



RELATÓRIO DA COMISSÃO PERMANENTE SOBRE COMÉRCIO, INDÚSTRIA, FINANÇAS E INVESTIMENTO, PARA A 51^a SESSÃO DA ASSEMBLEIA PLENÁRIA ORGANIZADA PELO PARLAMENTO DO MALÁUI DE 7 A 16 DE JULHO DE 2022

TEMA: "Mobilização de Recursos Internos como forma sustentável de gerir a dívida pública na região da SADC - QUE PAPEL PODE O PARLAMENTO DESEMPENHAR?"

Sr. Presidente, suplico que esta Assembleia Plenária aprove o Relatório do Comissão Permanente do Comércio, Indústria, Finanças e Investimento (TIFI) para a 51^a Sessão da Assembleia Plenária do Fórum Parlamentar da SADC, apresentado a mesa da Assembleia no dia 12 de Julho de 2022.

ÍNDICE

PONTO	PÁGINA
1.0 COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO	1
2.0 TERMOS DE REFERÊNCIA	1
3.0 NÚMERO E DATA DAS REUNIÕES	1
4.0 CONTEXTO	1
5.0 O RESUMO DAS APRESENTAÇÕES SOBRE O TEMA "MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS INTERNOS COMO FORMA SUSTENTÁVEL DE GERIR A DÍVIDA PÚBLICA NA REGIÃO DA SADC - QUE PAPEL PODE O PARLAMENTO DESEMPENHAR?"	2
5.1 Situação de dívida da SADC	3
5.2 O Papel dos Cidadãos no Quadro de Gestão da Dívida	3
5.3 O Papel do Parlamento	4
5.4 Mobilização de Recursos Internos	5
5.5 A Lei Modelo da SADC Sobre a Gestão de Finanças Públicas	6
6.0 RECOMENDAÇÕES.....	6
7.0 ELEIÇÕES PARA PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE	8
8.0 CONCLUSÃO	8
Anexo I - Recursos Humanos	9
Anexo II - Lista De Funcionários.....	9

1.0 COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO

O Comité foi composto pelos seguintes Membros:

1.	Dep. Tsepang Tsita-Mosena	(Presidente)	Lesoto
2.	Dep. Dumelang Saleshando	(Vice-Presidente)	Botsuana
3.	Dep. Ruth Mendes		Angola
4.	Dep. Mukendi Tumba Dep		DRC
5.	Sen. Isaac Mmemo Magagula		Eswatini
6.	Dep. Denis Namachekecha		Maláui
7.	Dep. Marie Joanne Sabrina Tour		Maurícias
8.	Dep. Jimmy Donovan		Madagáscar
9.	Dep. Carlos Moreira Vasco		Moçambique
10.	Dep. Vipuakuje Muharukua		Namíbia
11.	Dep. Audrey Vidot		Seychelles
12.	Dep. Hlengiwe Mkhaphi		África do Sul
13.	Dep. Dr Alfred James Kimea		Tanzânia
14.	Dep. Kalalwe Mukosa		Zâmbia
15.	Dep. Anele Ndebele		Zimbábue

2.0 TERMOS DE REFERÊNCIA

A Comissão Permanente do TIFI, orientado pelo seu mandato nos termos do artigo 42(b) do Regimento, reuniu no domingo, 1 de Maio de 2022 em Joanesburgo, África do Sul.

3.0 NÚMERO E DATA DAS REUNIÕES

A Comissão realizou uma reunião no domingo, 1 de Maio de 2022 para analisar o tema: "Mobilização de Recursos Internos como forma sustentável de gerir a dívida pública na região da SADC - Que papel pode o Parlamento desempenhar?"

4.0 CONTEXTO

Os mecanismos de financiamento da despesa pública permaneceram no núcleo da gestão das finanças públicas. Países de todo o mundo foram confrontados com um dilema sobre a melhor forma de mobilizar financiamento para fazer face à despesa pública, que é fundamental para a prestação eficaz de serviços. Os padrões de despesa expansionistas, associados a um espaço fiscal limitado, deixaram aos governos opções limitadas para além do aumento da contracção de empréstimos, resultando numa dívida que estava a caminhar para níveis insustentáveis para a maioria dos países. Em 2018, a dívida pública na SADC, em percentagem do PIB, foi a mais elevada dos últimos dez anos¹. O elevado nível

¹Fundo Monetário Internacional, Base de Dados de Perspectivas Económicas Regionais, Setembro de 2019, como reportado na SADC

weblink <https://www.sadc.int/about-sadc/overview/sadc-facts-figures/#GovernmentDebt>

da dívida externa na maioria dos países devido ao ritmo acelerado da contracção da dívida levantou questões sobre a adequação da legislação que rege a gestão da dívida pública nos países da SADC.

O aumento da dívida pública associado a despesas imprevistas ocasionadas por choques externos como a COVID-19 e a recente distorção nos preços do mercado petrolífero devido à guerra entre a Rússia e a Ucrânia, amplificou a terrível necessidade de os países da SADC olharem para dentro a fim de poderem resistir melhor a choques adversos e reduzir os custos económicos associados a estas crises, e concomitantemente desviarem-se da tentação de pedir empréstimos. Isto tinha assim exigido que os países da SADC acelerassem as medidas de mobilização de recursos internos como uma das medidas sustentáveis de combate ao colapso da dívida na Região. Contudo, o esforço de galvanização da mobilização de recursos internos não produziria resultados positivos se não fosse acompanhado por uma melhor gestão financeira do sector público, incluindo a atenuação de fugas financeiras e a contenção de seguimentos financeiros ilícitos. Além disso, um argumento a favor do reforço do envolvimento parlamentar na contracção e supervisão da subsequente utilização dos recursos adquiridos através de empréstimos foi forte e absolutamente relevante. Além disso, o apelo ao reforço do mandato do Comité de Contas Públicas na análise dos relatórios de auditoria e na responsabilização do governo pela sua utilização de fundos e recursos públicos através do exame das contas públicas não podia ser sublinhado em demasia. Havia, portanto, necessidade de reflectir sobre como é que o papel do Parlamento pode ser reforçado a este respeito.

De modo geral, os Parlamentos tinham tido desafios para alcançar e exercer plenamente o seu papel de supervisão da gestão financeira pública devido ao seu envolvimento inadequado na contracção da dívida, incluindo a falta de transparência por parte dos governos da SADC em questões relacionadas com a dívida. De facto, a informação relativa ao estado real da dívida pública na maioria dos países da SADC não era facilmente acessível.

À luz disto, era necessário que a Comissão TIFI explorasse várias formas através das quais os países da SADC poderiam aumentar a mobilização de recursos internos como resposta à elevada dívida pública face ao papel que os Parlamentos poderiam desempenhar no reforço da mobilização de recursos internos e na contenção de fugas.

5.0 O RESUMO DAS APRESENTAÇÕES SOBRE O TEMA "MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS INTERNOS COMO FORMA SUSTENTÁVEL DE GERIR A DÍVIDA PÚBLICA NA REGIÃO DA SADC - QUE PAPEL PODE O PARLAMENTO DESEMPENHAR?"

A Comissão recebeu uma apresentação especializada do Sr. Pepukai Chivore, Director, Gabinete do Orçamento Parlamentar no Parlamento do Zimbábue. Na sua apresentação, o Sr. Chivore explicou que o tema da dívida pública era

complexo e altamente técnico, pelo que não podia ser explicado por um único indicador-chave. O indicador mais utilizado foi o rácio dívida/PIB (Produto Interno Bruto), que mediu o número de anos que levaria para pagar a dívida se o PIB fosse utilizado para pagamento. Este era considerado um "indicador principal" que podia galvanizar a atenção pública em torno da situação da dívida de um país. Para além do rácio dívida/PIB, outros indicadores úteis incluíram dívida bruta, dívida líquida, dívida externa e interna e passivos contingentes.

A apresentação também destacou o seguinte:

5.1 Situação de dívida da SADC

A Comissão observou que o rácio da dívida em relação ao PIB da SADC aumentou para um máximo de 10 anos em 2018. A dívida pública aumentou de 56,3% do PIB em 2019 para 67,1% do PIB em 2020 e previa-se que tivesse atingido 69% em 2022.² Além disso, apenas seis Estados-membros, nomeadamente; Botsuana, República Democrática do Congo (RDC), Eswatini, Madagáscar, Malawi e República da Tanzânia tinham atingido a meta regional de 60 por cento do PIB em 2020. O Sr. Chivore indicou que o elevado nível da dívida externa na maioria dos países devido ao rápido ritmo de contracção da dívida levantou questões sobre a adequação da legislação que regia a gestão da dívida pública nos países da SADC. Em geral, os Parlamentos têm tido desafios para alcançar e exercer plenamente o seu papel de supervisão da gestão das finanças públicas devido ao seu envolvimento inadequado na contracção da dívida.

5.2 O Papel dos Cidadãos no Quadro de Gestão da Dívida

O Sr. Chivore apresentou que as decisões sobre o serviço da dívida deveriam ser tomadas depois de envolver os cidadãos, as organizações da sociedade civil (OSC) e o Parlamento. Os governos devem encarar os cidadãos como detentores activos dos direitos fundamentais, tal como defendidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e não como utilizadores passivos dos serviços públicos. O Director salientou que um enorme peso da dívida de um país infringia os direitos das gerações futuras que, em última análise, tinham de pagar as dívidas contraídas pelo Governo. Além disso, a prestação de serviços pode ser comprometida quando uma enorme quantidade de recursos teve de ser aplicada para o serviço da dívida ou quando um enorme encargo da dívida compromete o acesso de um país ao capital para melhorar a prestação de serviços. A este respeito, o processo de contracção de empréstimos deve ser transparente e participativo, envolvendo cidadãos e comunidades. A participação poderia ser feita através da representação parlamentar, da participação directa dos cidadãos ou da participação dos cidadãos através das suas organizações cívicas.

²Relatório sobre o Desempenho Económico Regional da SADC e o Ambiente Empresarial em 2020 e Perspectivas a Médio Prazo

A Comissão observou da apresentação que a prestação de informação aos cidadãos era fundamental porque, em última análise, a responsabilidade do serviço da dívida era suportada por todos os cidadãos do país. A informação que deveria ser fornecida aos cidadãos poderia incluir quem e quanto era devido, a finalidade e as condições em que os empréstimos foram concedidos, se os objectivos foram cumpridos, outros encargos para além dos juros, e os benefícios, se os houver, que foram acrescentados aos cidadãos como resultado dos empréstimos. O Governo, por outro lado, deveria empreender uma forte reforma da política económica para dar um forte impulso aos esforços destinados a acelerar a acumulação de capital, a produtividade e o crescimento económico, a criar confiança e a reforçar a capacidade do país para cumprir futuras obrigações de dívida externa quando estas se vencerem e assegurar que todos os acordos de empréstimo fossem revistos e aprovados pelo Parlamento antes de entrarem em vigor.

5.3 O Papel do Parlamento

Relativamente ao papel que o Parlamento poderia desempenhar na gestão da dívida, o Sr. Chivore afirmou que, através do seu papel legislativo, o Parlamento deveria estabelecer um quadro legislativo sólido para a gestão da dívida que fornecesse uma orientação estratégica às decisões de contracção de empréstimos e especificasse claramente os papéis e responsabilidades das instituições envolvidas na gestão da dívida. Estas instituições incluíam o Ministério responsável pelas finanças, o Banco Central, um Gabinete de Gestão da Dívida independente, o Auditor Geral e/ou um Comité de Gestão da Dívida. A Comissão observou que a eficiência da gestão da dívida num país era largamente baseada na eficácia destas instituições encarregadas da responsabilidade de gerir a dívida pública, tanto conjunta como independentemente.

Para além de estabelecer um quadro legislativo sólido, o Parlamento deveria normalmente desempenhar a função de escrutinar e ratificar os acordos de empréstimo assinados pelo governo antes de estes poderem entrar em vigor. Após a ratificação dos acordos de empréstimo, os Parlamentos devem controlar a implementação dos projectos de investimento financiados pelos acordos de empréstimo celebrados. O apresentador citou países como Moçambique e Zimbábue como alguns dos países que se propulsionaram para crises de dívida em resultado da falta de escrutínio dos acordos de empréstimo.

Foi explicado que se esperava também que o Parlamento integrasse a gestão da dívida pública nas quatro fases do ciclo orçamental, nomeadamente: elaboração, aprovação, execução e auditoria do orçamento. Durante o processo de supervisão ex-post, os Parlamentos, incluindo as Comissões de Contas Públicas, devem concentrar-se no cumprimento legal e assegurar que o plano de empréstimos aprovado esteja a ser seguido, o serviço da dívida foi empreendido de acordo com os acordos de empréstimo e também monitorizar a implementação de projectos de investimento financiados por empréstimos. Igualmente

importante foi a necessidade de supervisionar as operações das Empresas Públicas (SOE), que eram frequentemente os principais motores da dívida.

A Comissão tomou conhecimento de que o Parlamento também tinha um papel a desempenhar na garantia do cumprimento dos limites máximos de endividamento. Em particular, no artigo 3º do Anexo 2 do Protocolo da SADC sobre Finanças e Investimento, os Estados-membros concordaram que a estabilidade macroeconómica era um resultado desejável da convergência macroeconómica e que tal convergência macroeconómica seria medida e acompanhada por quatro indicadores, um dos quais era o rácio da dívida pública e garantida publicamente em relação ao PIB, tendo em conta a sustentabilidade de tal dívida. Para concretizar o desejo de convergência estabelecido no Anexo 2, a SADC tinha recomendado que os Estados-membros mantivessem um rácio da dívida pública em relação ao PIB não superior a 60 por cento.

5.4 Mobilização de Recursos Internos

A Comissão foi informada de que a África tinha capacidade de financiar adequadamente os seus programas de desenvolvimento a partir do seu próprio agrupamento de recursos³. A Agenda de Acção de Adis Abeba para o financiamento do desenvolvimento apelou aos países em desenvolvimento para que intensificassem os seus esforços no sentido de cobrar mais impostos a nível interno para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), os fundos necessários nas cinco áreas dos ODS (educação, saúde, estradas, electricidade, água e saneamento) aumentariam para 15% do PIB até 2030, mas a maior parte da África subsaariana exigia mais do que isso.

O Sr. Chivore alegou que embora a mobilização de recursos internos (DRM) se referisse à geração de poupanças a partir de recursos internos e à sua afectação a investimentos económico e socialmente produtivos, bem como à contabilidade dessa afectação, não significava necessariamente novos impostos ou taxas de impostos mais elevadas. No contexto da SADC, o DRM foi dificultado por receitas fiscais baixas apesar do elevado esforço fiscal, os registos de receitas de impostos sobre a propriedade sofreram de registos inadequados e as avaliações de propriedade permaneceram artificialmente baixas. Além disso, as forças políticas isentavam os ricos e poderosos, o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) era também relativamente volátil e tendia a concentrar-se nas indústrias extractivas com muito poucas ligações à economia nacional (UNCTAD, 2005). O investimento de carteira, com excepção da África do Sul, é de magnitude insignificante na região (UNECA, 2006). A apresentação sublinhou a importância da DRM e dos benefícios que a acompanham. O apresentador afirmou que o aumento dos DRM reduziu a vulnerabilidade aos choques, proporcionou um maior espaço político, aumentou a apropriação dos processos de desenvolvimento, aumentou a capacidade do Estado para melhorar o ambiente

³ O Relatório de Capacidade de África, 2015

económico interno e criou importantes externalidades positivas. Além disso, os esforços em matéria de GDH foram provavelmente vistos como um sinal positivo pelos doadores e investidores, aumentando assim o influxo de recursos externos.

A fim de melhorar a DRM, era importante para os países da SADC, entre outras coisas, reforçar os esforços para melhorar a DRM, aumentar a transparência na concessão de isenções fiscais, desenvolver uma forte postura anticorrupção e investir na recolha de dados financeiros.

5.5 A Lei Modelo da SADC Sobre a Gestão de Finanças Públicas

O apresentador indicou que a Lei Modelo da SADC sobre Gestão de Finanças Públicas, que ainda estava a ser analisada, era um instrumento chave que mudaria o panorama da gestão dos recursos públicos na Região da SADC, desde que seja bem transposta nos regimentos internos dos países. A dívida pública estava particularmente prevista no capítulo 8 da Lei Modelo. Este capítulo foi motivado pela constatação de que em pelo menos quatro países da SADC existiam leis ou directrizes administrativas sobre a gestão da dívida pública, com metas tais como 50% do PIB, mas sem qualquer penalização contra o governo se esta meta da dívida não fosse atingida. Além disso, em mais de cinco países da SADC, as leis e orientações administrativas sobre gestão da dívida e objectivos relacionados em percentagem do PIB não eram claras, enquanto que em alguns não existiam. Além disso, os detalhes completos da dívida pública existente não eram muitas vezes divulgados no Parlamento.

A Comissão foi informada de que as Cláusulas 72 e 82 da Lei Modelo previam que o orçamento fosse acompanhado por uma declaração abrangente sobre a dívida pública, publicada pelo menos uma vez por ano. A cláusula 91 concretizou a intenção no anexo 2 do protocolo da SADC sobre Investimento e Finanças, estabelecendo que o quantum da dívida não deve exceder 60 por cento do PIB. A Lei Modelo também procurou reforçar o papel do Parlamento no escrutínio da dívida, tal como salientado na cláusula 93 e também previu que o Comité de Contas Públicas (PAC) elaborasse uma estratégia para monitorizar o serviço da dívida acumulada e recomendar o controlo da dívida caso a dívida excedesse o limite máximo ou fosse susceptível de exceder o limite máximo.

6.0 RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta as deliberações anteriores, a Comissão decidiu recomendar à 51^a Assembleia Plenária do Fórum que a Assembleia:

- i. **Solicite** aos Estados-Membros a actualizarem o objectivo de convergência estabelecido no Anexo 2 do Protocolo de Financiamento e Investimento da SADC de manter um rácio da dívida pública em relação ao PIB não superior a 60%.

- ii. **Apele** aos Paramentos nacionais a participarem plenamente na contracção da dívida e a assegurarem que o plano de empréstimo aprovado seja seguido de forma consistente e que o serviço da dívida seja efectuado em conformidade com os acordos de empréstimo.
- iii. **Apele** aos Governos da SADC a criarem um ambiente favorável e propício ao investimento do sector privado, a fim de atrair mais instalações de empresas e, em última análise, aumentar a cobrança de receitas destas empresas.
- iv. **Implore** aos Paramentos Nacionais e aos governos da SADC que demonstrem vontade política para travar a corrupção, colmatar fugas de recursos e fuga de capitais através do estabelecimento de quadros legais mais fortes que permitam seguir, parar e recuperar os fluxos ilícitos de recursos financeiros.
- v. **Exorte energicamente** os países da SADC a endurecerem as sanções para os evasores fiscais, a fim de combater a evasão fiscal relacionada com a subdeclaração dos volumes de exportação, enganando os custos de produção e os preços de transferência.
- vi. **Apele** aos países membros para que desistam de oferecer generosas reduções fiscais que minam os esforços de DRM, mas continuem concentrados no aumento da transparência na concessão de isenções fiscais e na contenção de incentivos fiscais esbanjadores.
- vii. **Exorte** ainda aos governos da SADC a abraçarem a Visão Africana de Minas e a reforçarem as medidas nacionais para maximizar as receitas fiscais a fim de maximizar os retornos do sector mineiro.
- viii. **Apele** aos países membros para que tirem partido da Área de Comércio Livre Continental Africana para aumentar o comércio intra-africano e beneficiar da transferência de tecnologia e do desenvolvimento de cadeias de valor regionais.
- ix. **Encoraje** o FP da SADC a reforçar a colaboração com a sociedade civil que trabalha na agenda anticorrupção e facilitar a capacitação dos Parlamentares no combate à evasão fiscal, branqueamento de capitais e corrupção, num esforço para travar as fugas de receitas.
- x. **Resolva que** o FP da SADC, em colaboração com a sociedade civil, deve apoiar o papel de supervisão dos Paramentos nacionais para além do escrutínio e ratificação dos acordos de empréstimo assinados pelo governo, desenvolvendo um mecanismo de monitorização para reforçar a supervisão da implementação de projectos de investimento financiados por acordos de empréstimo.

7.0 ELEIÇÕES PARA PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE

Tendo em conta que o mandato do Presidente e do Vice-Presidente estava a chegar ao fim durante essa sessão, a Comissão elegeu novos titulares de cargos para o período de 2022 a 2024, como se segue:

- (i) Presidente – Tsepang Tsita Mosena, (Lesoto)
- (ii) Vice Presidente – Dumelang Saleshando (Botsuana)

A Comissão prestou homenagem ao Presidente e Vice-Presidente cessante por terem dirigido a Comissão com sucesso durante o seu mandato e prometeu o seu apoio contínuo à liderança eleita.

8.0 CONCLUSÃO

O DRM continua a ser fundamental no financiamento dos sectores social e económico e deve ser uma prioridade para a região. O reforço da capacidade operacional das administrações de receitas, tanto em termos administrativos como políticos, deve ser o foco dos governos da SADC para liderar os esforços de mobilização de receitas. O papel do Parlamento, através das suas funções de supervisão e legislativas nesta causa, continua a ser relevante não só na melhoria da cobrança de receitas, mas também na forma como as receitas são atribuídas e utilizadas. Argumenta-se, o debate sobre DRM está incompleto sem salientar a necessidade de salvaguardar os recursos públicos de várias formas de fuga de receitas, incluindo a gestão da dívida.

A Comissão continua esperançada que, uma vez aprovada, a Lei Modelo de Gestão das Finanças Públicas seja fundamental na reforma da gestão dos recursos públicos, incluindo a dívida pública na região da SADC e não só.

A Comissão deseja deixar registada a sua gratidão ao perito, Sr. Pepupkai Chivore e aos Parlamentos Nacionais sem cujo apoio o trabalho da Comissão não teria sido executado com sucesso. A Comissão agradece igualmente à ActionAid Internacional pelo seu apoio financeiro para o acolhimento da reunião.

Anexo I - Recursos Humanos

Sr Pepukai Chivore, Director do Orçamento Parlamentar, Zimbábue

Anexo II - Lista De Funcionários

O SECRETARIADO DO FÓRUM PARLAMENTAR DA SADC

- 1) Sra. Boemo Sekgoma, Secretária-geral
- 2) Sra. Yapoka Mungandi, Directora - Administração, Finanças e Recursos Humanos
- 3) Sra. Clare Musonda, Directora de Governação Empresarial
- 4) Sr. Sheuneni Kurasha, Gestor do Programa - Democracia, Governação e Direitos Humanos
- 5) Sra. Edna K Zgambo, Secretária da Comissão- Comércio, Indústria, Finanças e Investimento
- 6) Sra. Sharon B M Nyirongo, Secretária da Comissão - Alimentação, Agricultura e Recursos Naturais
- 7) Sra. Luziela Fernandes – Secretária da Comissão – Reunião Parlamentar Regional das Mulheres
- 8) Sra Agnes Lilungwe– Assistente Pessoal da Secretária Geral
- 9) Sra. Paulina Kanguatjivi Assistente de Procedimentos e Coordenadora
- 10) Sr Toivo Mwaala, Assistente de Finanças

Parlamentos Nacionais

- | | |
|----------------------------------|---------------|
| 1) Veronica Ribeiro | Angola |
| 2) Jabulile Malaza | Eswatini |
| 3) Sra. Liva N H. Raharison | Madagascar |
| 4) Sr Bao T Ratahirisoa | Madagascar |
| 5) Sra. Natalie Leibrandt-Loxton | África do Sul |
| 6) Sr Cleopas Gwakwara | Zimbábue |
| 7) Sr. Jaime Numaio | Moçambique |
| 8) Sr Geoffrey Zulu | Zâmbia |