Consejo de Derechos Humanos. Cooperación internacional. DESC. Legitimidad fiscal.*

***Summary**. This report presents an analysis of the contemporary framework for international assistance and cooperation based on the report of the United Nations Independent Expert* Attiya Waris *on the effects of foreign debt and other international financial obligations on the full enjoyment of human rights (A/HRC/61/44). The report articulates the normative foundations of international human rights law with a structural critique of the global fiscal and financial architecture, developed primarily through the concept of fiscal legitimacy. In addition, we present, in direct dialogue with the report, Isabel Ortiz's work on austerity, fiscal space, and human rights, demonstrating the convergence between empirical evidence, economic critique, and legal normativity. It is argued that austerity today constitutes a structural regime incompatible with the international obligations of states and that international cooperation must be reoriented as a legal duty for the realization of human rights.* An *Open letter by Attiya Waris to the Security Council on the current war in the Persian Gulf*, illustrates the systemic regressive effect of the financial structure at the human rights global system.

***Keywords**. Human Rights Council. International cooperation. ESCR. Fiscal legitimacy.*

**Introdução**

A assistência e a cooperação internacionais ocupam posição central na arquitetura normativa do sistema internacional de direitos humanos desde a adoção da Carta das Nações Unidas, em 1945[1]. Esse compromisso foi posteriormente consolidado pelos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, em especial pelo artigo 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)[2], que impõe aos Estados a obrigação de assegurar progressivamente a plena realização dos direitos, "*individualmente e por meio da assistência e cooperação internacionais"*.

Apesar desse marco jurídico robusto, a prática contemporânea da cooperação internacional tem se afastado de sua finalidade normativamente prevista. Crises recorrentes de endividamento, políticas de austeridade fiscal, regimes tributários globais assimétricos e fluxos financeiros ilícitos persistentes têm limitado a capacidade dos Estados, especialmente do Sul Global, de mobilizar o máximo de recursos disponíveis para cumprir suas obrigações de direitos humanos. Nesse contexto, o relatório A/HRC/61/44[3] oferece uma crítica estrutural ao modelo vigente, propondo uma reorientação da cooperação internacional a partir do conceito de legitimidade fiscal.

Nesse cenário, o relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas não surge como documento isolado, mas como parte de um corpo crítico mais amplo que questiona a naturalização da austeridade e da escassez fiscal. Para compreender plenamente seu alcance, é necessário situá-lo em diálogo com a literatura empírica e política desenvolvida por Isabel Ortiz, cujas contribuições antecedem e fundamentam muitas das conclusões normativas do relatório.

[1] Documento em espanhol, em inglês e em português.
[2] Documento em espanhol, em inglês e em português.
[3] Documento em espanhol e em inglês.

**Assistência e cooperação internacionais como obrigações jurídicas em direitos humanos**

O Capítulo I do relatório estabelece que a cooperação internacional não deve ser compreendida como um ato discricionário de caridade, mas como obrigação jurídica vinculante, decorrente tanto do capítulo IX da Carta das Nações Unidas que trata da cooperação internacional econômica e social, em especial seus artigos 55 e 56 quanto pelo artigo 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional dos DESC.

> *Artigo 55 – Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.*
>
> *Artigo 56 – Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.*
>
> **Carta das Nações Unidas**

> *Artigo 2º (1) Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.*
>
> **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**

Além da obrigação dos Estados-Parte quanto às suas obrigações para a realização dos direitos, há complementarmente, a interpretação apresentada no Comentário Geral nº 3 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1990) que afirma que a natureza das obrigações dos Estados-Parte expande seu entendimento ao deixar claro que "*recursos disponíveis*" engloba recursos nacionais e internacionais acessíveis por meio da cooperação.

Nesse sentido, esclarecendo o que seria entendido por "*máximo de recursos disponíveis*", o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais interpreta que inclui obrigações negativas (não adotar medidas regressivas injustificadas) e positivas (mobilizar recursos domésticos e internacionais de forma adequada) incluindo tanto os recursos domésticos quanto os disponíveis por meio da cooperação e assistência internacional[4].

[4] Veja o documento Committee's Fact Sheet No. 16 (Rev. 1).

Assim, é possível reconhecer que Estados com restrições de recursos, seja qual for o motivo, não conseguem cumprir suas obrigações em matéria de direitos humanos, e que os Estados mais ricos têm a obrigação em apoiar o esforço coletivo da humanidade para a realização dos direitos humanos, considerando as obrigações jurídicas vinculantes do PIDESC.

O relatório também destaca que todos os direitos — inclusive os civis e políticos — possuem custo fiscal, o que torna a cooperação internacional elemento indispensável para sua efetivação, sobretudo em contextos de restrição fiscal severa. A ausência de cooperação adequada, ao contrário, tende a intensificar políticas de austeridade que resultam em medidas regressivas injustificadas, em violação aos parâmetros internacionais de direitos humanos.

A legitimidade fiscal, nesse sentido, oferece um critério jurídico-político para avaliar a compatibilidade das decisões fiscais e financeiras internacionais com os padrões normativos de direitos humanos.

> *A cooperação (e a assistência) internacional só poderá alcançar os resultados pretendidos em matéria de direitos humanos quando respeitar os princípios da legitimidade fiscal, sendo que a alocação e a utilização dos fundos públicos devem ser conduzidas com legalidade, transparência, prestação de contas e confiança pública*[5].
>
> **Attiya Waris – Perita independente CDH**

Ao introduzir o conceito de legitimidade fiscal, o relatório amplia o escopo tradicional da análise, sustentando que a realização dos direitos humanos depende não apenas do volume de recursos disponíveis, mas da forma como o sistema fiscal — nacional e internacional — é estruturado, governado e legitimado.

**A crise estrutural da cooperação no sistema fiscal global**

Attiya Waris busca esclarecer e redefinir o alcance normativo da assistência e cooperação internacionais no direito internacional dos direitos humanos, afastando-se de uma leitura voluntarista e aproximando-as de obrigações jurídicas estruturais inseridas na arquitetura fiscal global. Waris reconhece a existência de diferentes correntes interpretativas. Uma visão denominada “minimalista” sustenta que a cooperação internacional permanece, em grande medida, voluntária, limitada por princípios como a boa-fé e a não interferência. Em contraposição, a abordagem “maximalista” interpreta o artigo 2º, parágrafo 1º, do PIDESC como fonte de obrigações vinculantes de caráter extraterritorial, exigindo que Estados mais ricos prestem apoio quando outros Estados não conseguem cumprir seus compromissos em matéria de direitos humanos. Entre essas posições, alguns autores defendem modelos intermediários de “responsabilidade graduada”, enquanto outros ampliam a leitura maximalista para incluir Estados terceiros que, embora não atuem como doadores diretos, exercem influência decisiva sobre arranjos econômicos internacionais e, por isso, compartilham responsabilidades na proteção dos direitos humanos.

[5] Segundo a Perita Waris, “a legitimidade fiscal é assegurada quando um sistema fiscal opera de acordo com sete princípios, a saber: prestação de contas, transparência, responsabilidade, eficiência, eficácia, equidade e justiça (...)”. Para saber mais sobre os princípios: A/HRC/55/54.

A contribuição central da Especialista, contudo, é deslocar esse debate teórico para um marco analítico de legitimidade fiscal. Ao inserir a assistência e a cooperação internacionais nesse enquadramento, Waris afirma que os mesmos princípios que devem reger os sistemas fiscais domésticos — responsabilização, transparência, responsabilidade, eficiência, eficácia, equidade e justiça — devem também governar os mecanismos financeiros internacionais. Com isso, a cooperação deixa de ser tratada como ajuda discricionária entre Estados soberanos formalmente iguais e passa a ser compreendida como componente estrutural da governança fiscal global, indissociável das obrigações de direitos humanos. Essa formulação desafia diretamente o modelo tradicional de cooperação voluntária predominante nas práticas de desenvolvimento e sustenta que a efetiva realização dos direitos humanos exige uma transformação sistemática da arquitetura financeira internacional, e não ajustes incrementais.

Waris reforça esse argumento ao introduzir o conceito de responsabilidade histórica, especialmente no contexto climático. Ao demonstrar que os países do Norte global seriam responsáveis por um montante estimado em centenas de trilhões de dólares em razão da apropriação excessiva do espaço atmosférico, a Perita reformula a assistência internacional como uma questão de compensação ou reparação, e não de benevolência. Essa abordagem ancora as obrigações de cooperação em danos mensuráveis e responsabilidades quantificáveis, deslocando-as do plano abstrato da moralidade para o campo concreto da justiça fiscal global. Nesse sentido, Estados que excederam sua parcela do orçamento de carbono devem compensar aqueles que dele se abstiveram, estabelecendo parâmetros objetivos para a chamada responsabilidade graduada.

A Especialista também evidencia a contradição prática do sistema atual ao demonstrar que, longe de aliviar restrições fiscais, os arranjos internacionais frequentemente agravam a carga financeira sobre Estados vulneráveis. O fato de países africanos destinarem montantes em serviço da dívida superiores a todas as promessas de financiamento climático combinadas ilustra como a cooperação internacional pode funcionar, na prática, como mecanismo de extração de recursos. Tal realidade, segundo Waris, viola diretamente o entendimento consolidado do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que proíbe que acordos de dívida comprometam níveis mínimos essenciais de direitos e enfatiza o papel da cooperação internacional justamente para evitar cortes regressivos quando os recursos domésticos são insuficientes.

Por fim, a Perita conclui que a legitimidade fiscal global não pode ser alcançada por meio do cumprimento formal e seletivo de padrões técnicos internacionais enquanto se preservam estruturas que reproduzem desigualdades e injustiças sistêmicas. A assistência e cooperação internacionais, portanto, exigem uma reconfiguração profunda da arquitetura financeira global, nos domínios da tributação internacional, da dívida soberana e do combate aos fluxos financeiros ilícitos. Apenas mediante essa transformação estrutural a cooperação deixará de ser um ato discricionário entre Estados e passará a constituir um elemento legítimo e obrigatório da ordem fiscal global orientada à realização dos direitos humanos.

A Perita aprofunda esse diagnóstico ao examinar a assistência e cooperação internacionais no âmbito do sistema fiscal global, com enfoque em quatro eixos principais.

**a) Tributação**

No campo da tributação, evidencia-se que a governança fiscal internacional permanece concentrada em instâncias dominadas por países de alta renda, em especial a Organização para

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Apesar de avanços técnicos, como o intercâmbio automático de informações e as iniciativas contra a erosão da base tributária, os países em desenvolvimento continuam enfrentando barreiras significativas de participação e acesso efetivo à informação, o que limita sua capacidade de mobilizar recursos domésticos. A proposta de uma convenção tributária no âmbito das Nações Unidas emerge, nesse contexto, como tentativa de democratizar a governança fiscal global.

A tabela abaixo (Tabela 1) resume os principais instrumentos de cooperação tributária internacional, seus potenciais declarados e os limites estruturais identificados por Attiya Waris à luz da legitimidade fiscal e dos direitos humanos.

**Tabela 1** Quadro comparativo – Cooperação tributária internacional

| Instrumento / Iniciativa | Potencial identificado pela Perita | Limites e críticas estruturais apontados |
|---|---|---|
| **Governança tributária internacional liderada pela OCDE** | Produção de padrões técnicos comuns; coordenação multilateral contra evasão e elisão; criação de linguagem comum para política tributária internacional. | Estrutura decisória dominada por países de alta renda; países em desenvolvimento atuam majoritariamente como "tomadores de normas"; padrões refletem interesses fiscais do Norte global; cooperação transforma-se em mecanismo de extração de recursos em vez de redistribuição. |
| **Proposta de Convenção Tributária da ONU** | Criação de fórum universal com igualdade soberana; maior voz decisória para países em desenvolvimento; possibilidade de alinhar tributação internacional a direitos humanos e justiça fiscal. | Forte resistência de países da OCDE; disputa política sobre deslocamento da governança fiscal global; ausência, até o momento, de caráter vinculante efetivo. |
| **Intercâmbio Automático de Informações (AEOI/CRS)** | Avanço relevante em transparência financeira global; potencial para combater evasão fiscal transnacional; ampliação do acesso a informações bancárias. | Barreiras técnicas, legais e financeiras limitam a participação efetiva de países em desenvolvimento; assimetria de reciprocidade; exclusão prática de algumas grandes economias; custos administrativos elevados para países de baixa capacidade fiscal. |
| **Crypto-Asset Reporting Framework (CARF)** | Atualização da cooperação tributária frente à digitalização financeira; tentativa de acompanhar novas formas de ocultação de ativos; expansão da transparência para criptoativos. | Aumento da complexidade regulatória; risco de ampliar desigualdades entre administrações tributárias; ausência de participação equitativa dos países em desenvolvimento na formulação das regras. |
| **Relatório País-a-País (Country-by-Country Reporting – CBCR)** | Instrumento central para identificar transferência artificial de lucros e erosão da base tributária; potencial para fortalecer fiscalização de multinacionais. | Regras restritivas de compartilhamento de dados; exigência de acordos bilaterais ou multilaterais específicos; acesso limitado justamente para os países |

| | | |
|---|---|---|
| | | onde ocorre a extração de valor; ausência de repositório fiscal global público. |
| **Transparência sobre beneficiários finais** | Identificação de estruturas opacas; apoio ao combate à evasão fiscal e aos fluxos financeiros ilícitos; fortalecimento da cooperação entre autoridades fiscais e de investigação. | Fragmentação normativa; definições divergentes de beneficiário final; diferenças nos níveis de acesso público; criação de brechas exploráveis por atores econômicos sofisticados. |
| **Convenção Multilateral para Prevenir a Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros (BEPS MLI, sigla em inglês)** | Inovação institucional ao permitir a modificação simultânea de milhares de tratados; redução de custos de renegociação; acesso teórico a cláusulas antiabuso. | Sistema de reservas e exceções enfraquece efeitos redistributivos; elevada complexidade técnica; exigência de capacidade administrativa incompatível com muitos países em desenvolvimento. |
| **Solução de Dois Pilares da OCDE** | Tentativa inédita de coordenação global; reconhecimento do problema da digitalização da economia; criação de imposto mínimo global. | Não adesão de grandes economias; alíquota mínima considerada insuficiente; implementação fragmentada; favorece empresas multinacionais sofisticadas; não altera assimetrias estruturais da tributação global. |
| **Modelo atual de cooperação tributária internacional (síntese)** | Progresso técnico significativo; expansão de instrumentos formais de cooperação; maior circulação de informações fiscais. | Permanência de assimetrias de poder; cooperação tecnocrática desvinculada de direitos humanos; incapacidade de enfrentar perdas massivas de receita que comprometem a realização de direitos; necessidade de reforma estrutural da arquitetura fiscal global. |

**Fonte:** Relatório A/HRC/61/44

Waris conclui que, apesar do avanço técnico dos instrumentos de cooperação tributária, a forma como estão institucionalizados impede que cumpram uma função redistributiva compatível com as obrigações de direitos humanos. Em vez de fortalecer a capacidade fiscal dos Estados mais vulneráveis, esses mecanismos tendem a reproduzir desigualdades estruturais, exigindo uma reconfiguração profunda da governança tributária internacional como componente essencial da legitimidade fiscal global.

**b) Dívida soberana**

No âmbito da dívida soberana, o relatório apresenta os mecanismos da assistência e cooperação internacionais no campo da dívida soberana, analisa criticamente a arquitetura global de gestão da dívida, seus mecanismos institucionais, suas insuficiências estruturais e as implicações diretas para o cumprimento das obrigações de direitos humanos pelos Estados. A Especialista reconhece que a cooperação internacional em matéria de dívida evoluiu por meio de arranjos institucionais múltiplos, formais e informais, que refletem diferentes concepções

sobre a relação entre credores e devedores. Contudo, ela sustenta que, apesar da retórica cooperativa, essa arquitetura permanece profundamente assimétrica, reproduzindo relações de poder que favorecem credores e restringem o espaço fiscal dos Estados endividados, sobretudo no Sul Global.

O Clube de Paris, descrito como o fórum mais antigo de coordenação entre credores oficiais, é reconhecido por sua capacidade de coordenação e padronização de tratamentos, porém o Clube opera a partir de uma lógica credor-cêntrica, na qual os países devedores participam como solicitantes e não como parceiros em pé de igualdade. Ademais, sua ênfase tradicional em alívio de fluxo, e não de estoque da dívida, resulta em soluções temporárias que frequentemente agravam a vulnerabilidade fiscal no longo prazo.

A iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados (HIPC) e a Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida representaram avanços importantes ao vincular o tratamento da dívida à redução da pobreza e à proteção do gasto social. Ainda assim, a Perita observa que essas iniciativas foram limitadas em alcance, excessivamente condicionadas e hoje se mostram insuficientes diante da mudança no perfil dos credores, com a crescente participação de credores privados e de novos credores bilaterais fora desses marcos institucionais.

O Marco Comum do G20 para Tratamento da Dívida, criado no contexto da pandemia, representa um avanço ao tentar incluir credores não tradicionais, como a China, contudo sua implementação tem sido lenta, incerta e pouco efetiva, com poucos países solicitando tratamento e com processos prolongados que retardam a recuperação econômica. A exigência de tratamento comparável por credores privados é apontada como um dos principais entraves, pois esses credores frequentemente se recusam a participar, beneficiando-se indiretamente dos sacrifícios feitos por credores oficiais.

A Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida, por seu caráter emergencial e temporário, acabou por postergar obrigações, tendo em vista que há somente a suspensão de pagamentos — sem cancelamento efetivo – criando pressões fiscais futuras ainda maiores, enquanto excluía justamente os credores multilaterais e privados que concentram parte expressiva das obrigações dos países em desenvolvimento.

Waris examina o papel do Fundo Monetário Internacional (FMI), tanto por meio de seus quadros analíticos de sustentabilidade da dívida quanto de suas condicionalidades. Embora reconheça o valor técnico das análises do FMI, a Perita sustenta que elas tendem a priorizar a manutenção da capacidade de pagamento e o acesso aos mercados financeiros, em detrimento da proteção de níveis mínimos essenciais de direitos humanos. Com isso, a sustentabilidade da dívida é definida de forma estreita, desconsiderando impactos sociais, ambientais e de gênero.

O relatório aborda iniciativas normativas alternativas, como os Princípios da UNCTAD sobre Empréstimos e Endividamento Soberano Responsáveis e os princípios de reestruturação defendidos por credores privados, destacando que, apesar de sua importância conceitual, tais instrumentos permanecem voluntários e sem mecanismos efetivos de aplicação, o que limita sua capacidade de alterar comportamentos estruturais no mercado internacional de dívida.

As iniciativas regionais e Sul-Sul, especialmente no contexto africano, são reconhecidos por seus esforços para fortalecer a autonomia regional na análise da dívida e na coordenação de respostas. Contudo, Waris ressalta que esses mecanismos ainda operam em escala limitada, carecendo de recursos e reconhecimento internacional suficientes para enfrentar a magnitude da crise atual.

Por fim, a Especialista destaca desenvolvimentos recentes no âmbito do Financiamento para o Desenvolvimento, com especial atenção para o Compromisso de Sevilha, adotado na Quarta Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento. Waris identifica esse momento como um ponto de inflexão político, no qual surgem propostas como cláusulas de suspensão de pagamentos em caso de desastres, canjes (trocas) de dívida por desenvolvimento e a criação de fóruns multilaterais mais inclusivos. Ainda assim, ela observa que a resistência de países credores avançados à transferência da governança da dívida para um fórum universal sob a ONU evidencia as tensões persistentes entre cooperação multilateral genuína e a preservação de interesses credores.

Em síntese, sustenta-se que a cooperação internacional em matéria de dívida permanece estruturalmente inadequada para garantir a realização dos direitos humanos. Embora haja avanços técnicos e institucionais, a arquitetura global da dívida continua orientada pela proteção dos credores e pela disciplina fiscal dos devedores, em vez de pela justiça fiscal, pela equidade e pelo cumprimento das obrigações internacionais de direitos humanos. Para Waris, superar esse quadro exige transformações profundas da governança da dívida soberana, integrando de forma vinculante critérios de direitos humanos, participação democrática e responsabilidade compartilhada.

**c) Fluxos financeiros ilícitos**

Attiya Waris trata da assistência e cooperação internacionais no enfrentamento dos fluxos financeiros ilícitos (FFI), analisando o conjunto de marcos normativos, institucionais e operacionais existentes e suas limitações à luz da legitimidade fiscal e dos direitos humanos.

De forma geral, a Perita sustenta que a cooperação internacional contra os fluxos financeiros ilícitos avançou significativamente em termos de padrões, redes institucionais e instrumentos técnicos, mas permanece fragmentada, assimétrica e insuficiente para enfrentar as causas estruturais do problema. Os FFI são apresentados como um dos principais fatores de erosão da base fiscal dos Estados, especialmente nos países em desenvolvimento, comprometendo diretamente a capacidade de financiar direitos econômicos, sociais e culturais.

Waris descreve a arquitetura internacional de combate aos fluxos ilícitos como composta por múltiplos regimes paralelos — penais, regulatórios, fiscais e financeiros — que refletem diferentes concepções do problema. Iniciativas como aquelas lideradas pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI), pelas Convenções das Nações Unidas contra a Corrupção e contra o Crime Organizado Transnacional, e pelos mecanismos de transparência fiscal da OCDE são reconhecidas como avanços importantes no estabelecimento de padrões globais e na promoção da cooperação técnica. No entanto, a Perita observa que esses regimes tendem a operar com governança concentrada e com participação limitada dos países mais afetados pelos fluxos ilícitos.

Um dos pontos recorrentes da análise é a crítica ao caráter predominantemente *compliance-oriented* dessas estruturas, que enfatizam a adoção formal de padrões e avaliações entre pares, mas dão pouca atenção às assimetrias de poder, ao papel das jurisdições sigilosas e à atuação de intermediários financeiros e profissionais sediados, em grande medida, em países de alta renda. Segundo a Perita, isso resulta em uma cooperação que, muitas vezes, exige elevados esforços administrativos dos países em desenvolvimento sem produzir benefícios proporcionais em termos de recuperação de ativos ou redução efetiva dos fluxos ilícitos.

O relatório também aborda o papel de iniciativas como o intercâmbio automático de informações fiscais, os mecanismos de transparência de beneficiários finais e a atuação das

unidades de inteligência financeira, reconhecendo seu potencial para fortalecer investigações e rastrear ativos. Contudo, Waris destaca que a ausência de padrões harmonizados, as restrições de acesso à informação, os limites impostos pelo sigilo bancário e a cooperação desigual entre jurisdições reduzem significativamente a eficácia desses instrumentos como mecanismos de assistência internacional genuína.

Além disso, a Perita chama atenção para novos desafios colocados pela digitalização financeira, como o uso de criptoativos e tecnologias emergentes, que ampliam a complexidade dos fluxos ilícitos e frequentemente superam a capacidade regulatória e investigativa dos Estados. Embora reconheça esforços recentes para atualizar os marcos normativos, ela alerta que tais iniciativas podem aprofundar desigualdades se não forem acompanhadas de apoio técnico adequado e de uma governança mais inclusiva.

Nesse sentido, Waris sintetiza que, apesar do crescimento da cooperação internacional contra os FFIs, o enfoque predominante continua sendo reativo e técnico, sem enfrentar os elementos estruturais que permitem a persistência desses fluxos, como a existência de jurisdições de baixa transparência, a arbitragem regulatória e a proteção institucional de interesses financeiros poderosos. Para a Perita, o combate efetivo aos fluxos ilícitos exige uma transformação da arquitetura financeira internacional, integrando obrigações vinculantes, maior responsabilização de atores privados e um compromisso explícito com a justiça fiscal e a realização dos direitos humanos.

Em suma, o relatório sustenta que a cooperação internacional contra os FFIs, embora mais desenvolvida do que em décadas anteriores, ainda não cumpre seu papel como instrumento de solidariedade fiscal global, funcionando de forma insuficiente para proteger a base de recursos necessária à efetivação dos direitos humanos.

**d) Instituições financeiras internacionais**

Attiya Waris examina o papel das instituições financeiras internacionais e de outros organismos multilaterais no contexto da assistência e cooperação internacionais, avaliando em que medida esses atores contribuem — ou não — para uma governança financeira compatível com os direitos humanos e com a legitimidade fiscal global.

A Perita argumenta que essas instituições concentram recursos técnicos, financeiros e normativos significativos, sendo, em tese, os instrumentos mais visíveis e poderosos da cooperação internacional. Contudo, ela sustenta que sua atuação é marcada por contradições profundas entre os objetivos formalmente declarados de apoio ao desenvolvimento e as estruturas de governança e práticas operacionais que reproduzem assimetrias de poder entre Estados.

Waris analisa especialmente instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Grupo Banco Mundial (BM), reconhecendo que seus programas de financiamento, assessoria técnica e monitoramento macroeconômico influenciam diretamente as políticas fiscais dos Estados. No entanto, a Perita observa que o uso recorrente de condicionalidades, a ênfase na consolidação fiscal e a priorização da sustentabilidade da dívida em termos estritamente financeiros frequentemente restringem o espaço fiscal necessário para a realização dos direitos humanos, em especial dos direitos econômicos e sociais.

O relatório também aborda o papel dos bancos regionais de desenvolvimento e de outras iniciativas multilaterais e temáticas, reconhecendo que esses arranjos podem ser mais sensíveis a contextos regionais e oferecer alternativas parciais às instituições globais

tradicionais. Ainda assim, a Perita ressalta que tais instituições também enfrentam limitações relevantes, como recursos financeiros insuficientes, dependência de países doadores e reprodução de práticas semelhantes às das instituições de Bretton Woods.

Além disso, Waris destaca que regimes e organizações internacionais voltadas ao comércio, à estabilidade financeira e à regulação bancária exercem influência significativa sobre as capacidades fiscais dos Estados, muitas vezes sem integração adequada com obrigações de direitos humanos. A fragmentação institucional e a ausência de mecanismos robustos de responsabilização dificultam a harmonização entre políticas financeiras internacionais e a realização progressiva dos direitos.

A Especialista sustenta que, apesar da centralidade das instituições financeiras internacionais na cooperação global, a sua contribuição efetiva para a realização dos direitos humanos permanece limitada enquanto estruturas decisórias assimétricas, práticas de condicionalidade e prioridades centradas na estabilidade do capital continuarem predominando. Para Waris, a reforma da governança dessas instituições e a incorporação vinculante de princípios de legitimidade fiscal e direitos humanos são condições indispensáveis para que a cooperação internacional cumpra seu papel transformador.

Em síntese, conclui-se que as instituições financeiras internacionais não são meros instrumentos técnicos da cooperação, mas atores estruturantes da ordem fiscal global, cujo funcionamento atual exige profundas reformas para que deixem de limitar e passem a apoiar, de forma consistente, a realização dos direitos humanos.

**Recomendações – a legitimidade fiscal e a reorientação da cooperação internacional**

As recomendações normativas estruturais, organizadas em torno dos sete princípios da legitimidade fiscal: responsabilidade, transparência, *accountability*, eficiência, eficácia, equidade e justiça são apresentadas como critérios operacionais para a reorganização da assistência e cooperação internacionais.

A responsabilidade é concebida de forma ampla, alcançando não apenas Estados devedores, mas também Estados credores, instituições financeiras internacionais e credores privados. As decisões relacionadas à concessão de empréstimos, à definição de condicionalidades e à arquitetura da cooperação internacional são tratadas como atos de gestão fiduciária do interesse público, passíveis de responsabilização jurídica e política.

A transparência é afirmada como condição indispensável da legitimidade fiscal, exigindo a divulgação integral de contratos de dívida, avaliações de sustentabilidade, estruturas de beneficiários finais e processos decisórios de instituições financeiras internacionais. Essa exigência dialoga diretamente com o Comentário Geral nº 24 do Comitê do PIDESC, que reforça o dever estatal de regular atores privados em contextos transnacionais.

A *accountability* implica a criação de mecanismos jurisdicionais e quase jurisdicionais capazes de avaliar previamente os impactos das políticas fiscais, dos programas de ajuste e das estratégias de cooperação internacional sobre os direitos humanos, incorporando avaliações de impacto em direitos humanos como requisito sistemático.

Os princípios da eficiência e da eficácia são ressignificados a partir de uma perspectiva de direitos humanos. O relatório rejeita concepções estritamente financeiras e sustenta que políticas fiscais e instrumentos de cooperação só podem ser considerados eficientes e eficazes se garantirem níveis mínimos essenciais de direitos, conforme estabelecido nos Comentários

Gerais nº 3 e nº 14 do Comitê do PIDESC, o primeiro trata da natureza das obrigações dos Estados-Parte e o segundo, sobre o direito ao mais alto nível possível de saúde.

A equidade exige a priorização de sistemas tributários progressivos e o combate rigoroso à evasão, elisão fiscal e aos fluxos financeiros ilícitos. Quando os recursos domésticos são estruturalmente insuficientes, a obrigação de buscar cooperação internacional torna-se exigível, devendo esta assumir prioritariamente a forma de transferências não reembolsáveis.

Por fim, o princípio da justiça introduz uma redefinição substantiva do conceito de sustentabilidade da dívida. O relatório afirma que nenhuma dívida pode ser considerada legítima ou sustentável se seu serviço comprometer o financiamento mínimo de saúde, educação e proteção social. Assim, a sustentabilidade da dívida passa a incorporar dimensões econômicas, sociais e ambientais, em consonância com a Declaração do Comitê do PIDESC sobre dívida pública e austeridade (E/C.12/2016/1).

**Austeridade, espaço fiscal e direitos humanos**

O relatório apresentado ao CDH (A/HRC/61/44) insere-se em um campo crítico que denuncia a transformação da austeridade de resposta conjuntural em regime permanente de governança macroeconômica. Essa constatação encontra apoio direto na obra de Isabel Ortiz, que demonstra empiricamente que, entre 2021 e 2025, aproximadamente 85% da população mundial passou a viver sob políticas de contenção ou contração do gasto público social.

Em *End Austerity*, Ortiz e Cummins afirmam que:

> *A austeridade não é inevitável nem tecnicamente necessária; trata-se de uma decisão política que transfere o custo do ajuste para trabalhadores, mulheres e os mais pobres.*
>
> **Ortiz e Cummins, 2022**

Essa afirmação dialoga diretamente com a tese central do relatório A/HRC/61/44 segundo a qual a escassez fiscal não pode ser presumida, mas deve ser juridicamente demonstrada, e apenas após o esgotamento de todas as alternativas compatíveis com o dever de mobilizar o máximo de recursos disponíveis, conforme o artigo 2º (1) do PIDESC.

Ortiz demonstra que políticas de austeridade incidem prioritariamente sobre áreas centrais à realização dos direitos humanos – proteção social, saúde, educação, pensões e salários do setor público – corroborando o diagnóstico do relatório de que a cooperação internacional e os regimes fiscais globais têm operado como mecanismos de restrição do espaço fiscal, e não como instrumentos de solidariedade.

> *Os Ministérios da Fazenda afirmam que não há recursos para direitos, ao mesmo tempo em que se mantêm amplas isenções fiscais, regimes regressivos de tributação e tolerância aos fluxos financeiros ilícitos.*
>
> **Isabel Ortiz et al., 2019**

Esse ponto fortalece a noção de legitimidade fiscal adotada no relatório, segundo a qual decisões orçamentárias só são legítimas quando tomadas com transparência, participação social e justiça distributiva. Em apresentação feita durante os Seminários Avançados de Saúde Global e Diplomacia da Saúde, do dia 25 de março de 2026[6], Ortiz é particularmente enfática ao criticar a tomada de decisões econômicas a portas fechadas, afirmando que:

> *Decisões fiscais que afetam a vida de milhões de pessoas não podem ser tomadas em espaços tecnocráticos sem diálogo social e sem avaliação de impactos distributivos.*
>
> **Isabel Ortiz, 2026**

O relatório ao Conselho de Direitos Humanos traduz essa crítica em linguagem normativa, ao sustentar que a ausência de participação e *accountability* viola princípios fundamentais do direito internacional dos direitos humanos, comprometendo não apenas direitos sociais, mas a própria legitimidade democrática do Estado.

Outro ponto de convergência reside na concepção restrita de sustentabilidade da dívida. Ortiz sustenta que dívidas devem ser consideradas ilegítimas quando seu serviço impede o financiamento de políticas sociais básicas, observação que se reflete diretamente no Capítulo III do relatório. Em suas palavras:

> *Uma dívida que obriga o Estado a cortar saúde, educação e proteção social não é sustentável – é socialmente destrutiva.*
>
> **Ortiz e Cummins, 2019**

Essa perspectiva reforça a proposta do relatório de redefinir a sustentabilidade da dívida a partir de critérios substanciais de direitos humanos, incorporando parâmetros mínimos de gasto social e proteção de obrigações essenciais.

Por fim, a obra de Isabel Ortiz fornece suporte empírico à afirmação do relatório de que a austeridade corrói a coesão social e aumenta a instabilidade política. Estudos coordenados por Ortiz demonstram correlação direta entre políticas de austeridade e o crescimento de protestos sociais em mais de cem países desde 2006, fenômeno que o relatório enquadra como violação indireta de direitos civis e políticos ao minar as bases materiais da cidadania.

Assim, o relatório ao Conselho de Direitos Humanos e a obra de Isabel Ortiz revelam uma convergência robusta: aquilo que Ortiz demonstra no plano empírico e político, o relatório consolida no plano jurídico. Ambos apontam que a austeridade não é inevitável, que alternativas existem e que a persistência de políticas regressivas configura não apenas uma escolha econômica, mas uma falha estrutural de governança e uma violação de obrigações internacionais.

[6] Seminário completo disponível em inglês, espanhol e português. Apresentação de Isabel Ortiz a partir de 1h29min.

**Conflito armado, dívida soberana e direitos humanos: a carta da Perita Independente ao Conselho de Segurança das Nações Unidas**

A carta aberta encaminhada pela Perita Independente Attiya Waris ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, no contexto do conflito armado em curso no Golfo Pérsico demonstra, em tempo real, como choques geopolíticos e militares produzem impactos diretos, imediatos e profundamente assimétricos sobre a arquitetura financeira internacional e sobre a capacidade dos Estados de cumprir suas obrigações em matéria de direitos humanos.

Na carta, a Perita sustenta que as hostilidades em curso extrapolam os limites tradicionais da análise humanitária e da segurança regional, configurando um evento sistêmico com repercussões globais sobre energia, comércio, alimentos, inflação e endividamento soberano. O bloqueio de rotas estratégicas de transporte marítimo, em especial o Estreito de Hormuz, é descrito como um fator de ruptura estrutural que afeta cadeias globais de abastecimento e eleva abruptamente os preços do petróleo, do gás natural, de fertilizantes e de alimentos. Esses efeitos são apresentados não como externalidades colaterais, mas como mecanismos centrais de transmissão de vulnerabilidade fiscal e social, particularmente para Estados importadores líquidos de energia e alimentos.

A Perita estabelece, de modo explícito, a conexão entre esse choque externo e o agravamento do risco de endividamento em países do Sul Global. O aumento dos custos de importação, a deterioração dos termos de troca, a redução de reservas internacionais, a fuga de capitais e a elevação das taxas de juros globais, impulsionada por respostas monetárias no Norte Global, formam um ciclo cumulativo que compromete a capacidade de Estados altamente endividados de honrar obrigações externas sem sacrificar gastos sociais essenciais. Nesse sentido, Waris enfatiza que a crise da dívida não decorre de má gestão fiscal doméstica, mas de um choque exógeno associado a um conflito no qual muitos desses países não tiveram qualquer participação.

A carta também chama atenção para o papel das agências de classificação de risco, cujas metodologias pró-cíclicas tendem a amplificar crises ao rebaixar classificações soberanas justamente em contextos de choque externo, encarecendo o crédito quando ele é mais necessário. Esse mecanismo, segundo a Perita, reforça a lógica de disciplina fiscal assimétrica que atravessa a arquitetura financeira internacional e agrava a compressão do espaço fiscal disponível para políticas públicas voltadas à realização dos direitos humanos.

Além das implicações econômicas e financeiras, a carta dedica especial atenção à destruição de infraestrutura civil essencial, incluindo instalações de abastecimento de água, energia, produção de alimentos e equipamentos sanitários. A Perita enquadra esses ataques como violações diretas do direito internacional humanitário e dos direitos humanos, destacando que a destruição deliberada ou o comprometimento de infraestruturas indispensáveis à sobrevivência da população civil afeta de forma imediata os direitos à água, à alimentação, à saúde e a um nível de vida adequado. Nessa perspectiva, o conflito armado é analisado não apenas como violação de normas humanitárias, mas como fator estrutural de regressão em direitos econômicos, sociais e culturais.

Por fim, a carta articula uma crítica contundente à distribuição global de recursos, contrapondo o crescimento acelerado dos gastos militares à crônica insuficiência de financiamento para a paz, para o desenvolvimento e para a cooperação internacional. Ao mobilizar dados sobre o volume global de despesas militares e sua desproporção em relação aos investimentos necessários para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável,

Waris reforça a tese de que a insegurança e a instabilidade não resultam da escassez de recursos, mas de escolhas políticas e institucionais que privilegiam lógicas bélicas e financeiras em detrimento da proteção da vida e da dignidade humana.

**Considerações finais**

O relatório A/HRC/61/44 elaborado pela Perita Independente Attiya Waris sustenta que a crise contemporânea da assistência e cooperação internacionais é de natureza estrutural e normativa. A arquitetura vigente foi historicamente moldada por relações coloniais, assimetrias de poder e exclusões sistemáticas de países do Sul Global e de populações marginalizadas, resultando em um modelo de cooperação que frequentemente opera como instrumento de disciplinamento fiscal e proteção do capital.

A proposta de reorientação apresentada no relatório indica uma mudança de paradigma: a centralidade da realização dos direitos humanos como finalidade primária da cooperação internacional, acima da proteção de interesses de credores ou da confiança dos mercados financeiros. Essa reorientação não constitui opção política discricionária, mas exigência jurídica decorrente das obrigações internacionais assumidas pelos Estados.

Nesse sentido, a carta da Perita Independente ao Conselho de Segurança funciona como um exemplo empírico e fato contemporâneo aos temas centrais deste informe. Os mecanismos de transmissão da crise analisados na comunicação — preços de energia, inflação, dívida, fluxos de capitais e compressão do gasto social — confirmam que a arquitetura financeira global opera de maneira estruturalmente assimétrica, transferindo os custos de conflitos e choques exógenos para populações e Estados que detêm menor poder político e econômico.

A carta também reforça a centralidade da assistência e cooperação internacionais como obrigações jurídicas, e não como atos discricionários de solidariedade. Ao afirmar que Estados afetados indiretamente por um conflito armado têm direito à suspensão do serviço da dívida, ao acesso a financiamento emergencial e à proteção de seus níveis mínimos de direitos, a Perita concretiza, no campo da segurança internacional, os princípios de legitimidade fiscal, responsabilidade compartilhada e equidade analisados no relatório A/HRC/61/44.

Dessa forma, a relação entre o relatório, a obra de Isabel Ortiz e a carta ao Conselho de Segurança evidencia que a austeridade, a dívida e a regressão de direitos não são fenômenos isolados ou domésticos, mas expressões de uma governança global que prioriza a estabilidade do capital e o financiamento da guerra em detrimento da realização dos direitos humanos. Superar esse quadro exige não apenas reformas técnicas, mas uma reorientação estrutural da cooperação internacional, capaz de responder a choques geopolíticos e econômicos com instrumentos de justiça fiscal, solidariedade jurídica e proteção efetiva da dignidade humana.

**Referências**

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment No. 3; 1990*. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-3

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Public debt, austerity measures and the Covenant*. UN Doc. E/C.12/2016/1; 2016. Disponível em: https://docs.un.org/en/E/C.12/2016/1

Fiocruz. VideoSaúde Distribuidora da Fiocruz. Seminários Avançados em Saúde Global e Diplomacia da Saúde. *Direitos Humanos em tempos de desumanização e negacionismo: ameaças e futuro a ser construído*. Disponível em: https://www.youtube.com/live/2XLPfyr9SKI?si=z6UC14Ss3spQVoY2

Ortiz I, Chowdhury A, Durán F, Muzaffar T, Urban S. *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs*. ILO; 2019. Disponível em: https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55694

Ortiz I, Burke S, Berrada M, Cortés H. *World Protests: A Summary of Key Issues in the 21st Century*. Columbia University; 2022. Disponível em: https://cup.columbia.edu/book/world-protests/9780231204537

Ortiz I, Cummins M. *Austerity: The New Normal – A Renewed Washington Consensus (2010–2024).* Initiative for Policy Dialogue; 2019. Disponível em: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/austerity_the_new_normal_ortiz_cummins.pdf

Ortiz I, Cummins M. *End Austerity: A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022–25*. Action Aid; 2022. Disponível em: https://www.eurodad.org/end_austerity_a_global_report

Waris, A. *Open letter by the Independent Expert on foreign debt, other international financial obligations and human rights to the Security Council on the current war in the Persian Gulf*. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/iedebt/actitivies/2026-03-ie-foreign-debt-open-letter-ongoing-war-persian.pdf

United Nations Human Rights Council. *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights*. UN Doc. A/HRC/61/44; 2026. Disponível em: https://docs.un.org/en/A/HRC/61/44