



RELATÓRIO DA REUNIÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE COMÉRCIO, INDÚSTRIA, FINANÇAS E INVESTIMENTO (TIFI) DO FP-SADC À 53.ª ASSEMBLEIA PLENÁRIA

LEMA: «LIMITE DE ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS MEMBROS DA SADC»

Sr. Presidente, venho propor a esta Assembleia Plenária a adopção do Relatório da Comissão Permanente do Comércio, Indústria, Finanças e Investimento (TIFI) à 53.ª Assembleia Plenária do Fórum Parlamentar da SADC apresentado à mesa da Assembleia no dia 4 de Julho de 2023.

ÍNDICE

1.0	COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO.....	3
2.0	TERMOS DE REFERÊNCIA DA COMISSÃO	3
3.0	ENQUADRAMENTO	3
4.0	RESUMO DAS COMUNICAÇÕES E RESPECTIVAS DELIBERAÇÕES	4
4.1	COMUNICAÇÃO DO SR. PEPUKAI CHIVORE, ECONOMISTA.....	4
4.2	RESUMO DA COMUNICAÇÃO APRESENTADA PELO SR. SIMON MTAMBO, DIRECTOR-ADJUNTO DO GABINETE PARLAMENTAR DO ORÇAMENTO DA ASSEMBLEIA NACIONAL DA ZÂMBIA, SOBRE «O PAPEL DO PARLAMENTO NA GESTÃO DA DÍVIDA NA ZÂMBIA»	6
5.0	DELIBERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	8
6.0	CONCLUSÃO.....	11
7.0	ANEXOS	13
	Anexo I – Lista de funcionários.....	13
	Anexo II – Palestrantes	13
	Anexo III – Consultor da comunicação social	13

1.0 COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO

A comissão tinha os seguintes membros efectivos:

1. Deputado Dithapelo Keorapetse, Vice-presidente da comissão, Botswana
2. Deputada Ruth Mendes, Angola
3. Deputado Muber Thoniot Serge, RDC
4. Deputada Ramarosa Emiline Rakotobe, Madagáscar
5. Deputado Francis Lucky Phisso, Malawi
6. Deputado Carlos Moreira Vasco, Moçambique
7. Deputado Vipuakuje Muharukua, Namíbia
8. Deputada Ntombuvuyo Veronica Mente-Nkuna, África do Sul
9. Deputado Dr. Alfred James Kimea, Tanzânia
10. Deputado Kalalwe Mukosa, Zâmbia
11. Deputado Anele Ndebele, Zimbabwe
12. Senador Isaac Mmemo Magagula, Eswatini
13. Deputada Marie-Jeanne Sabrina Tour, Maurícias
14. Deputado Egbert Aglae, Seicheles
15. Parlamentar ainda por indicar, Lesoto

2.0 TERMOS DE REFERÊNCIA DA COMISSÃO

A Comissão Permanente de TIFI, guiando-se pelo seu mandato estabelecido nos termos da alínea b) do Artigo 42.º do Regimento Interno do FP-SADC, realizou, no âmbito da 53.ª Assembleia Plenária, a sua reunião subordinada ao lema «*Limite de Endividamento nos Estados Membros da SADC*».

3.0 ENQUADRAMENTO

O objectivo principal da reunião foi o de reflectir sobre o «limite de endividamento» como uma das medidas visando garantir a sustentabilidade da dívida nos Estados membros da região da SADC. A este respeito, os parlamentares têm o papel de fiscalizar a contracção da dívida e assegurar que a dívida se mantenha dentro de níveis sustentáveis. Foi chamada a atenção dos membros da comissão para o Anexo 2 do Protocolo da SADC sobre Finanças e Investimento, em que a SADC reconhecia que a estabilidade macroeconómica é fundamental para o crescimento económico em toda a África Austral. A este propósito, os parlamentos devem adoptar políticas destinadas a promover a coerência da gestão financeira. O anexo do Protocolo preconiza que os Estados membros devem esforçar-se por manter a sua dívida dentro de níveis sustentáveis.

O volume da dívida pública na região da SADC tem vindo a aumentar em direcção ao valor de referência de convergência de 60% do rácio dívida/produto interno bruto (PIB) para os países da SADC. Além disso, a dívida pública tem vindo a aumentar devido às exigências ocasionadas pela pandemia de COVID-19. Por conseguinte, é necessário acompanhar de perto este aspecto se os parlamentares quiserem ser participantes activos no percurso do desenvolvimento regional da região.

É necessário rever o actual papel dos parlamentos na contracção da dívida, se os parlamentos quiserem desempenhar um papel activo na protecção do nível de vida dos cidadãos da região da SADC contra as repercussões adversas associadas ao disparo da dívida pública.

Foi colocada a tónica na necessidade de dispor de leis, regulamentos e políticas que articulem claramente as disposições que garantirão o alcance de limites sustentáveis da dívida pública externa.

4.0 RESUMO DAS COMUNICAÇÕES E RESPECTIVAS DELIBERAÇÕES

A Comissão acompanhou comunicações apresentadas por dois economistas de renome, nomeadamente o Sr. Pepukai Chivore, economista e antigo director do Gabinete Parlamentar do Orçamento na Assembleia Nacional do Zimbabwe, e o Sr. Simon Mtambo, director-adjunto do Gabinete Parlamentar do Orçamento na Assembleia Nacional da Zâmbia.

4.1 COMUNICAÇÃO DO SR. PEPUKAI CHIVORE, ECONOMISTA

A reunião acompanhou uma comunicação apresentada pelo Sr. Chivore sobre a necessidade de os governos assegurarem que o nível e a taxa de crescimento da sua dívida pública sejam sustentáveis e pudessem ser suportados num vasto leque de circunstâncias, ao mesmo tempo que se cumprem os objectivos de custo e risco. Foi sublinhada a importância da existência de leis, regulamentos e políticas que estipulem os limites dos empréstimos da dívida pública externa, que devem estar ligados ao produto interno bruto (PIB) e às exportações do país.

A reunião observou que a inclusão do limite de endividamento na Lei Modelo sobre a Gestão das Finanças Públicas afirmava que o controlo parlamentar da dívida era uma prerrogativa do ramo legislativo do governo. O limite de endividamento existia para garantir o «poder da bolsa» ou a capacidade de as despesas públicas permanecerem sob a alçada do parlamento. O palestrante explicou ainda a forma como o limite de endividamento em relação ao PIB previsto na Lei Modelo sobre a GFP orientava a focalização de todos os agentes económicos para o indicador,

obrigando o governo a apresentar permanentemente relatórios sobre o referido tópico. Esta medida tinha o potencial de aumentar a transparência e a eficiência na afectação dos recursos limitados, na sequência das restrições à contracção de empréstimos.

Tendo em conta os elevados níveis documentados de utilização abusiva dos recursos públicos e a ineficácia da dívida para estimular o desenvolvimento, os limiares da dívida devem incentivar os governos a canalizar para o desenvolvimento os fundos que foram pedidos como empréstimos, a fim de fazer crescer as suas economias e a manter o rácio dívida/PIB dentro dos limites estatutários.

A comissão verificou que o Protocolo da SADC sobre Finanças e Investimento tinha como objectivo garantir que os países membros harmonizassem os seus regimes de investimento no sentido de apoiar um clima de investimento favorável para a região. A adesão aos limites da dívida era, por conseguinte, um indicador da disciplina orçamental, elemento importante para o alcance da estabilidade macroeconómica regional. Para concretizar o desejo de convergência estabelecido no Anexo 2 do Protocolo da SADC sobre Finanças e Investimento, a SADC aconselhou os Estados membros a manterem um rácio dívida pública/PIB não superior a 60%, embora reconhecendo que as disposições do Protocolo eram de natureza persuasiva e, portanto, não vinculativas.

Foi referido que, nos casos em que os Estados membros da SADC foram considerados em situação de incumprimento, estes tiveram geralmente uma baixa notação de crédito, o que resultou num aumento do custo da dívida. Este facto teve como consequência a queda da economia regional. Esta situação é diferente da dos países desenvolvidos, que controlavam as instituições financeiras mundiais e podiam, por vezes, ultrapassar a marca dos 100% em termos de rácio dívida/PIB, mas continuavam a ter acesso a novos capitais. Em contrapartida, os países da SADC precisavam de verificar constantemente as suas notações de crédito e adoptar políticas que pudessem manter sob controlo o apetite pela dívida.

O Sr. Chivore citou ainda alguns estudos de casos para reforçar a sua comunicação sobre a importância de garantir um limite máximo de endividamento sustentável, tal como se explica a seguir.

- **ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA)**

Nos Estados Unidos, sempre que a dívida federal se aproxima do seu limite legal, fica iminente uma paralisação do governo, o que acarreta sempre a ameaça de uma crise financeira, a menos que o Congresso e o Presidente subam esse limite. Os EUA tinham aumentado o seu limite de endividamento, de alguma forma, pelo

menos 78 vezes ao longo do último século e, geralmente, isso foi feito sem grande alarido. Numa situação de paralisação, as agências federais devem cessar todas as funções discricionárias até que seja aprovada uma nova legislação de financiamento e o Tesouro se limite a emitir nova dívida.

- **QUÊNIA**

Actualmente, o Quênia tinha um limite de endividamento fixado em termos absolutos e indexado em 10 triliões de xelins quenianos (78,83 mil milhões de dólares). A Secção 50(2) da Lei sobre a Gestão das Finanças Públicas (PFMA) estabelecia um limite máximo para os empréstimos contraídos pelo governo nacional, fixado pela Assembleia Nacional do país.

- **DINAMARCA**

O limite de endividamento da Dinamarca, denominado gældsloft em dinamarquês, foi adoptado em 1993 como um requisito constitucional. Foi fixado em 2 triliões de coroas dinamarquesas (284 mil milhões de dólares, ou seja 237,7 mil milhões de libras). Isto permitia que um pequeno país com um PIB relativamente elevado pudesse contrair empréstimos sem atingir o limite máximo. O limite máximo só foi alterado por excesso uma única vez, quando foi duplicado em 2010. Esta medida surgiu na sequência da crise financeira de 2008 e foi amplamente apoiada pelos partidos políticos dinamarqueses.

Ao concluir a sua comunicação, o Sr. Chivore reiterou a necessidade de os governos assegurarem um equilíbrio entre o PIB e o desempenho económico associado com o elevado custo dos empréstimos nos Estados membros da SADC.

4.2 RESUMO DA COMUNICAÇÃO APRESENTADA PELO SR. SIMON MTAMBO, DIRECTOR-ADJUNTO DO GABINETE PARLAMENTAR DO ORÇAMENTO DA ASSEMBLEIA NACIONAL DA ZÂMBIA, SOBRE «O PAPEL DO PARLAMENTO NA GESTÃO DA DÍVIDA NA ZÂMBIA»

O Sr. Mtambo sublinhou o empenho do Governo da Zâmbia na consolidação fiscal através do aumento das receitas e da redução das despesas como condição prévia para alcançar a estabilidade macroeconómica.

O prelector explicou que o papel da Assembleia Nacional na Gestão da Dívida Pública na Zâmbia deve ser entendido a partir de um quadro mais amplo de gestão das finanças públicas. O artigo 198.º da Constituição da Zâmbia (Emenda), Lei n.º 2/16, estabelece os princípios da gestão das finanças públicas, que incluem a contracção sustentável de empréstimos públicos para garantir a equidade multigeracional.

Salientou que a Assembleia Nacional da Zâmbia deriva o seu mandato da Constituição da Zâmbia (Emenda), Lei n.º 2/16, e que uma das suas funções estabelecida na alínea d) do n.º 2 do artigo 63.º, consiste em fiscalizar o desempenho das funções executivas, nomeadamente através da aprovação da dívida pública antes da sua contracção. Explicou ainda que a Lei n.º 15/22 relativa à gestão da dívida pública foi promulgada nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 207.º da Constituição da Zâmbia (Emenda), Lei n.º 2/16, que prevê a promulgação de legislação que prevê a categoria, a natureza e outros termos e condições de um empréstimo, subvenção ou garantia, que exigirá a aprovação da Assembleia Nacional antes da execução do empréstimo, subvenção ou garantia.

Explicou que a Constituição da Zâmbia confere à Assembleia Nacional o poder de aprovar o orçamento nacional. Foi salientado que o n.º 5 do artigo 202.º da Constituição da Zâmbia (Emenda), Lei n.º 2/16, estabelecia que a Assembleia Nacional aprova o orçamento nacional através de uma resolução tomada pelos deputados. Contudo, o prelector observou que os poderes que a Assembleia Nacional tinha de aprovar o orçamento se limitavam a alterar as estimativas das receitas e despesas sem alterar o montante total das estimativas da rubrica de Receitas e Despesas. O prelector advertiu que estas disposições herdadas do passado tendem a permitir uma acumulação insustentável de dívidas e podem ser sujeitas a abusos. O Sr. Mtambo delineou os pré-requisitos para manter uma disciplina fiscal sólida, que incluem a transparência e a responsabilidade na elaboração ou formulação de quadros macroeconómicos. Além disso, incentivou a promoção de um sistema financeiro público que garantisse o desenvolvimento equitativo do país.

O Sr. Mtambo sublinhou que, na Zâmbia, os decisores tinham consciência da necessidade de contrair empréstimos públicos sustentáveis, a fim de garantir a equidade inter-geracional, e estavam atentos a uma utilização prudente e responsável dos recursos públicos.

O prelector apresentou ainda as seguintes questões-chave relativas à gestão da dívida na Zâmbia:-

- i) Nos últimos anos, a política orçamental da Zâmbia tinha sido caracterizada por receitas baixas e constantes, bem como por despesas superiores às previstas;
- ii) Este padrão orçamental tinha levado o país a um défice orçamental perpétuo e cada vez maior;
- iii) Os défices orçamentais tinham aumentado de 1,8% do PIB em 2011 para uns impressionantes 14,5% e 9,6% do PIB em 2020 e 2021 respectivamente; e
- iv) Este défice orçamental crescente tinha levado a Zâmbia a uma dívida insustentável de mais de 120% do PIB.

A fim de inverter a acumulação da dívida pública, o Governo tinha-se comprometido com uma via de consolidação orçamental através do aumento das receitas e redução das despesas. A reunião debateu em seguida o que se deve fazer, com destaque para o papel dos órgãos legislativos na orçamentação. Foram destacadas três categorias de órgãos legislativos, nomeadamente —

- i) Órgãos legislativos responsáveis pela elaboração do orçamento**
Estes tinham a capacidade de alterar ou rejeitar as propostas orçamentais apresentadas pelo Executivo e de as substituir pelas suas próprias propostas;
- ii) Órgãos legislativos que influenciam a elaboração do orçamento**
Estes podiam alterar ou rejeitar a proposta de orçamento, mas não tinham a capacidade de formular os seus próprios orçamentos independentes; e
- iii) Órgãos legislativos que aprovam o orçamento**
Estes tinham um papel orçamental muito limitado e não tinham capacidade ou autoridade para rejeitar ou alterar as propostas orçamentais do Executivo de forma substantiva, para além de alterar as dotações dentro dos limites máximos propostos.

O Sr. Mtambo concluiu instando os parlamentos a desempenharem um papel mais activo no processo orçamental, a fim de garantir uma utilização eficaz e equitativa dos recursos e a aplicação dos limites máximos necessários em termos de limite da dívida.

5.0 DELIBERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Após as suas deliberações, a Comissão Permanente de Comércio, Indústria, Finanças e Investimento (TIFI) do FP-SADC:

Ciente do facto de que o parlamento é um interveniente fundamental na manutenção dos limiares da dívida e desempenha um papel de fiscalização para garantir que os governos canalizem os fundos contraídos para o desenvolvimento e o crescimento da economia.

Sabendo que os parlamentos devem ser pró-activos na imposição de limites máximos de endividamento, a fim de garantir uma acumulação sustentável da dívida e assegurar que os governos reduzam as despesas e aumentem a mobilização de recursos, de modo a alcançar a consolidação orçamental.

Alerta às responsabilidades dos parlamentos dos Estados-membros de se manterem activamente vigilantes relativamente ao volume da dívida pública dos Estados membros, uma vez que o cumprimento dos limites de endividamento é um indicador determinante da disciplina orçamental, que, por conseguinte, desempenha um papel crucial na estabilização macroeconómica regional.

Sublinhando a necessidade de garantir que os parlamentos mantenham uma abordagem abrangente para a abordagem da questão da dívida, incluindo a harmonização das leis sobre o limite da dívida pública nos Estados membros da SADC.

Por conseguinte, a comissão recomenda à 53.ª Assembleia Plenária para:

- i) Exortar** os Estados membros a reforçarem a gestão da sua dívida através das seguintes medidas:
 - a) criação de gabinetes independentes de gestão da dívida pública;
 - b) asseguramento da cooperação com as agências governamentais;
 - c) publicação de relatórios anuais sobre o cumprimento; e,
 - d) recurso aos relatórios de organizações da sociedade civil (OSC) e de grupos de reflexão.

- ii) Pedir insistentemente** ao Executivo para apresentar relatórios sobre o cumprimento do limite da dívida em relação ao PIB, a fim de:
 - a) garantir a sustentabilidade da dívida; e
 - b) aumentar a transparência e a eficácia da afectação de recursos limitados na sequência de restrições à contracção de empréstimos.

- iii) Aconselhar** os Estados membros a apoiarem o requisito de se adoptar o limite de convergência através das seguintes acções;
 - a) criação de estruturas organizacionais sólidas, incluindo, entre outras, um ministério ou agência de desenvolvimento económico;
 - b) Reforço do cumprimento ou da auditoria no seio da burocracia; e,
 - c) Fornecimento de orientações operacionais claras sobre a acumulação da dívida.

- iv) Incentivar** a adopção de um quadro jurídico uniforme em matéria de gestão das finanças públicas, no âmbito dos esforços de manutenção da estabilidade macroeconómica. A adesão aos limites de endividamento deve, por conseguinte, ser um indicador da disciplina orçamental enquanto elemento importante para o alcance da estabilidade financeira regional.

- v) **Apelar** aos parlamentos da SADC para que observem atentamente as excepções e salvaguardas na sua legislação, por exemplo, a cláusula de salvaguarda que, em alguns casos, resulta em grandes desvios das regras existentes, dificultando o regresso rápido às regras existentes. É a este tipo de cláusulas que se recorreu frequentemente durante a era da COVID 19.
- vi) **Chamar a atenção** para a necessidade de defender proactivamente a criação de órgãos legislativos de orçamentação que tenham a capacidade de alterar ou rejeitar as propostas de orçamento do Executivo, de modo a dar ao parlamento o poder real da bolsa.
- vii) **Aconselhar** os parlamentos da SADC a insistirem numa melhor estruturação que reflecta o estatuto e o papel do parlamento enquanto instituição que exerce a fiscalização das acções do governo, de modo a que o parlamento possa ser um interveniente activo e não um mero figurante na matriz da governação.
- viii) **Exortar** os Estados membros a investigarem exaustivamente os países que mantiveram de forma sustentável o rácio da dívida em relação ao PIB em níveis baixos, como a Dinamarca, a fim de se certificar que se baseiam nas melhores práticas.
- ix) **Pedir encarecidamente** aos Estados membros da SADC, os quais são na sua maioria ricos em recursos, que aproveitem os seus recursos naturais para apoiar as despesas públicas em vez de recorrerem a empréstimos. Podem ser citados exemplos de países da região, como o Botswana que tem tirado partido dos seus diamantes para apoiar o seu desenvolvimento económico.
- x) **Incentivar** os parlamentos da SADC a defenderem modelos reforçados de transparência e responsabilização para garantir que o «bolo nacional» não seja sobrecarregado por decisões imprudentes, incluindo a contracção de empréstimos insustentáveis. Isto exige um controlo cuidadoso das despesas públicas para garantir uma utilização prudente dos recursos, incluindo uma declaração aberta sobre a acumulação de dívidas.
- xi) **Solicitar insistentemente** aos parlamentos da SADC para que intensifiquem os seus esforços de sensibilização visando a incorporação das disposições relativas ao limite máximo dos custos de serviço da dívida, nomeadamente através da transposição da Lei-modelo sobre a Gestão das Finanças Públicas aos ordenamentos jurídicos nacionais. A este respeito,

aconselhar os Estados membros da SADC a aprenderem com a Namíbia, que limitou os custos do serviço da dívida em 10% das receitas.

- xii) Apelar** aos Estados membros para assegurarem que a Lei-modelo sobre a Gestão das Finanças Públicas contenha disposições relativas à obtenção da aprovação do Parlamento em caso de receitas inesperadas, imprevistas ou não planeadas, tais como os Direitos Especiais de Saque (DES).
- xiii) Encorajar** os parlamentos da SADC a examinarem os acordos sobre a exploração de recursos minerais, a fim de garantir a inclusão de cláusulas rigorosas nos acordos, de modo a maximizar os benefícios para os países anfitriões a partir dos múltiplos recursos da região, como o lítio e o petróleo.
- xiv) Pedir encarecidamente** aos parlamentos para reforçarem o seu papel de fiscalização da gestão da dívida pública, controlando os empréstimos contraídos, a fim de evitar empréstimos destinados a fins de consumo, incluindo empréstimos bancários opacos que tendem a alimentar a corrupção e as tendências corruptivas.
- xv) Exortar** os parlamentos a manterem-se atentos a potenciais violações dos acordos de empréstimo no âmbito do direito internacional, especialmente no caso de mudanças na gestão do Executivo, em que os novos titulares se recusam unilateralmente a ser responsabilizados pelos compromissos assumidos pelos governos anteriores.
- xvi) Salientar** que os parlamentos da SADC devem continuar a monitorizar a acumulação da dívida através da aplicação de vários instrumentos, tais como o rácio dívida pública/PIB, o rácio pagamento de juros/receitas, entre outros, como indicadores de convergência macroeconómica, tendo em conta a sustentabilidade da dívida.
- xvii) Apelar** aos parlamentares da SADC para monitorizarem outros custos relacionados com as dívidas contraídas (os custos ocultos).

6.0 CONCLUSÃO

Em conclusão, os membros da comissão permanente apreciaram as comunicações aprofundadas apresentadas pelos prelectores, que tinham desvendado de forma oportuna um tema que de outra forma seria complexo. Os parlamentos membros foram encorajados a estabelecer um diálogo efectivo com o Executivo, por forma a garantir que os empréstimos e as despesas públicas se mantivessem dentro de

limites razoáveis, a fim de evitar as crises financeiras associadas a empréstimos excessivos.

Além disso, a comissão encorajou os consultores da região a trabalharem no sentido de desenvolverem uma ferramenta que permita monitorizar o rácio da dívida pública em relação ao PIB e outros rácios relevantes, tais como os pagamentos de juros em relação às receitas na região.

Para concluir, os membros da comissão foram encorajados a continuarem comprometidos com o desenvolvimento sustentável das suas respectivas economias nacionais e a continuarem a trabalhar em conjunto no sentido de promover o crescimento e o desenvolvimento da região da SADC. Além disso, a reunião agradeceu ao pessoal do Secretariado do Fórum Parlamentar da SADC pelos seus esforços incansáveis na organização das reuniões das comissões permanentes.

Deputado Dithapelo KEORAPETSE
VICE-PRESIDENTE DA COMISSÃO

Dr. Cleophas GWAKWARA
SECRETÁRIO DA COMISSÃO

7.0 ANEXOS

Anexo I – Lista de funcionários

Secretariado do Fórum Parlamentar da SADC

Sra. Boemo Sekgoma, Secretária-geral

Sra.. Paulina Kanguatjivi, Coordenadora assistente de procedimentos

Sr. Ronald Windwaai, Funcionário de TIC

Dr. Cleophas Gwakwara, Secretário da Comissão

Funcionários dos parlamentos nacionais

Natalie Leibrandt-Loxton, África do Sul

Anexo II – Palestrantes

Sr. Pepukai Chivore, Economista

Sr. Simon Mtambo, Director Adjunto, Gabinete Parlamentar do Orçamento,
Assembleia Nacional da Zâmbia

Anexo III – Consultor da comunicação social

Sr. Moses Magadza especialista da comunicação social