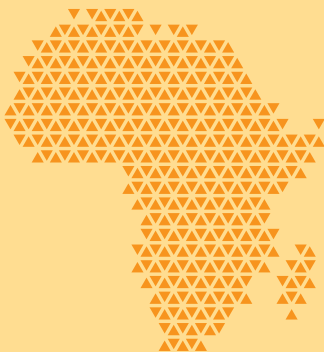




CARTA
AFRICANA
SOBRE
CONTRATAÇÃO
DE
EMPRÉSTIMOS



CARTA
AFRICANA
SOBRE
CONTRATAÇÃO
DE
EMPRÉSTIMOS

© Todos os direitos reservados por AFRODAD, 2018

31 Atkinson Drive, Hillside
PO Box CY1517, Causeway
Harare, Zimbabwe
Tel: +263 242 778531/6 or 2912751-4
Fax: +263 242 747878
Email: afrodad@afrodad.co.zw
Web: www.afrodad.org

SOBRE AFRODAD

VISÃO

Uma África próspera baseada num desenvolvimento equitativo e sustentável.

MISSÃO

Contribuir para o crescimento económico inclusivo e para o desenvolvimento sustentável em África, influenciando mudança de políticas na gestão da dívida e no financiamento do desenvolvimento, ancorado numa abordagem baseada no direito.

OBJECTIVO ESTRATÉGICO GERAL DA AFRODAD

O objectivo geral da AFORDAD é “influenciar os Governos Africanos a instituir e implementar políticas e práticas para o desenvolvimento sustentável e para a erradicação da pobreza”.

ÁREA DE FOCO TEMÁTICO1: MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS DOMÉSTICOS

Objectivo Temático: Contribuir para o desenvolvimento e implementação de mecanismos transparentes, responsáveis e eficientes para a mobilização e utilização de recursos domésticos em África.

ÁREA DE FOCO TEMÁTICO2: GESTÃO DA DÍVIDA

Objectivo Temático: Contribuir para o desenvolvimento e implementação de políticas e práticas de endividamento sustentável em África.

ÁREA DE FOCO TEMÁTICO3: FINANÇAS PÚBLICAS INTERNACIONAIS

Objectivo Temático: Influenciar a qualidade, o impacto e a eficácia das finanças públicas internacionais, em consonância com os princípios acordados de eficácia da cooperação para o desenvolvimento.



CONTENTS

ANTECEDENTES E JUSTIFICAÇÃO DA CARTA	6
Objectivo da Carta	7
Princípios Orientadores	7
EXPERIÊNCIA PASSADA E NOVAS TENDÊNCIAS	11
TA CARTA	17
PREÂMBULO	18
1.0 COMPROMISSOS	19
1.1 O Quadro Jurídico	19
1.2 Gabinete de Gestão da Dívida	22
1.3 Estrutura de Política Macro-Económica e Acto de Responsabilidade Fiscal	24

ANTECEDENTES E JUSTIFICAÇÃO DA CARTA



OBJECTIVO DA CARTA

A Carta sobre Contratação de Empréstimos visa promover equilíbrio, de forma sustentável, dos níveis da dívida pública com a necessidade de acelerar o desenvolvimento inclusivo e melhorar a prestação de serviços públicos em África.

A Carta sobre Contratação de Empréstimos visa contribuir igualmente para a transparência dos processos políticos, institucionais e administrativos; e para a responsabilização dos actores estatais envolvidos na contracção e gestão da dívida pública, emissão de garantias públicas e selecção e implementação de projectos financiados por dívida. Mais ainda, a Carta sobre Contratação de Empréstimos visa melhorias na formulação e execução de uma política fiscal global, no contexto de quadros jurídicos reforçados e do estado de direito.

Todas as acções e compromissos esperados definidos nesta Carta estão em consonância com a visão partilhada africana assente numa “África que Queremos: Agenda 2063”; “Uma África próspera baseada no crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável”¹

PRINCÍPIOS ORIENTADORES

A Carta depende dos seguintes princípios e diretrizes gerais²:

1.0 AGÊNCIA:

Os governos africanos são agentes do Estado e, como tal, quando contratam obrigações de dívida, têm a responsabilidade de proteger os interesses dos seus cidadãos. Toda a dívida pública e garantias devem

1 Ver <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf> na versão baseada na África em geral e Consultas amplas pela União Africana.

2 Extraído, sobretudo, dos princípios da UNCTAD. Ver http://unctad.org/en/Docs/osgdp20102_en.pdf

ser aprovadas pelo Parlamento, que deve também supervisionar a sustentabilidade dos empréstimos em nome dos cidadãos;

2.0 ENQUADRAMENTO LEGAL:

A contração e o uso da dívida pública devem estar ancorados no espírito da Constituição; apoiado por um quadro legal eficaz e promotor do estado de direito, estruturas coerentes e coordenadas com regras e regulamentos previsíveis e uma estratégia de gestão da dívida para a sua sustentabilidade a longo prazo.

As violações de leis e regulamentos relevantes devem estar sujeitas a sanções e penalizações.

3.0 TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO:

O processo de obter financiamento e de assumir as obrigações e responsabilidades da dívida pública deve ser transparente e responsável. Os governos africanos têm a responsabilidade de pôr em prática e implementar uma estrutura legal abrangente que defina claramente procedimentos, responsabilidades e prestação de contas. Os governos devem, particularmente, estabelecer acordos para assegurar a aprovação e supervisão parlamentares dos empréstimos oficiais e de outras formas de financiamento, bem como garantias feitas por entidades relacionadas com o Estado.

4.0 DIVULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO:

Os governos africanos têm a obrigação de divulgar e publicar os termos e condições relevantes de todos os acordos de financiamento para os cidadãos e devem responder abertamente a pedidos de informações relacionadas a eles. As restrições legais à divulgação de informações devem ser baseadas em interesse público evidente e devem ser aplicadas de maneira razoável.

Além disso, os Governos Africanos reconhecem que as organizações da sociedade civil, comunidades e movimentos têm o direito de se envolverem em questões de dívida pública, através do seu trabalho de pesquisa e advocacia, uma vez que são directamente afectados.

A divulgação de informações é fundamental para a transparência e a prestação de contas, mas também é um direito consagrado na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos³.

5.0 FINANCIAMENTO DO PROJECTO:

No contexto do financiamento de projectos, os governos africanos têm a responsabilidade de conduzir uma investigação *ex ante* minuciosa sobre as implicações financeiras, operacionais, civis, sociais, culturais e ambientais do projecto e o seu financiamento.

Os resultados dos estudos de avaliação do projecto devem ser tornados públicos.

6.0 GESTÃO ADEQUADA E MONITORIA:

Os governos africanos têm a responsabilidade de pôr em prática e implementar uma estratégia de sustentabilidade e gestão da dívida e de assegurar que a sua gestão da dívida é adequada e que existem sistemas de monitoria eficazes para assegurar a realização dos resultados planeados para o desenvolvimento.

Uma instituição de auditoria deve realizar auditorias independentes, objectivas, profissionais, tempestivas, periódicas, de carteiras de dívida para avaliar quantitativa e qualitativamente as obrigações recentemente incorridas. As constatações das auditorias devem ser públicas para garantir transparência e responsabilidade na gestão da dívida. As auditorias também devem ser realizadas aos níveis sectoriais e regionais.

3 <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>

7.0 EVITAR INCIDÊNCIAS DE SOBRE-ENDIVIDAMENTO:

Os governos africanos têm a responsabilidade de ponderar custos e benefícios ao contrair empréstimos. Eles devem procurar um empréstimo se ele permitir investimento público ou privado adicional, com um retorno social prospectivo pelo menos igual à taxa de juros provável. Para informar a determinação do retorno social prospectivo, os governos devem realizar avaliações de impacto ex ante sobre direitos humanos para financiamento de projectos específicos.

Tais avaliações de impacto também devem ser realizadas sistematicamente nas avaliações nacionais de sustentabilidade da dívida, como parte de uma estratégia de gestão da dívida. A eficácia do desenvolvimento do financiamento do projeto também deve ser determinada em referência às estratégias nacionais de desenvolvimento.

8.0 ACORDOS VINCULATIVOS:

Um contrato de dívida pública é uma obrigação vinculativa e deve ser honrado. No entanto, podem surgir casos excepcionais que possam invalidar a dívida (incluindo torná-la odiosa) ou por existência de um estado de necessidade económica que possa impedir o reembolso total e/ ou atempado. A esse respeito, o governo tem a obrigação de recorrer a uma autoridade judiciária competente para deliberar que as circunstâncias ocorridas originaram a necessidade de defesa legal.

9.0 REESTRUTURAÇÃO:

Para manter a credibilidade e a estabilidade do mercado internacional, a reestruturação da dívida deve ser uma opção de último recurso. No entanto, se uma reestruturação das obrigações de dívida pública se tornar inevitável, ela deve ser tomada de forma eficiente, eficaz e equitativa.

EXPERIÊNCIA PASSADA E NOVAS TENDÊNCIAS

A Carta Africana sobre Contratação de Empréstimos procura proteger o continente da contratação e acumulação de dívida pública insustentável e insegura, a fim de conter os riscos de uma possível deterioração das posições fiscais dos estados africanos e do nível de vida dos cidadãos africanos. Este objectivo preventivo deriva das experiências passadas da África com endividamento excessivo.

Os altos níveis de endividamento enfrentados pelos países africanos durante as décadas de 1970, 1980 e 1990 até obter alívio da dívida por meio da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) iniciada em 1996 e da Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (MDRI) iniciada em 2005 deixou cicatrizes no desenvolvimento do continente africano. Os países africanos contraíram grandes empréstimos durante a década de 1970, apoiados pelos altos preços das mercadorias internacionalmente comercializáveis (*commodities*) e a ânsia dos credores comerciais de se desfazerem dos excedentes dos seus pretro-dólares.

A deterioração dos termos de troca e o aumento das taxas de juros não impediram que os países africanos contraissem empréstimos durante a década de 1980, impulsionados pela necessidade de desenvolvimento. A região, durante a década de 1980, experimentou, entretanto, uma estagnação e até mesmo uma queda na produção industrial e nas exportações. Em 1990, os países africanos estavam sob estresse da dívida e incapazes de pagar os empréstimos.

A incapacidade de pagar pelos serviços da dívida acumulou atrasos que foram capitalizados. O estoque da dívida aumentou de US \$9,9 mil milhões em 1970 para US \$271,9 mil milhões em 1990⁴. A dívida externa como percentagem do PIB, que estava em 13% em 1970, havia aumentado

4 Ver Uka Enzewe: The African Debt crisis and the challenge of development (As crises da Dívida Africana e os desafios para o desenvolvimento) Table 1: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140384/1/v28-i01-a07-BF02928100.pdf>

para 112,4% em 1990⁵. A dívida era insustentável, uma vez que os países africanos não podiam pagar as obrigações de serviço da dívida actuais e futuras sem recorrer ao reescalonamento da dívida, ao alívio da dívida ou à acumulação de atrasos. O peso da dívida insustentável contribuiu, entre outras coisas, para a insustentabilidade fiscal, um declínio nos indicadores sociais, declínio na produção industrial e minou as instituições de desenvolvimento. De um modo geral, comprometeu também os esforços de redução da pobreza⁶.

O alívio da dívida era inevitável e foi assegurado através de cancelamentos de dívidas de doadores bilaterais e multilaterais através de várias iniciativas e finalmente através da Iniciativa de Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) iniciada em 1996 e Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (MDRI) iniciada em 2005. Os esforços após o HIPC resultaram num declínio na carga da dívida em 26 países africanos, de uma média ponderada do PIB de 104% para 27% em 2006⁷. O alívio da dívida foi garantido através de esforços concertados de *lobby* e advocacia de governos africanos, movimentos africanos e da sociedade civil global.

Um ponto importante a ser lembrado aqui é que a maior parte da dívida era devida a governos bilaterais e instituições financeiras multilaterais.

O período pós crise financeira global de 2008 começou a exibir tendências em direcção a altos níveis de dívida pública de países africanos, com indícios de que alguns já estavam entrando em níveis insustentáveis de endividamento em 2018, com alguns países atingindo um índice de endividamento de 200%. O cenário em mutação do financiamento para o desenvolvimento fez com que os países africanos procurassem outras fontes de financiamento para o desenvolvimento. O declínio na ODA (ajuda para o desenvolvimento externo) e a redução do espaço para

5 *ibid*

6 Ver "The African Development Bank (2013): Monitoring Fiscal Sustainability in Africa (O Banco Africano para o Desenvolvimento (2013): Monitorando a sustentabilidade fiscal) na www.afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/Presentation.pdf

7 ODI Working Paper 397

financiamento concessional levaram os países africanos a depender cada vez mais de empréstimos.

Os países africanos que se graduaram para estatuto de país de renda média (como Zâmbia, Gana, Senegal) não têm mais acesso a empréstimos concessionais de bancos regionais e da Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA) e, portanto, recorrem a outras formas de financiamento para o desenvolvimento. Algumas projecções indicam que, nos próximos vinte anos, o financiamento concessional não estará disponível para a maioria dos países africanos. Por essa razão, haverá uma mudança crescente para instrumentos financeiros baseados no mercado, incluindo títulos soberanos, parcerias público-privadas, financiamento combinado e novos credores bilaterais, especialmente a China.

Os recentes aumentos no endividamento das novas fontes representam um risco em grande parte porque os países africanos ainda são frágeis: têm infraestrutura fraca, bases de produção estreitas, são ainda altamente dependentes de mercadorias internacionalmente comercializáveis (*commodities*), mercados financeiros mais superficiais, instituições fracas (incluindo gestão de projetos e dívidas), capacidade administrativa limitada, sistemas fiscais menos eficientes, bem como quadros jurídicos fracos. Em tempos mais recentes, vários países africanos recorreram cada vez mais à emissão de títulos soberanos internacionais.

As Estatísticas de Dívida Internacionais (IDS) do Banco Mundial mostram que títulos da África Subsaariana emitidos para credores privados (sem fazer a distinção sobre mercados domésticos ou internacionais) subiram de US \$18,3 mil milhões em 2008 para US \$77,5 mil milhões em 2016. Estima-se que US \$25 mil milhões devam vencer em 2018 e alguns países africanos (supostamente Gana, Moçambique, Zâmbia, Ruanda, Senegal e Tanzânia) já estão contemplando à busca de refinanciamento.

Pode haver algumas vantagens para as *Eurobonds* (*obrigações emitidas num país fora do país de domicílio do emissor*): os governos têm mais controlo e flexibilidade do uso dos recursos da dívida, pois os termos e condições são geralmente mais favoráveis do que outros instrumentos de dívida externa. Por essa razão, esses títulos foram emitidos por várias razões, incluindo o financiamento do *déficit*. Os títulos poderiam também potencialmente fortalecer a disciplina macroeconómica, a transparência e a prestação de contas, se usados adequadamente, pois poderiam estar sob o olhar dos cidadãos e dos participantes do mercado internacional. Da mesma forma, se usados adequadamente, eles poderiam ser usados para investimentos de longo prazo que a ODA tradicional é insuficiente ou não é acessível.

Existem, no entanto, muitos riscos associados às emissões de *Eurobonds*: incluem o facto de que o reembolso está no vencimento e não é amortizado. Na ausência de um Fundo de amortização viável, a dívida pode ser insustentável. Em segundo lugar, como os títulos são denominados em moeda estrangeira (geralmente em USD ou seja dólares norte-americanos), existem riscos cambiais em que qualquer forma de desvalorização pode gerar mais dívidas; as taxas de juros podem mudar, aumentando o custo da dívida. *Eurobonds* também são potencialmente mais difíceis de reestruturar devido ao grande número de credores envolvidos no negócio.

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) estão se tornando cada vez mais populares entre os governos africanos, já que é possível alavancar os abundantes recursos do sector privado para projectos de infraestrutura em larga escala que os próprios governos sózinhos não poderiam conseguir, mas também compartilhar riscos entre o público e sectores privados. Há muitos riscos associados às PPPs que os governos precisarão examinar com base em experiências em outros países. Isto é fundamental para aqueles que são associados a questões de transparência e prestação de contas, em particular, em torno dos custos associados à dívida associada, especialmente porque são tratadas como transações fora do orçamento.

Existem também outras fontes de financiamento que afectam a sustentabilidade da dívida. Um dos principais é os financiadores não tradicionais da Cooperação Sul-Sul, dos quais China, Índia e Brasil são significativos. Estes em si representam outros riscos.

Deve notar-se que, embora o último alívio da dívida fosse possível através do HIPC e da MDRI, tal como está hoje, não existem novos mecanismos para o alívio da dívida. O Mecanismo de Reestruturação da Dívida Soberana proposto em 2001 pelo Fundo Monetário Internacional sofreu oposição do governo dos EUA e é, portanto, moribundo. Em 2014, a Assembleia Geral da ONU adoptou uma resolução “para o estabelecimento de um marco legal multilateral para os processos de reestruturação da dívida pública”. Pouco aconteceu desde então, a resolução não é vinculativa.

A instabilidade fiscal tem sido uma das principais características das economias africanas directamente relacionadas a questões de dívida. A falta de disciplina fiscal nos países africanos levou a *déficits* orçamentais persistentes e aumento do estoque de dívida⁸. A África Subsaariana mostrou igualmente um declínio na transparência, participação e supervisão do orçamento. A Pesquisa do Orçamento Aberto de 2017 mostra que dos 27 países da África é menos aberta sobre suas actividades fiscais do que outros países do mundo. No Índice do Orçamento Aberto 2017, a África Subsaariana marcou 29, contra 73 da Europa Ocidental e dos Estados Unidos da América⁹. A falta de transparência e responsabilidade contribui para *déficits* orçamentais e dívidas persistentes.

Dado que os países africanos são dependentes de receitas volumosas de *commodities*, tornando seus orçamentos vulneráveis às pressões fiscais, existe a necessidade de uma estrutura legal que requeira disciplina fiscal.

A necessidade de a África procurar soluções para a dívida sustentável é inevitável.

8 African Development Bank: Monitoring Fiscal Sustainability in Africa: Symptoms and Sources, August 2013 (Banco Africano para o Desenvolvimento: Monitorando a Sustentabilidade Fiscal: Sintomas e Fontes, Agosto 2013)

9 Open Budget Survey Table 3 on page 20 at (Pesquisa do Orçamento Aberto, Tabela 3 na página 20 na) <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>

A CARTA

Esta, a Carta Africana sobre a Contratação de Empréstimos é emitida neste.... Dia de2018 pelos Chefes de Estado e de Governo dos países africanos abaixo assinados, delineando os princípios, condições, regras e estruturas de responsabilidade sob as quais a contração, utilização e monitoria da dívida pública será feita, e definindo os direitos, privilégios e responsabilidades dos países africanos abaixo assinados ao longo de todo o processo de governação e gestão da dívida na África.

PREÂMBULO

Comprometendo-se a perseguir a aspiração comum de uma África próspera baseada no crescimento inclusivo e no desenvolvimento sustentável, conforme consagrado na Agenda Africana 2063 “A África que Queremos”,

Relembrando que a maioria dos países da África enfrentou uma crise da dívida durante os anos 1970, 1980 e 1990, que teve impacto negativo no desenvolvimento do povo africano;

Consciente de que os governos actuais e futuros são agentes do Estado e têm a responsabilidade de proteger os interesses dos cidadãos quando contratam obrigações de dívida;

Estando plenamente conscientes de que são os cidadãos que devem em última análise reembolsar o dinheiro e, portanto, o seu envolvimento com os governos como indivíduos, as organizações da sociedade civil e os movimentos da dívida pública são legítimos e estão garantidos pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos;

Reconhecendo que as dívidas públicas contratadas são vinculativas para os sucessivos governos e para as gerações futuras, a adesão a práticas prudentes de endividamento público e gestão da dívida é essencial para o desenvolvimento intergeracional;

Conscientes de que os países africanos enfrentam enormes problemas nos processos de contratação e aprovação de empréstimos e gestão da dívida pública, contribuindo para níveis de dívida insustentáveis que podem comprometer os gastos com educação, saúde e outras necessidades sociais e de desenvolvimento;

Preocupado com os níveis crescentes de endividamento insustentável, como resultado de choques externos, altos custos de financiamento e, por vezes, insustentabilidade fiscal, resultantes da indisciplina fiscal no continente africano e os riscos que estes acarretam;

PORTANTO,

Os signatários desenvolveram/ adoptaram esta Carta visando equilibrar de forma sustentável os níveis da dívida pública com a necessidade de acelerar o desenvolvimento inclusivo e melhorar a prestação de serviços públicos em África; contribuir para a melhoria da transparência dos processos políticos, institucionais e administrativos utilizados; e a responsabilização dos actores estatais envolvidos na contratação e gestão da dívida pública, a emissão de garantias públicas, a selecção e implementação de projectos financiados por dívida e a formulação e execução de política fiscal geral, no contexto dos quadros legais fortalecidos e do estado de direito.

1.0 COMPROMISSOS

1.1 O QUADRO JURÍDICO

Para que a dívida pública seja sustentável, há necessidade de um quadro legal robusto, que também garanta que haja ampla consulta sobre os requisitos a serem atendidos, a prudência dos empréstimos governamentais, o nível de transparência e responsabilidade nos processos e acordos de empréstimo, e a supervisão correcta na utilização do dinheiro emprestado. As boas práticas devem ser

obrigatórias, implicando que todos os empréstimos sejam avaliados *ex ante* e avaliados no seu desempenho, bem como após a sua utilização. Um bom quadro legal¹⁰, em última instância, busca proteger o público de decisões fiscais irresponsáveis que sejam tomadas a critério dos que estão no poder. Um bom quadro legal assegura a distribuição equitativa dos recursos públicos e equilibra os encargos intergeracionais entre as gerações actuais e futuras. Um bom quadro jurídico deve conter, no mínimo, os seguintes princípios:

1. Aquando da apresentação do orçamento nacional anual, o Ministro responsável pelas Finanças indicará ao Parlamento, em relação à dívida pública, as estimativas de juros e encargos de serviço da dívida do Parlamento e quaisquer reembolsos de empréstimos; indicar intenções em relação a empréstimos e outras formas de responsabilidade pública, o que aumentará a dívida pública durante esse ano e futuros exercícios financeiros; e empréstimos acumulados de exercícios anteriores.
2. O Ministro das Finanças deverá apresentar, no final de cada mês, no Boletim Oficial da República e nos meios de comunicação públicos, os empréstimos efectivos para esse período e para o exercício até ao final desse ano.
3. Um empréstimo obtido pelo governo será aplicado unicamente para os fins para os quais foi obtido e de acordo com os termos e condições sob os quais foi obtido, a menos que o Parlamento seja consultado e vote a favor da aplicação dos fundos para outra finalidade.
4. O Ministro das Finanças apresentará ao Parlamento, de seis em seis meses, todos os empréstimos obtidos pelo governo. O relatório deve incluir:

¹⁰ Extraído das boas práticas na África do Sul, Quênia, Nigéria, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

- (a) *os nomes das partes dos empréstimos;*
 - (b) *O montante do empréstimo e a moeda em que é expresso e em que é reembolsável;*
 - (c) *Os termos e condições do empréstimo, incluindo juros e outros encargos devidos e as condições de reembolso;*
 - (d) *O valor do empréstimo adiantado no momento em que o relatório foi submetido;*
 - (e) *O propósito para o qual o empréstimo foi / é usado e o benefício percebido do empréstimo e qualquer outra informação que os Membros do Parlamento considerem apropriada.*
5. O relatório para o Parlamento incluirá ainda um registo de todas as garantias dadas pelo governo dentro do período de referência, bem como os valores acumulados das garantias. Com relação a cada garantia, o registo deve incluir:
- (a) *Nomes das partes do empréstimo que são garantidas;*
 - (b) *O valor principal desse empréstimo; e*
 - (c) *Termos e condições aplicáveis ao empréstimo.*
6. Uma instituição pública não será autorizada a contrair empréstimos, a garantir um empréstimo ou a comprometer as finanças públicas, salvo se tal for autorizado ao abrigo de uma lei do Parlamento ou de uma lei relativa a essa instituição. Toda dívida pública somente será contratada por intermédio do Ministro das Finanças.
7. Quando uma pessoa ou entidade empresta dinheiro a uma instituição pública em violação da Constituição ou de uma Lei do Parlamento, o Estado e essa instituição pública não devem ficar vinculados ao contrato.
8. Propósitos para os quais o dinheiro pode ser emprestado devem ser restritos ao financiamento de desenvolvimento de capital ou qualquer outra finalidade aprovada pelo Parlamento por uma resolução especial.

9. O Ministro das Finanças apresentará ao Parlamento uma estratégia de gestão da dívida a médio prazo no que se refere à responsabilidade efectiva e à eventual responsabilidade por empréstimos e garantias e aos seus planos para lidar com essas responsabilidades. As informações na estratégia de gestão da dívida devem incluir:
- (a) *O estoque total da dívida na data da declaração;*
 - (b) *As fontes dos empréstimos concedidos ao governo e a natureza das garantias dadas pelo governo;*
 - (c) *Os principais riscos associados a esses empréstimos e garantias;*
 - (d) *Os pressupostos subjacentes à estratégia de gestão da dívida; e*
 - (e) *Uma análise da sustentabilidade do montante da dívida, tanto real como potencial (v. 33 (3)).*
10. A Constituição dará legitimidade a qualquer pessoa para requerer ao tribunal a execução das disposições da constituição ou de uma Lei do Parlamento relativa a finanças públicas e dívida pública.

1.2 GABINETE DE GESTÃO DA DÍVIDA:

- 1). A fim de apoiar uma gestão eficiente e eficaz da dívida, os países africanos devem estabelecer um Gabinete de Gestão da Dívida Pública como uma entidade corporativa cujas funções incluam a preparação de uma Estratégia de Gestão da Dívida a Médio Prazo; elaboração e publicação e plano anual de empréstimos; aconselhar o Ministro das Finanças sobre todos os empréstimos do governo; avaliar todos os empréstimos e garantias prestadas, realizando análises anuais de sustentabilidade da dívida; e preparar previsões de dívida pública.

2). Deveres e funções incluem:

- (i) *Estabelecer um sistema eficaz de gestão da dívida; manter uma base de dados pública confiável de todos os empréstimos tomados ou garantidos pelo governo;*
- (ii) *Preparar e implementar planos para a gestão eficiente da dívida externa e interna; e*
- (iii) *Minimizar o custo do empréstimo público; Previsão de obrigações de serviço de empréstimo para cada ano financeiro;*
- (iv) *Assegurar os resultados de desenvolvimento dos recursos emprestados;*
- (v) *Promover o desenvolvimento de instituições de mercado para títulos de dívida pública;*
- (vi) *Manter o rácio da dívida em relação ao PIB prescrito pela Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- (vii) *Garantir a partilha dos benefícios e custos da dívida pública entre as gerações actuais e futuras.*

- 3). O Gabinete deve ser mandatado para aconselhar o governo sobre o *déficit* financeiro a cada ano e os montantes a serem emprestados. Esse aconselhamento do órgão constituirá a base do programa nacional de contracção de empréstimos para o exercício financeiro subsequente, conforme aprovado pelo Parlamento.

Embora o poder de pedir emprestado ou garantir um empréstimo recaia sobre o Ministro responsável pelas Finanças, o Ministro só pode fazê-lo se os termos e condições do empréstimo estão em conformidade com os termos e condições padrão aprovados pela Assembleia Nacional.

1.3 ESTRUTURA DE POLÍTICA MACRO-ECONÓMICA E ACTO DE RESPONSABILIDADE FISCAL¹¹

A ligação e a interdependência entre a gestão da dívida, a política fiscal e a política monetária é complexa. Os níveis de receita e despesa do governo determinam o montante da dívida que precisa ser emitida. Por outro lado, a estrutura e o nível da dívida afectam os custos fiscais do serviço da dívida e podem comprometer a sustentabilidade fiscal. A má gestão fiscal e os altos níveis de endividamento podem levar à inflação e altas taxas de juros, o que, por sua vez, pode levar a menores receitas do governo.

A política monetária em termos de taxas de câmbio pode limitar o montante da dívida que pode ser adquirida e, por sua vez, a gestão deficiente da dívida pode restringir a disposição do Banco Central de desvalorizar uma moeda (reduzir as importações e incentivar as exportações), pois isso precipitaria uma crise da dívida. A política fiscal e a política monetária são interdependentes, uma vez que a inflação alta e as taxas de juros podem reduzir as receitas do governo e a administração fiscal deficiente pode levar a um aumento nas taxas de juros e na desvalorização da moeda. A política fiscal, a política monetária e a gestão da dívida não só precisam de ser coordenadas para alcançar a estabilidade macroeconómica, mas também de uma forma responsável e transparente para a sustentabilidade económica a longo prazo.

Tudo isso depende de uma responsabilidade fiscal forte, pois é mais volátil para a conveniência política.

As nações africanas devem promulgar uma **Lei de Responsabilidade Fiscal** que imponha as obrigações do Tesouro nacional para assegurar finanças públicas sólidas. O principal objectivo da lei será manter a transparência, a supervisão parlamentar e a sustentabilidade de médio e longo prazos das finanças públicas por meio do estabelecimento de

11. Estes existem em muitos países incluindo Reino Unido (UK), Croácia, Nigéria, Guyana, México, Hungria e Nova Zelândia.

regras fiscais de longo prazo (revistas periodicamente), com base nas quais o governo deve dirigir a sua política fiscal. A lei se baseará em boas práticas internacionais que resultarão em maior eficiência na alocação e gestão de gastos públicos, arrecadação de receitas, controlo de dívida e transparência em questões fiscais.

A lei consagrará vários deveres do Tesouro ou de qualquer outra agência a incluir o seguinte:

1. Estabelecer regras orçamentais duradouras destinadas a consagrar boas práticas para uma gestão fiscal sólida da cobrança de receitas e despesas com o fim de alcançar um regime fiscal sustentável, a fim de garantir o desenvolvimento inclusivo e o crescimento a longo prazo;
2. Fortalecer a responsabilidade fiscal por meio do uso da Estrutura de Gastos de Médio Prazo de três anos e da Avaliação de Impacto Fiscal anual das Leis, Decretos ou outras regulamentações e medidas governamentais relacionadas às despesas;
3. Realizar estudos fiscais e financeiros, análise e diagnóstico e divulgar os resultados ao público;
4. Construir reservas em tempos de melhores condições de comércio para combater as volatilidades de preços e as pressões fiscais;
5. Enfoque em ganhos de longo prazo em vez de curto prazo, por meio de um melhor uso de estruturas de despesas de médio prazo, para garantir o **planeamento intergeracional**;
6. Documentos de estratégia fiscal que incluiriam o seguinte:
 - a) *estimativas das receitas agregadas de cada exercício nos próximos três exercícios sociais, com base no Preço de Referência da Commodity predeterminado adoptado e nas projecções de receita tributária;*
 - b) *projecção agregada das despesas fiscais do governo para cada exercício nos três exercícios financeiros seguintes;*

- c) *mínimo de despesa de capital para cada exercício nos próximos três exercícios financeiros;*
 - d) *uma Demonstração Consolidada da Dívida estabelecendo e descrevendo o significado fiscal do passivo da dívida do Governo e as medidas para reduzir tal passivo;*
 - e) *Metas para a sustentabilidade da dívida (por exemplo, para reduzir a dívida para 70% como percentagem do PIB em x anos); e*
 - f) *demonstrações descrevendo a natureza e o significado fiscal de passivos contingentes e actividades parafiscais e medidas para compensar a cristalização de tais passivos.*
7. Avaliação anual dos riscos fiscais que possam surgir de choques externos, desempenho de parcerias público-privadas e outros desenvolvimentos macroeconómicos imprevistos.
8. Ao preparar o Quadro de Despesas de Médio Prazo, o governo deve realizar consulta pública, sobre o Quadro Macroeconómico, a Estratégia Fiscal, o Quadro de Receitas e Despesas, as prioridades estratégicas, económicas, sociais e de desenvolvimento do governo, e outros assuntos, que o Ministro julgar necessário:
- Desde que, tais consultas sejam abertas ao público, à imprensa e a qualquer cidadão ou representante autorizado de qualquer organização, grupo de cidadãos, que possa comparecer e ser ouvido sobre qualquer assunto.
9. O quadro macroeconómico, o documento de estratégia orçamental e o quadro de despesas a médio prazo serão aprovados pelo Parlamento.
10. **Regra da dívida:** A dívida pública será no máximo de **50% do PIB** em qualquer ano¹².

12 As adopted by the West African Economic and Monetary Union (WEMU) members: Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Senegal and Togo.



31 Atkinson Drive, Hillside
PO Box CY1517, Causeway
Harare, Zimbabwe
Tel: +263 242 778531/6 or 2912751-4
Fax: +263 242 747878
Email: afrodad@afrodad.co.zw
Web: www.afrodad.org

