



Análise do Monitor da Dívida em África

A transparência e a responsabilização em relação à dívida pública em África

ÍNDICE

<i>Lista de figuras</i>	2
<i>Agradecimentos</i>	2
<i>Acrónimos</i>	3
1. Introdução	4
2. Compreensão da transparência e da responsabilização em relação à dívida, e a importância das mesmas	5
3. As seis dimensões da transparência e da responsabilização em relação à dívida	7
3.1 Quadro legal.....	7
3.2 Enquadramento institucional.....	9
3.3 Sistemas informatizados de registo e gestão da dívida.....	12
3.4 Qualidade dos dados sobre a dívida.....	15
3.5 Reporte e divulgação dos dados.....	16
3.6 Fiscalização.....	20
4. O papel das IFI na promoção da transparência e da responsabilização em relação à dívida	22
4.1 As directrizes operacionais do G20 para o financiamento sustentável.....	22
4.2 A Iniciativa de Transparência da Dívida da OCDE.....	23
5. Conclusão	24
<i>Referências</i>	26

Lista de figuras

Figura 1: As seis principais dimensões da transparência e da responsabilização em relação à dívida.....	7
Figura 2: Legislação que rege o endividamento nos países do MDA.....	8
Figura 3: Ano de criação da UGD no seu formato actual.....	10
Figura 4: Dimensão das entidades de gestão da dívida.....	11
Figura 5: O DRMS utilizados nos países do MDA.....	12
Figura 6: Tipo de DRMS utilizado nos países do MDA e a data de introdução do mesmo.....	13
Figura 7: Desempenho do DRMS.....	14
Figura 8: Kit de Ferramentas de Qualidade dos Dados.....	15
Figura 9: Relatórios da dívida pelos países do MDA (número de países).....	17
Figura 10: Adesão dos países do MDA a iniciativas de divulgação da informação sobre a dívida.....	19
Figura 11: Auditoria das actividades de gestão da dívida.....	21

Agradecimentos

Este relatório integra uma série de publicações baseadas no Monitor da Dívida em África, da CABRI. O relatório foi elaborado por José Maurel, e revisto por Danielle Serebro e Jim Matsemela do Secretariado da CABRI.

ACRÓNIMOS

AGO	<i>Auditor General Office</i> – Tribunal de Contas
BM	Banco Mundial
CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento
CS-DRMS	Sistema de registo e de gestão da dívida do Secretariado da Commonwealth
DMFAS	Sistema de gestão da dívida e análise financeira
DQT	Kit de Ferramentas de Qualidade de Dados de Dívida
DRMS	Sistema de registo e de gestão da dívida
DRS	Sistema de reporte de devedores
EDMP	Estratégia da Dívida de Médio Prazo
EID	Estatísticas internacionais sobre a dívida
FMI	Fundo Monetário Internacional
GDP	Gestão da Dívida Pública
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GGD	Gabinete de gestão da dívida
IFI	Instituições financeiras internacionais
IFMIS	Sistema integrado de informação de gestão financeira
IIF	Instituto de Finanças Internacionais
ISC	Instituição Suprema de Controlo
MDA	Monitor da Dívida em África
PPP	Parceria público-privada
QEDS	Estatísticas Trimestrais da Dívida Externa
QPSDS	Estatísticas Trimestrais da Dívida do Sector Público
SDDS	Padrão Especial para Divulgação de Dados



1. INTRODUÇÃO

O Monitor da Dívida em África (MDA), lançado em Setembro de 2019, oferece uma plataforma única para a partilha de informações a respeito da dívida pública e das políticas, das práticas e dos mecanismos institucionais em África. Contém várias ferramentas para a aprendizagem paritária entre países em matéria da emissão e da gestão da dívida pública e oferece aos decisores políticos uma percepção mais abrangente das capacidades dos seus serviços de dívida pública no que tange à gestão da dívida e do risco associado.

Este estudo integra a série de Análises do MDA, uma série de relatórios que estuda as tendências no domínio da gestão da dívida em África com base na informação quantitativa e qualitativa disponível no MDA. Centra na transparência e na responsabilização no que respeita à dívida pública, um tema que tem estado no topo da agenda de reforma da gestão da dívida pública (GDP) nos últimos anos.

A ausência da transparência pode ter implicações graves. A nível mundial, oculta a verdadeira magnitude dos níveis de dívida e das respectivas vulnerabilidades, ao ponto de adiar a identificação de uma crise de dívida e, por conseguinte, vir a agravar a situação, e complicar e prolongar a eventual resolução da mesma. A nível nacional, a descoberta imprevista de uma quantidade elevada de dívida não contabilizada, ou de obrigações financeiras equiparadas a dívida, pode dar origem a uma crise da dívida, com custos económicos e sociais elevados para o país em questão, a par das consequências para a reputação do mesmo.

Em reconhecimento das consequências graves da ausência de transparência, os Ministros das Finanças e os Governadores dos Bancos Centrais do G-20, na sua reunião em Buenos Aires, na Argentina, em 2018, afirmaram que “o aumento dos níveis da dívida em Países de Baixo Rendimento (PBR), suscita preocupações a respeito da vulnerabilidade à dívida destas economias. Concordamos que o reforço das capacidade em matéria da gestão das finanças públicas, o fortalecimento dos enquadramentos políticos nacionais, e a melhor troca de informações podem contribuir para evitar novos episódios de sobre-endividamento nos PBR. Apelamos a uma maior transparência, tanto da parte dos devedores como dos credores”.¹

As instituições financeiras internacionais (IFI) responderam a este apelo com várias sugestões e iniciativas que vão desde a publicação de orientações operacionais para os credores até à criação de um registo voluntário de empréstimos comerciais. Embora estas medidas possam melhorar a estrutura global da dívida internacional, a principal conclusão dos inquéritos do MDA sugere que uma abordagem diferente é necessária para melhorar a transparência e a responsabilização da dívida.

A ausência de transparência em relação à dívida não resulta necessariamente da falta de vontade dos países em partilhar informação ou à ausência de estatísticas em relação à dívida. Os dados qualitativos recolhidos para o MDA revelam que o problema é mais complexo e reflexo das fragilidades na estrutura da GDP a nível nacional. Neste documento, identificamos seis grandes dimensões da transparência e da responsabilização em relação à dívida, nomeadamente: o quadro jurídico, os mecanismos institucionais para a gestão da dívida, o sistema de registo e de gestão da dívida (DRMS), a qualidade dos dados da dívida, o reporte e a divulgação de informação sobre a dívida, e a supervisão. Para cada uma destas dimensões, avaliamos a situação nos 23 países que participaram nos inquéritos do MDA em 2019 e 2021 e assinalamos as lacunas e as áreas que devem ser melhoradas.

A conclusão geral é que a consecução da transparência e da responsabilização da dívida é um trabalho em curso, e o grau de realização e de capacidades difere de país para país, e de contexto para contexto. Isto exige uma abordagem “ascendente”, caso a caso, visando a transparência e a responsabilização. Uma tal resposta não somente permitiria melhorar a transparência e a responsabilização em relação à dívida pública, e também permitiria que os países gozassem dos benefícios que os acompanham, incluindo a boa governação e, em última análise, a redução dos custos de financiamento.

1 Ver G-20 (2018).

2. COMPREENSÃO DA TRANSPARÊNCIA E DA RESPONSABILIZAÇÃO EM RELAÇÃO À DÍVIDA, E A IMPORTÂNCIA DAS MESMAS



A questão da transparência e da responsabilização em relação à dívida tem vindo a receber uma atenção considerável nos últimos anos, na sequência de vários casos de dívida não divulgada ou “oculta” em vários países, a saber na Grécia (2010), no Equador (2021) e em Moçambique (2016), para citar apenas alguns. Em todos os casos, a ausência de transparência deu origem a enormes custos económicos directos e indirectos para as economias em causa. Moçambique² é um caso singular, tratando-se, efectivamente num conluio entre bancos estrangeiros, empresários, políticos nacionais e funcionários públicos na prática de acções fraudulentas. O valor em questão - cerca de USD 2 mil milhões ou 12 por cento do PIB nacional - e os custos socioeconómicos, foram também excepcionais.

Outras formas de dívida oculta incluem:

- Empréstimos contraídos de credores “não tradicionais”³ cujas condições, nalguns casos, não são divulgadas;
- Passivos contingentes decorrentes das garantias emitidas pelo Estado, a saber aquelas associadas a contratos de parceria público-privada (PPP);
- Acordos de dívida colateralizada, de acordo com os quais o credor beneficia de direitos preferenciais em relação a determinativos activos (p. ex.: exportações de mercadorias de base) ou fluxos futuros de fundos; e
- Várias outras práticas de concessão de crédito, a saber o recurso a veículos para utilizações específicas, utilizadas para manter a dívida fora das contas públicas.

De acordo com o Banco Mundial (BM), a transparência da dívida é definida como “a disponibilidade de dados relativos à dívida e processos de endividamento legítimos, baseados em regras e passíveis de serem rastreados”.⁴

- A transparência no reporte refere-se à livre circulação e à disponibilidade de estatísticas da dívida, de modo que estas possam ser acedidas por todas as partes interessadas. Conforme referido na Secção 3.4, a disponibilização de informação sobre a dívida implica que deve também cumprir normas aceitáveis de qualidade.
- A transparência nas operações de endividamento trata-se de um aspecto de carácter qualitativo. Refere-se a informações que abrangem todo o ciclo de endividamento, como: Qual foi a razão por recorrer ao empréstimo em primeiro lugar? Como foi obtido o empréstimo? Como foi negociado? Em que termos e condições? Como é que o financiamento deve ser aplicado? Foi aplicado para as finalidades pretendidas? Quais foram os benefícios dos empréstimos contraídos, sobretudo aqueles que se destinavam a financiar um projecto?⁵ A referência à legitimidade e aos processos baseados em regras implica que devem existir leis e regulamentos que definem o que é e não é permitido, e se essas prescrições foram cumpridas. A rastreabilidade, por sua vez, refere-se à disponibilidade de documentação e de registos relativamente a cada empréstimo e operação relacionada ao longo de todo o ciclo de financiamento.

Embora se tenha prestado maior atenção à transparência da dívida, a responsabilização é igualmente importante. A transparência e a responsabilização são ambas componentes da boa governação, e, como tal, indissociáveis. Blommestein descreve os dois conceitos como “gémeos siameses”.⁶

2 O caso de Moçambique, alvo de atenção sem precedentes devido aos montantes em questão (cerca de USD 2 mil milhões) e os choques posteriores para a economia moçambicana, está bem documentado. Ver Centro de Integridade Pública e Chr. Michelsen Institute (2021) e Halon (2016). Na data de elaboração deste relatório, estava em curso um processo judicial para responsabilizar os responsáveis pelas suas acções.

3 “Credores não tradicionais” é um termo utilizado para descrever certos credores relativamente recentes, entre os quais, a China. Para uma discussão sobre o financiamento externo pela China, ver Horn, Reinhart e Trebesch (2019).

4 Ver Banco Mundial (2021).

5 É de assinalar que algumas destas considerações estão fora do âmbito da gestão da dívida, que tende a centrar-se no custo e no risco de compensação associados ao endividamento.

6 Ver Blommestein (2006).

No contexto da gestão da dívida, as medidas para garantir a responsabilização são multifacetadas. A prestação de contas começa no próprio GGD, com a elaboração de directrizes e procedimentos operacionais padrão que servem de guia para a gestão da dívida. Estas medidas devem ser reforçadas por medidas de controlo interno para garantir o cumprimento. As auditorias internas e externas, requisitos legais obrigatórios na maioria dos países, também são elementos importantes na promoção da boa governação e da prestação de contas. A obrigatoriedade de apresentar relatórios ao parlamento e a fiscalização por parte das comissões parlamentares garantem o efectivo exercício da fiscalização legislativa – uma componente fundamental da democracia. É igualmente importante fornecer informações sobre a gestão da dívida às organizações da sociedade civil e ao público em geral. Este aspecto é abordado em mais pormenor na Secção 3.6.

Conseguir a transparência da dívida sem garantir um nível adequado de responsabilização seria inútil, uma vez que deixaria a porta aberta ao uso ineficaz ou indevido do financiamento contraído e, em casos extremos, a práticas corruptas sem que os autores sejam responsabilizados pelas suas acções. Efectivamente, a corrupção foi a causa principal de alguns dos casos de “dívida oculta” acima referidos. No entanto, a responsabilidade não se trata apenas de sanções. Implica também uma oportunidade de recurso, de melhorar os sistemas e os procedimentos para evitar ocorrências semelhantes no futuro, e de garantir a devida utilização dos recursos obtidos em forma de empréstimos.

Qual a importância da transparência e da responsabilização em relação à dívida?

A transparência e a responsabilização em relação à dívida são importantes para os actores internos e externos.

Actores internos

No país devedor, existem vários actores:

A disponibilidade de dados da dívida, exactos e oportunos, é crucial para uma boa gestão macroeconómica e das finanças públicas, bem como para a gestão dos riscos associados à carteira de dívida. Os dados relativos à dívida influenciam vários aspectos da gestão macroeconómica e das finanças públicas, incluindo a formulação e implementação do orçamento, e a gestão de tesouraria e de caixa. O próprio gabinete de gestão da dívida (GGD) precisa de dados abrangentes da dívida para a gestão quotidiana da carteira de dívida, identificar os riscos associados e definir a estratégia da dívida a médio prazo (EDMP) do país.

Por lei, a maioria dos países deve apresentar ao Parlamento um relatório sobre a situação da dívida. Muitos países exigem também a apresentação de uma declaração sobre as garantias Estatais pendentes, tendo em conta os riscos orçamentais que estes representam. Outros actores nacionais são o público em geral, a sociedade civil, os meios de comunicação social, os investigadores, entre outros, todos os quais devem ser mantidos informados sobre a situação da dívida.

Actores externos

De igual modo, a comunidade de credores precisa de informações precisas e oportunas sobre a carteira de dívida de um país para poder definir políticas de financiamento apropriadas e sustentáveis ou, se surgir a necessidade, implementar opções de reestruturação da dívida ou mecanismos de alívio da dívida – como a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida, recentemente introduzida para atenuar os efeitos económicos da pandemia da Covid-19.

Para os credores privados e os investidores em títulos públicos, a informação sobre a carteira de dívida é particularmente importante para a devida avaliação desses títulos. A ausência de transparência pode levar ao aumento do prémio de risco de um país, e daí, ao custo do crédito.

As agências de notação de crédito são também importantes consumidores de estatísticas sobre a dívida para determinar o perfil de risco e a classificação dos países, sobretudo daqueles países que acedem aos mercados financeiros internacionais. A ausência de transparência irá muito provavelmente ter um impacto negativo na notação de crédito de um país e, como tal, no custo do crédito.

3. AS SEIS DIMENSÕES DA TRANSPARÊNCIA E DA RESPONSABILIZAÇÃO EM RELAÇÃO À DÍVIDA



A transparência da dívida e a responsabilização são multidimensionais. Identificamos seis dimensões principais, representadas na **Figura 1**. As seis dimensões são mutuamente inclusivas e assentam umas nas outras. Por exemplo, não é possível criar uma estrutura institucional sólida para a gestão da dívida, a menos que o quadro jurídico reconheça essa estrutura e identifique os seus mandatos e funções. Do mesmo modo, o reporte e a divulgação eficazes das estatísticas da dívida requerem a adesão aos padrões de qualidade e a devida implementação de um DRMS informatizado.

Nas subsecções que se seguem, estas dimensões serão abordadas uma a uma.

Figura 1: As seis principais dimensões da transparência e da responsabilização em relação à dívida



Fonte: A autora

3.1 Quadro legal



O quadro legal é a pedra angular da GDP num país. Define o processo e o contexto em que a gestão da dívida ocorre, e como o financiamento deve ser contraído, aplicado e reembolsado, ou seja, a estrutura de governação

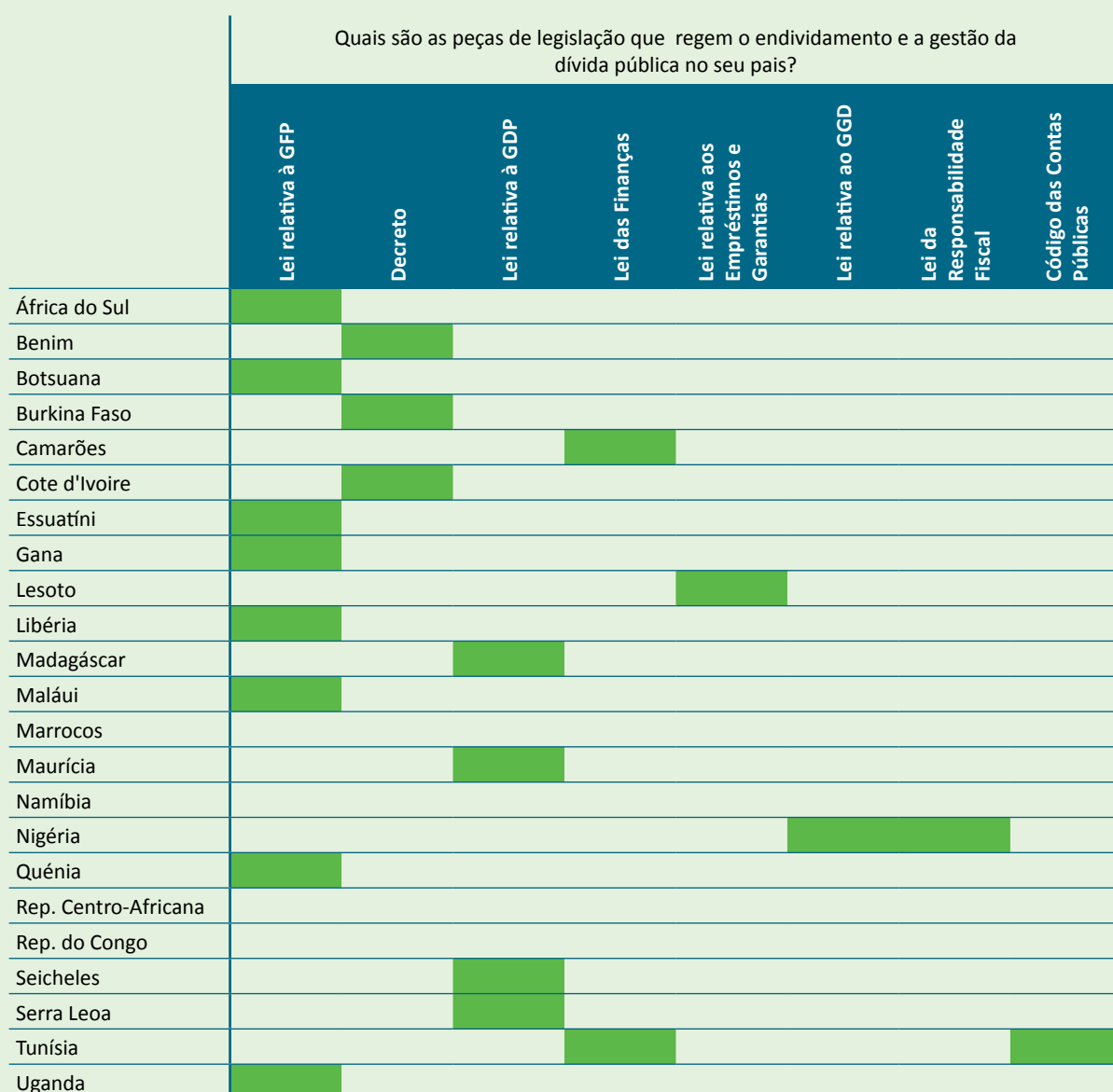
No passado, a tendência nos países em desenvolvimento era para a fragmentação da legislação relacionada com a gestão da dívida entre várias leis, com leis específicas a tratar de diferentes categorias ou mesmo instrumentos de dívida, por exemplo, financiamento externo, subvenções externas, bilhetes do tesouro, obrigações do tesouro, etc. Nas últimas duas décadas, muitos países consolidaram as leis relacionadas com a dívida, quer através da promulgação de legislação relativa à GDP, quer através da introdução de legislação sobre gestão das finanças públicas (GFP). Ambas as abordagens são satisfatórias e apresentam vantagens e desvantagens. A legislação sobre a GDP é, por definição, muito específica e aborda em pormenor as questões

relacionadas com a gestão da dívida, enquanto o âmbito da legislação da GFP é mais amplo e pode não ser tão exaustivo quando se trata da gestão da dívida. No entanto, a legislação da GFP tem a vantagem de ancorar a GDP no quadro global da GFP.

Quer os países optem por uma lei de GDP ou de GFP, outras leis também afetarão a eficácia do quadro legal para a gestão da dívida, a saber, a Constituição, as leis relativas à responsabilização financeira, as leis que regem as PPP, entre outras. As leis secundárias (ou regulamentos) também são importantes para a operacionalidade das disposições das leis relativas à gestão da dívida. Os regulamentos fracos podem comprometer a eficácia da legislação primária. Todas as leis relevantes devem ser passadas em revista para confirmar que contêm disposições que protegem a transparência.

Dos 14 países que responderam em inglês aos inquéritos do MDA, oito implementaram leis de gestão das finanças públicas e promulgaram leis específicas em relação à GDP, entre eles a Nigéria⁷, as Ilhas Maurícias, o Madagáscar, as Seicheles e a Serra Leoa. Os países francófonos, como o Benim, a Burkina Faso e a Côte d'Ivoire operam por decretos relativos à GDP.⁸

Figura 2: Legislação que rege o endividamento nos países do MDA



Fonte: Inquéritos do MDA: A República Centro-Africana, a República do Congo, Marrocos e a Namíbia não responderam a esta pergunta.

7 A legislação sobre a dívida da Nigéria inclui a Lei do GGD (2003) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2007).

8 Uma comparação rigorosa entre os sistemas jurídicos inglês e francês não é simples. Por conseguinte, os dados da Figura 2 são apresentados separadamente para os países anglófonos e os francófonos, que se baseiam em decretos. A referência aos países anglófonos e francófonos assenta na língua utilizada para responder aos inquéritos do MDA.

A existência de uma lei de GDP ou de GFP e respectivos regulamentos não garante necessariamente a transparência nem a responsabilização. Duas outras condições devem estar reunidas:

1. A legislação (primária e secundária) relativa à gestão da dívida deve conter disposições específicas que garantam a transparência e a responsabilização, entre elas:
 - A atribuição clara de funções, incluindo as do Ministro das Finanças e os poderes de delegação;
 - Indicação de um limite máximo da dívida pública e/ou um limite anual de endividamento público;
 - Responsabilidade estatutária (obrigatória) de reporte;
 - Cobertura abrangente, a saber, a contabilização de passivos contingentes;
 - Aprovação de documentos-chave pelo Parlamento; e
 - A necessidade de auditoria externa.

O quadro legal é fundamental também para definir disposições relativas à responsabilização, bem como as sanções aplicáveis às infrações. Neste sentido, poderá remeter a outras leis que lidam expressamente com a integridade, a ética e a conduta dos funcionários públicos.

2. Devem existir provas de que a lei e os regulamentos estão a ser cumpridos. Os inquiridos do MDA procuraram apurar se houve casos nos últimos três anos de as leis de PDM que não tenham sido cumpridas. Dos 22 inquiridos, a grande maioria (20 países, ou 90 por cento), respondeu pela negativa. Dois países (9 por cento) indicaram que houve ocasiões em que as leis de GDP não haviam sido cumpridas. Num dos casos, a infracção foi caracterizada pelos empréstimos terem sido contraídos sem o conhecimento do GGD. No entanto, as respostas não indicaram as consequências dessas infracções, excepto que o país obteve uma pontuação mais baixa na Avaliação do Desempenho da Gestão da Dívida (DeMPA).

Nem que exista um quadro jurídico exemplar e abrangente, certos factores afectam os resultados da transparência e da responsabilização, tais como desincentivos políticos e capacidades limitadas ou incapacidades na aplicação das disposições legais. Estes são aspectos que as administrações devem também abordar quando se trata da questão da transparência da dívida e da responsabilização.

3.2 Enquadramento institucional



A organização da instituição principal responsável pela gestão da dívida (tipicamente o GGD) e a sua relação com as demais instituições é fundamental para garantir um nível adequado de transparência e responsabilização em relação à dívida. As funções de gestão da dívida devem estar claramente identificadas e definidas; devem ser atribuídas às respectivas unidades, tendo em conta a segregação das tarefas e um equilíbrio adequado entre comando e controlo.

Devem também ser introduzidas medidas que garantam a responsabilização tanto no seio das próprias unidades como na instituição no seu todo. Para o efeito, devem ser estabelecidos procedimentos de controlo interno e obrigações de auditoria.

À semelhança da legislação em matéria de gestão da dívida, historicamente, as funções de gestão da dívida encontravam-se dispersas entre diversas entidades. Esta fragmentação dificultava imenso a coordenação das actividades de gestão da dívida e, nalguns casos, certas funções não eram realizadas por não existir um mandato claro. Por exemplo, não era invulgar o Ministério dos Negócios Estrangeiros desempenhar as funções de *front office* (em termos da obtenção e negociação de empréstimos/subvenções) enquanto os registos da dívida eram mantidos no Banco Central (devido à ausência de capacidades junto do Ministério das Finanças), tudo isto associado a uma análise muito fraca da dívida. A nível operacional, registava-se uma maior fragmentação; por exemplo, diferentes entidades eram responsáveis pela dívida externa e interna. Concentrando-se cada entidade nas suas próprias responsabilidades, era difícil obter uma visão global da carteira de dívida para avaliar os riscos e definir uma estratégia geral de gestão da dívida.

Ao longo dos anos, têm sido logrados muitos progressos no âmbito institucional, tendo todos os países integrados no MDA indicado que as funções de gestão da dívida haviam sido consolidadas numa única entidade (um departamento ou uma divisão) no Ministério das Finanças. A **Figura 3** resume a resposta dos países do MDA à pergunta: “Em que ano foi criada a Unidade de Gestão da Dívida (UGD)”.

Figura 3: Ano de criação da UGD no seu formato actual

Inícios de 1970s	Finais de 1980s	1992–1999	2000–2005	2009–2010	2012–2021
República do Congo (1971) Gana	Lesoto	África do Sul Madagáscar (1992) Côte d'Ivoire (1999)	Nigéria (2000) Seicheles (2000) Namíbia (2001) Serra Leoa (2002) Maurícia (2004) Camarões (2005) Tunísia (2005) Benim (2008)	Marrocos (2010) República Centro-Africana (2009)	Botsuana (2012) Quénia (2014) Libéria (2014) Essuatíni (2015) Uganda (2017)

Fonte: Inquéritos do MDA. Dois países não responderam.

É de assinar, contudo, que a localização e o nível hierárquico do GGD mudam de país para país:

- A Nigéria criou um DMO autónomo.
- Os países francófonos ou operam fundos consolidados autónomos (Benim, Camarões) ou criaram entidades de gestão da dívida nos Ministérios das Finanças (Côte d'Ivoire, Madagáscar, Marrocos, Tunísia).
- Nos países anglófonos, a entidade responsável pela gestão da dívida pode ser uma unidade (Essuatíni, Lesoto, Libéria), uma divisão (Gana, África do Sul), um departamento (Uganda) ou uma direcção (Quénia).

O caso da África do Sul ilustra um aspecto importante: o facto que o papel e a designação dos GGD evoluem com o tempo. Antes de 1990, a África do Sul concentrava-se na emissão e no registo da dívida; entre 1990 e 1999, o foco passou para os passivos e a gestão de tesouraria. A partir de 1999, o principal objectivo tem sido a gestão dos activos e passivos (GAP) com a criação de uma divisão de GAP no Tesouro Nacional.

Convém assinalar que, mesmo existindo um GGD, haverá outras entidades ou departamentos que contribuirão para alguns aspectos da gestão da dívida. Com poucas excepções, os países do MDA indicaram que as seguintes entidades contribuem para a gestão da dívida: o Banco Central, os serviços responsáveis pelas contas públicas, pelos aspectos macroeconómico e pelo orçamento. Um exemplo comum, conforme assinalado pela Namíbia e pela Maurícia, é que os leilões dos títulos públicos normalmente é função do Banco Central em estreita colaboração com o Ministério das Finanças. Na África do Sul, é ao Tesouro quem compete as decisões políticas e operacionais relativamente à licitação em leilões de taxa múltipla, como no caso dos Bilhetes do Tesouro. Num leilão pelo método de taxa uniforme, são leiloadas obrigações de taxa fixa e obrigações indexadas à inflação. A infraestrutura de administração dos leilões, no entanto, reside no Banco Central da África do Sul.

A estrutura das entidades de gestão da dívida também tem evoluído, tendo a maioria dos países adoptado uma configuração de acordo com as melhores práticas aplicadas pelas instituições financeiras.⁹ Esta estrutura,¹⁰ desagregada por função ao invés de por produto, redundou na criação de:

- Um *front office*, responsável *inter alia* pela coordenação e negociação com credores e investidores;
- Um *middle office*, responsável pela gestão de riscos, e o desenvolvimento e actualização da estratégia de gestão da dívida; e
- Um *back office*, encarregado de manter bases de dados da dívida exaustivas, precisas e oportunas, produzir estatísticas da dívida e regularizar as operações, como o serviço da dívida.

9 Alguns países, como o Botsuana, estão em vias de o fazer, conforme a resposta ao inquérito: “todas as obrigações da dívida são geridas na secção de Análise Orçamental e Gestão da Dívida. Estão em curso os preparativos para a criação de uma Unidade de Gestão da Dívida que desempenhará todas as funções de um GGD, incluindo as de *front office*, *middle office* e *back office*”.

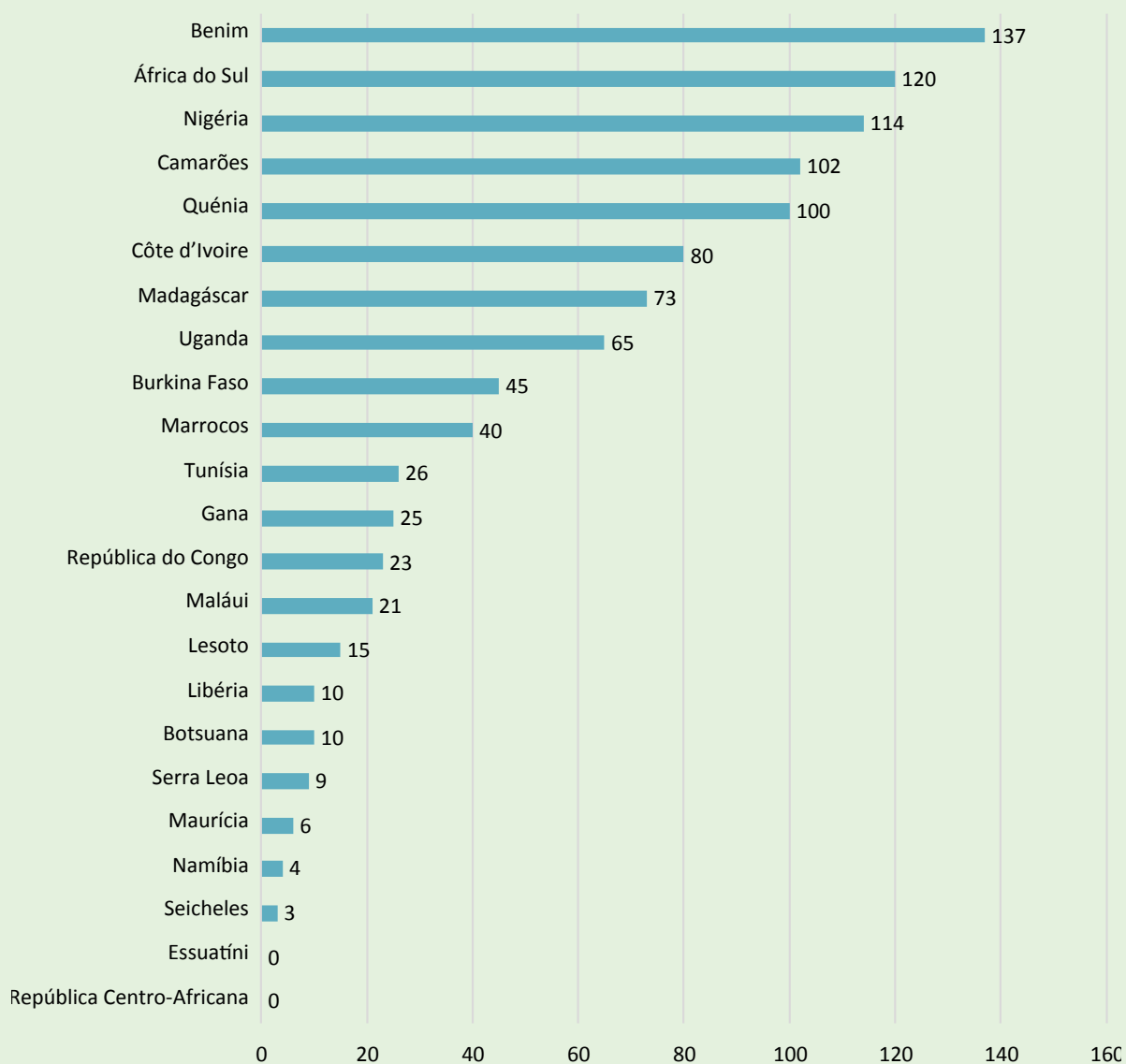
10 Alguns países, como a África do Sul, adaptaram a estrutura básica a três níveis para avaliar os riscos da dívida das empresas públicas.

Os recursos humanos e as competências disponíveis é outra consideração importante na consecução dos objectivos de transparência e de responsabilização em relação à dívida. O gabinete da dívida precisa de um número adequado de funcionários, devidamente formado em áreas como estatísticas de dados da dívida, produção de relatórios sobre a dívida, e os demais aspectos essenciais para poder cumprir o seu mandato e os objectivos de transparência e de responsabilização em relação à dívida.

A falta de pessoal pode obrigar os funcionários a trabalhar em várias áreas, violando assim o princípio da segregação de tarefas, com um impacto negativo na transparência e na responsabilização.

Os inquéritos do MDA recolheram dados sobre a dimensão das entidades de gestão da dívida. Conforme indica a **Figura 4**, regista-se uma grande variação entre os países.

Figura 4: Dimensão das entidades de gestão da dívida



Fonte: Inquéritos do MDA. 0 indica a ausência de resposta.

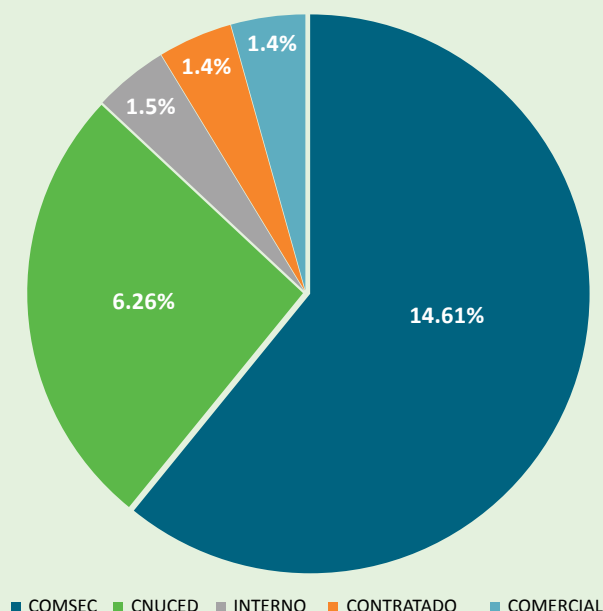
3.3 Sistemas informatizados de registo e gestão da dívida



DRMS informatizados constituem a espinha dorsal de qualquer gabinete de gestão da dívida. Fornecem um repositório da dívida do país, permitem o processamento de transações relacionadas, como os desembolsos e os serviços da dívida, permitem que os países calculem e prevejam a situação da dívida, apresentam informes da carteira da dívida em vários formatos. A maioria dos DRMS incluem também alguma funcionalidade analítica ou pelo menos permitem baixar de dados da dívida para ferramentas analíticas de terceiros, como o quadro de análise da sustentabilidade da dívida, a ferramenta analítica do FMI/BM.

Todos os 23 países que participaram nos inquéritos do MDA em 2019 e 2021 possuem um DRMS. A maioria dos países inquiridos (87 por cento) utilizam soluções disponíveis no mercado: 14 países (61 por cento) optaram pelo Sistema de registo e de gestão da dívida do Secretariado da Commonwealth (CS-DRMS)¹¹ e seis países (26 por cento) utilizam o sistema de gestão da dívida e análise financeira (DMFAS) da CNUCED. A África do Sul e a Tunísia estão a desenvolver sistemas individuais, enquanto Marrocos indicou que adquiriu um produto comercial. **A Figura 5** contém um gráfico desta informação, e a **Figura 6** fornece informações sobre o DRMS utilizado nos respectivos países e a data em que esse foi introduzido.

Figura 5: O DRMS utilizados nos países do MDA



Fonte: Inquéritos do MDA. O formato utilizado é de número de países, % do total.

¹¹ O Secretariado da Commonwealth está atualmente a migrar países que usam o CS-DRMS para o seu novo software, o Commonwealth Meridian.

Figura 6: Tipo de DRMS utilizado nos países do MDA e a data de introdução do mesmo

País	Antes de 1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	2011–2015	2016–2020
África do Sul				Custom			
Benim		CS-DRMS					
Botsuana	CS-DRMS						
Burkina Faso			DMFAS				
Camarões		CS-DRMS					
Côte d'Ivoire				DMFAS			
Essuatíni		CS-DRMS					
Gana	CS-DRMS						
Lesoto		CS-DRMS					
Libéria					CS-DRMS		
Madagáscar				DMFAS			
Maláui		CS-DRMS					
Marrocos*							
Maurícia	CS-DRMS						
Namíbia		CS-DRMS					
Nigéria	CS-DRMS						
Quênia			CS-DRMS				
República Centro-Africana							DMFAS
República do Congo				DMFAS			
Tunísia			Custom				
Uganda	DMFAS						

Fonte: Inquéritos do MDA, suplementados com dados obtidos dos fornecedores de DRMS.

* Marrocos informou que optou por um produto comercial, mas não indicou o ano em que o sistema foi instalado.

3.3.1 Abrangência das estatísticas

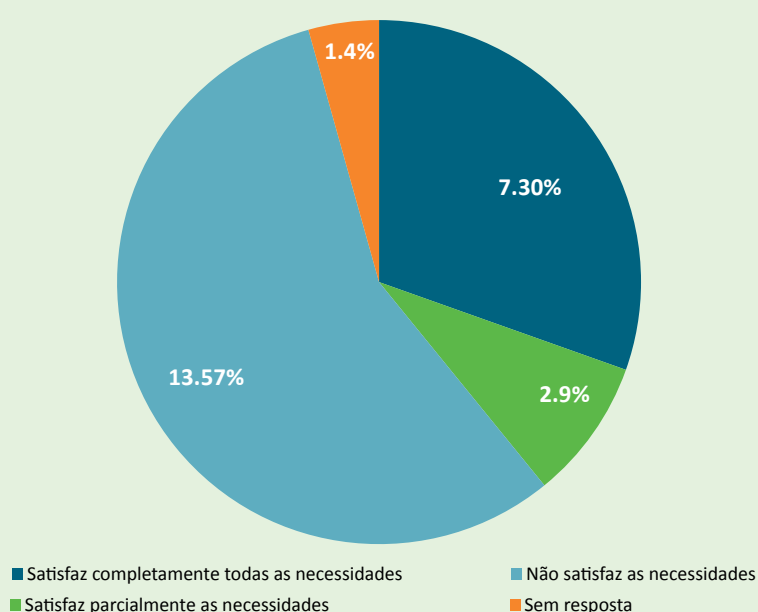
Uma das perguntas nos inquéritos do MDA visava saber se toda a dívida pública estava ou não registada no DRMS. Doze dos países inquiridos (52,2 por cento) indicaram que toda a dívida pública é registada nos seus DRMS, enquanto nove países (39,1 por cento) responderam que não. As categorias de dívida que tendem a não ser introduzidas no DRMS são:

- Dívida interna (seis países);
- Garantias a empresas públicas e empresas privadas (dois países);
- Derivados (um país); e
- Contas a pagar, responsabilidades de pensões e moeda e depósitos (um país).

Dois países (8,7 por cento) não responderam à pergunta.

3.3.2 Será que os DRMS existentes respondem às necessidades dos países?

Figura 7: Desempenho do DRMS



Fonte: Inquéritos do MDA

Conforme ilustra a **Figura 7**, sete países (30,4 por cento) responderam que os seus DRMS satisfazem completamente as suas necessidades; dois países (8,7 por cento) consideraram que o sistema apenas satisfaz parcialmente as suas necessidades, enquanto 13 dos países inquiridos (56,5 por cento) indicaram que os DRMS existentes não satisfazem as suas necessidades. Um país não respondeu à pergunta.

As cinco principais razões indicadas para a insatisfação dos países são que o sistema:

1. Não gera pagamentos de serviços de dívida;
2. Não interage com os sistemas integrados de informação de gestão financeira (IFMIS);
3. Dificulta a introdução das garantias;
4. Carece de flexibilidade de reporte; e
5. As ferramentas analíticas são fracas.

Outras deficiências mencionadas são que os DRMS não respondem a requisitos específicos, por exemplo, os instrumentos internos que não bilhetes de tesouro e obrigações de tesouro não estão previstos; é impossível calcular os juros corridos; os sistemas não emitem um lembrete em relação aos pagamentos vencidos; e os produtos existentes não permitem registar os descobertos bancários.

Refira-se que a situação em matéria de DRMS está a evoluir rapidamente e que os fornecedores de DRMS estão a trabalhar no sentido de colmatar as deficiências mencionadas nos inquéritos do MDA.

Além dos DRMS, existem outros sistemas informatizados que servem de apoio à GDP, entre eles:

- Sistemas de leilões, utilizados para a administração da emissão de títulos de dívida pública;
- Sistemas de pagamento, que agilizam o pagamento do serviço da dívida; e
- IFMIS, para as funções de contabilidade e de gestão das finanças públicas.

É importante que estes sistemas estejam associados ao DRMS para o intercâmbio electrónico de dados. Por exemplo, a ligação do sistema de leilões com o DRMS permite integrar a dívida interna com os dados da dívida externa, permitindo assim que os gestores de dívida fiquem com uma imagem global de toda a carteira de dívida. Pelo menos seus países do MDA referiram que a dívida interna não está integrada no DRMS e outros dois mencionaram a necessidade de integração com os IFMIS e os programas contabilísticos.

3.4 Qualidade dos dados sobre a dívida



Qualquer nível de transparência da dívida seria inútil a menos que as estatísticas de dívida produzidas pelo GGD sejam de “boa qualidade”. Como se avalia a qualidade dos dados relativos à dívida? Existem quadros metodológicos para o efeito, como o Quadro de Avaliação da Qualidade dos Dados (DQAF) do FMI.¹² O DQAF é uma metodologia genérica, mas existem quadros específicos para conjuntos de dados, a saber conjuntos de dados de dívida externa. O DQAF identifica seis dimensões da qualidade dos dados, nomeadamente, pré-requisitos de qualidade, garantia de integridade, solidez metodológica, precisão e fiabilidade, operacionalidade, e acessibilidade. A transparência da dívida é um elemento de garantia da integridade.

A manutenção de bases de dados da dívida abrangentes, precisas e oportunas, compiladas e comunicadas de acordo com definições e conceitos estatísticos internacionalmente aceites, tem sido um desafio para muitos países ao longo dos anos. Por exemplo, conforme acima referido, os inquéritos do MDA indicam que muitos países não conseguiram uma abrangência total da dívida. A integração da dívida interna e da dívida externa garantida tem provado ser particularmente difícil para alguns países. Outros passivos – entre eles, os passivos contingentes – são ainda mais problemáticos de incluir.

A falta de rigor e de tempestividade das bases de dados da dívida pode ser causada por uma vasta gama de factores, desde o fluxo inadequado de dados e a dificuldade em capturar instrumentos mais complexos nos sistemas de registo da dívida existente, até às fracas competências dos funcionários ou à ausência de gestores de dívida com os devidos conhecimentos. Uma evolução recente e inovadora é a integração de ferramentas destinadas a ajudar os serviços de dívida a avaliar a qualidade das suas bases de dados e a tomar as medidas corretivas nos DRMS. Uma dessas ferramentas é o Kit de Ferramentas de Qualidade de Dados de Dívida (DQT), desenvolvido conjuntamente pela CNUCED e o Secretariado da Commonwealth, integrada nos seus respectivos software de contabilização da dívida.¹³ O módulo permite aos utilizadores avaliarem a qualidade da base de dados da dívida ao analisar a abrangência, a tempestividade e a precisão da mesma em relação à geração de pontuações. A **Figura 8** é uma imagem da implementação do DQT no sistema Commonwealth Meridian.

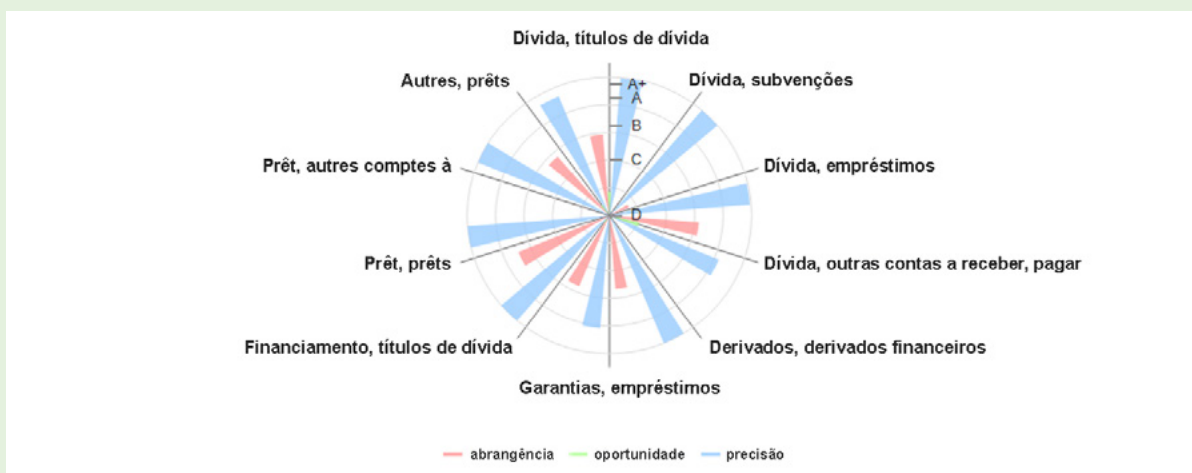
No âmbito da qualidade dos dados, a abrangência dos dados é um aspecto importante, uma vez que tem um impacto directo na transparência. Uma abrangência da dívida demasiado estreita exclui categorias importantes de dívida. Por exemplo, embora a recolha de estatísticas sobre a dívida pública central seja importante, é difícil avaliar a sustentabilidade orçamental no seu todo sem alargar a cobertura à dívida pública e com garantia pública. Outra categoria importante que deve ser monitorizada é o passivo contingente.

Garantir que os dados da dívida publicada satisfaçam os padrões de qualidade tem sido o foco da CABRI e uma consideração em todo o projecto do MDA. Doravante, a CABRI pretende explorar outras formas para garantir o total cumprimento deste objectivo. Algumas das medidas para atingir este objectivo podem incluir o alargamento da cobertura do MDA da dívida da administração central para a dívida pública em geral, a geração de dados directamente a partir dos sistemas de registo da dívida, de modo a minimizar a possibilidade de erros no preenchimento do questionário do MDA e facilitar o processo de recolha de dados pelo MDA, a expansão da secção sobre passivos contingentes e dívida garantida, e trabalhar directamente com os técnicos da gestão da dívida para reforçar as suas capacidades de produzir dados de alta qualidade.

12 Ver <https://www.imf.org/external/hp/sta/dsbb/2003/eng/dqaf.htm>

13 Ver CNUCED e o Secretariado da Commonwealth (2020).

Figura 8: Kit de Ferramentas de Qualidade dos Dados



Fonte: Imagem do software Commonwealth Meridian

3.5 Reporte e divulgação dos dados



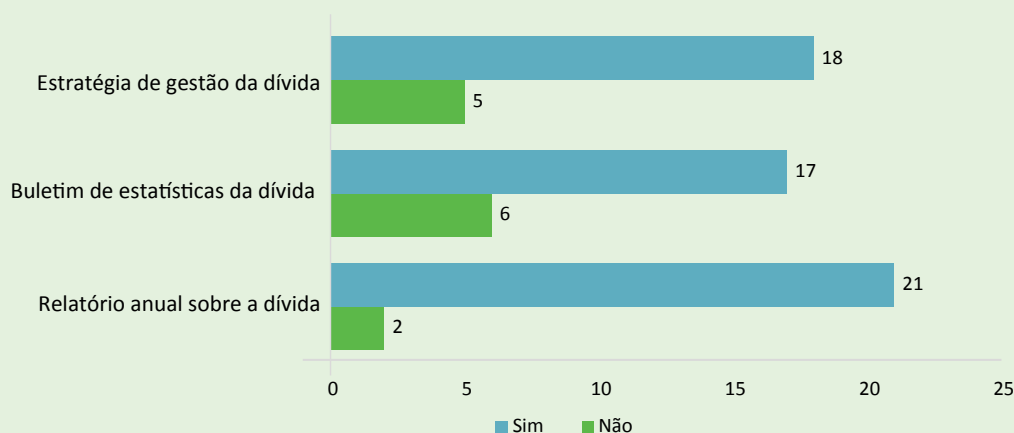
O reporte e a divulgação de dados da dívida são dois “canais de comunicação” distintos, fundamentais para a transparência da dívida. Porém, as respostas fornecidas nos inquéritos do MDA às perguntas relativas ao reporte e à divulgação, conjugadas com a análise da literatura disponível, parecem indicar que a diferença entre os dois canais não é bem compreendida.

3.5.1 Reporte da dívida

Neste estudo analítico consideramos que o reporte da dívida refere-se à publicação pelo país de estatísticas da dívida em boletins de dívida e outros relatórios, para finalidades internas ou externas.¹⁴ Ao longo dos anos, os países registaram progressos consideráveis na publicação de boletins de dívida e de relatórios anuais, nalguns casos, graças à assistência de organizações de capacitação, como a CNUCED e o Secretariado da Commonwealth, que têm vindo a prestar assistência técnica neste domínio; mas resta muito a fazer nalguns países.

Os inquéritos do MDA revelaram que 73,9 por cento dos países publicam um boletim estatístico da dívida; 78,2 por cento produzem um relatório anual sobre a dívida;¹⁵ e 91,3 por cento publicam uma estratégia de gestão da dívida, conforme ilustra o gráfico na **Figura 9**.

Figura 9: Relatórios da dívida pelos países do MDA (número de países)



¹⁴ Isto pode ser através de meios eletrónicos ou em cópias impressas.

¹⁵ Este resultado para os países do MDA é animador. De acordo com o Banco Mundial, menos de um terço dos países da IDA produzem relatórios abrangentes sobre a dívida. Ver Banco Mundial (2020).

Fonte: Inquéritos do MDA

As tecnologias da informação permitem aos países usar o correio electrónico para enviar os boletins e os relatórios ao público-alvo ou colocar os documentos nos seus portais, onde podem ser consultados. O conteúdo e o nível de detalhe dessas publicações, a frequência da actualização e o calendário de publicação são todas considerações importantes.

Além dos boletins e relatórios estatísticos sobre a dívida, os países que acedem aos mercados financeiros internacionais criam normalmente um programa específico dirigido a investidores existentes e potenciais em títulos de dívida pública. Os programas de relações com investidores (RI) fornecerem uma perspectiva oficial e dirigida aos investidores. O tipo de informação e a forma como os dados são apresentados também podem ser adaptados ao grupo-alvo.

De acordo com os inquéritos do MDA, sete dos 23 países (30,4 por cento) possuíam um programa oficial de gestão das relações com investidores, sendo estes: o Benim, os Camarões, o Essuatíni, o Gana, Marrocos, a Nigéria e a África do Sul. Cinco dos sete países possuíam um site dedicado às RI.

3.5.2 Disseminação da informação relativa à dívida

O outro canal à disposição dos países para colocar dados da dívida no domínio público são as plataformas de divulgação de dados da dívida. Estes diferem do reporte nas seguintes características:

- São criadas e alimentadas por uma entidade externa (como o FMI ou o BM);
- A subscrição é, na sua maioria, voluntária;
- Destinam-se a vários países, pelo que devem existir normas para facilitar a comparação entre países.;
- Deve haver abertura em relação a todos os aspectos relativos à qualidade;
- Devem existir documentos comprovativos (designados por metadados); e
- Deve haver um certo nível de controlo de qualidade.

Com o intuito de promover a disponibilidade de dados económicos relativos a todos os países, o FMI introduziu três normas de divulgação de dados:

- O Sistema Geral Reforçado de Divulgação de Dados (e-GDDS);
- O Padrão Especial para Divulgação de Dados (SDDS); e
- O Padrão Especial para Divulgação de Dados Plus (SDDS Plus).

Cada uma das normas contém alguns dados relativos à dívida pública, mas a divulgação das estatísticas da dívida não é o objectivo principal. Todavia, existe informação específica sobre a dívida que os países podem fornecer através de plataformas como o Sistema de Notificação da Dívida Externa do Banco Mundial, as Estatísticas Trimestrais da Dívida Externa (QEDS) e as Estatísticas Trimestrais da Dívida do Sector Público (QPSDS). Existem ainda iniciativas regionais de notificação da dívida, como o MDA da CABRI.

Segue uma breve análise das plataformas de divulgação da dívida acima referidas, cada qual com o seu próprio propósito, cobertura e fontes primárias de dados.

Sistema de notificação da dívida externa do Banco Mundial

O Sistema de Notificação da Dívida Externa (DRS), implementado em 1951, é o sistema internacional mais antigo de notificação da dívida. Os dados recolhidos são publicados anualmente no Relatório Internacional de Estatísticas da Dívida (IDS) em formato agregado para cada país.¹⁶ A notificação pelo DRS é obrigatória para os países membros do Banco Mundial, e uma condição de adesão à instituição.

O principal objectivo do DRS é fornecer ao Banco mundial e ao FMI dados fiáveis e oportunos sobre a dívida externa para a realização de avaliações económico-financeiras dos países membros. Com o tempo, o relatório IDS tem vindo a ser mais consultado pela comunidade mundial.

O DRS recolhe dados sobre a dívida externa pública e com garantia pública trimestralmente por intermédio de um conjunto de formulários normalizados (Formulários 1, 1a, 2, 3 e 4). Estes incluem informações sobre empréstimos individuais e as transacções relacionadas durante o trimestre. A dívida privada externa não garantida é capturada em formato agregado. Para facilitar a comunicação, o DRMS do Secretariado da Commonwealth e da CNUCED

16 O IDS era anteriormente conhecido como Tabelas Globais de Financiamento do Desenvolvimento e Dívida Mundial.

podem gerar automaticamente os dados necessários, que podem ser submetidos electronicamente.

Estatísticas trimestrais da dívida externa

O QEDS¹⁷ foi lançado em Outubro de 2014 pelo BM em colaboração com o FMI. A participação no QEDS é voluntária. As bases de dados do QEDS reúnem dados detalhados da dívida externa dos países que subscrevem ao SDDS do FMI e de um número seleccionado de países que participam no GDDS do FMI. A vantagem de reunir dados comparáveis sobre a dívida externa é que facilita a análise macroeconómica e a comparação de dados entre países. A base de dados QEDS, mantida pelo BM, pode ser acedida através do portal de dados da dívida QEDS do Banco.¹⁸

Estatísticas trimestrais da dívida do sector público

A base de dados QPSDS, desenvolvida conjuntamente pelo BM e pelo FMI, reúne dados pormenorizados da dívida trimestral do sector público dos países seleccionados – inicialmente, principalmente economias de mercados em desenvolvimento e emergentes.¹⁹ O objectivo principal da base de dados QPSDS é facilitar a divulgação oportuna dos dados da dívida do sector público em formatos padrão. Ao reunir esses dados e metadados num local centralizado, a base de dados permite a realização de análises macroeconómicas e a comparação entre países. À semelhança do QEDS, a participação dos países nesta base de dados centralizada é voluntária. Actualmente, 66 países em desenvolvimento concordaram em participar e 40 forneceram dados à base de dados QPSDS. A base de dados é actualizada trimestralmente, até um mês após o fim do trimestre (em Janeiro, Abril, Julho e Outubro). Estas bases de dados visam apoiar os países no sentido de melhorar a cobertura e a disponibilidade de dados a respeito da dívida do sector público.

O Monitor da Dívida em África da CABRI

Lançado em 2019, o MDA disponibiliza uma plataforma única para a partilha de informação sobre a dívida das administrações centrais em África.²⁰ Tem como alvo os funcionários públicos, os gestores da dívida, os investidores e os investigadores. Foi desenvolvido em consulta com um grupo de 17 gestores da dívida africanos, para garantir que o conteúdo e o formato reflectem as necessidades e as prioridades dos ministérios das finanças. Foram realizados dois inquéritos do MDA até à data – em 2019 e 2020. Em ambos os inquéritos, participou um total de 23 países. A participação é voluntária.

O MDA é a única plataforma que fornece informações abrangentes sobre as estatísticas da dívida, bem como sobre as políticas e as práticas de gestão da dívida, a par dos mecanismos legais e institucionais. Os tópicos abordados são:

- 1. Dívida interna:** desagregada em dívida transaccionável e não transaccionável (a curto, médio e longo prazos); a detenção por categoria de investidores; as taxas de juros dos Bilhetes do Tesouro; o custo do serviço da dívida; e os atrasados da dívida interna.
- 2. Dívida externa:** desagregada em obrigações transaccionáveis; instrumentos não transaccionáveis desagregados por nível de concessionalidade e tipo de credor; maturidade original e composição da moeda; custo do serviço da dívida; e atrasados da dívida externa.
- 3. Medidas de risco:** estão incluídas cerca de 17 das medidas de risco mais comuns, embora os utilizadores possam adicionar outras; informação sobre os passivos contingentes.
- 4. Mecanismos legais e institucionais:** a saber informações sobre o GGD; entidades de gestão da dívida; atribuição de funções e responsabilidades de gestão da dívida; quadro regulamentar; supervisão legislativa; estratégias e políticas; métodos de emissão de dívida interna e formadores de mercado; bolsa de valores; sistemas informatizados de registo da dívida; práticas de liquidação; normas de reporte de dívida; relações com investidores; gestão de tesouraria; gestão de passivos contingentes e os fundos consolidados.

Os dados do MDA também têm contribuído para vários relatórios analíticos. Alguns dos relatórios já elaborados são:

- *Mais notificação da dívida, mais dívida transaccionável*, uma análise da correlação entre a partilha de informações, a notificação da dívida e a comercialização da dívida;
- *Corretores principais e bolsas de valores: Portas de entrada para o desenvolvimento do mercado local*, que discute as vantagens das práticas de leilão, de corretores principais e ligações com bolsas de valores sobre para a comercialização da dívida; e
- *Os três C para os GGD: Coordenação, Consistência e Clareza*, que descreve como podem ser alcançados resultados funcionais de gestão da dívida através da coordenação estratégica entre os GGD e outras

17 <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/qeds>

18 <http://datatopics.worldbank.org/debt/home>

19 <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/qpsd>

20 Ver <https://www.cabri-sbo.org/en/budgets-in-africa/africa-debt-monitor>

entidades públicas, bem como através de uma delegação clara e coerente das responsabilidades de gestão da dívida.

Estas iniciativas ajudam a melhorar a transparência da dívida, ao colocar no domínio público informação ainda não publicada. A plataforma do MDA é também uma ferramenta útil para permitir a comparação entre países. A **Figura 10** resume a participação dos países dos MDA nas várias plataformas de divulgação de dados da dívida.

Figura 10: Adesão dos países do MDA a iniciativas de divulgação da informação sobre a dívida

	DRS	SDDS Plus	SDDS	e-GDDS	QEDS	QPSDS
África do Sul						
Benim						
Botsuana*					*	
Burkina Faso						
Camarões						
Côte d'Ivoire						
Essuatíni						
Gana						
Lesoto						
Libéria						
Madagáscar						
Maláui						
Marrocos						
Maurícia						
Namíbia						
Nigéria						
Quénia						
República Centro-Africana						
Rep. do Congo						
Seicheles						
Serra Leoa						
Tunísia						
Uganda						

Fonte: Portais de divulgação de dados da dívida

Figura 10 notas:

Situação de reporte do QEDS a 29/10/21 disponível em: [which_countries_subscribe_to_qeds_gdds_2021q2_v2.xlsx](https://live.com/which_countries_subscribe_to_qeds_gdds_2021q2_v2.xlsx) (live.com)

* Botsuana concordou em participar no QEDS mas ainda não forneceu dados.

Situação de reporte do QPSDS em Março de 2021 disponível em: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/311566-which-countries-have-reported-data-to-quarterly-pu>

O QPSDS consiste em seis quadros mas nem todo os países submeteram um conjunto completo de dados.

As plataformas de divulgação de dados sobre a dívida acima referidas contribuem de forma significativa para a transparência da dívida em termos de disponibilização de estatísticas da dívida. Apesar de estarem sujeitos a normas estatísticas, um dos obstáculos observados é que os dados nem sempre são comparáveis entre uma plataforma e outra em razão da abrangência ou de outros aspectos.

3.6 Fiscalização



A sexta e última dimensão da transparência e da responsabilização – a fiscalização – foi descrita como “a continuação da democracia por outros meios”.²¹ O principal objectivo da fiscalização é “acompanhar e monitorizar as entidades do sector público e as suas políticas, programas e projectos, para garantir que estão a alcançar os resultados preconizados; que apresentam uma boa relação qualidade/preço; e cumprem as políticas, leis, regulamentos e normas éticas aplicáveis. Como tal, a fiscalização é uma função crítica da governação que pode ser desempenhada por quadros superiores, conselhos de administração, comissões ou outros órgãos internos ou externos” (ver nota de rodapé 21). Uma fiscalização deficiente ou ausente pode ter consequências desastrosas para a conduta desses órgãos.

Embora a fiscalização seja geralmente considerada uma opinião independente e objectiva de uma determinada actividade por um terceiro autorizado (o órgão de fiscalização), muita da fiscalização ocorre dentro da própria organização a vários níveis. Por exemplo, a maioria das entidades de gestão da dívida dispõe de um Comité ou Comissão de Assessoria que fornece aconselhamento e orientação estratégica ao GGD. Esse órgão integra normalmente altos funcionários (ou seus representantes), como o Ministro das Finanças, o Governador do Banco Central, o Director das Contas Públicas, o Procurador-Geral e o próprio Chefe do GGD. O Comité Consultivo constitui um fórum para discutir questões relacionadas com a gestão da dívida, e para a verificação de documentos-chave, como a EDMP. O controlo interno é outro exemplo de fiscalização que ocorre dentro da instituição.

Mas, é a fiscalização externa que é especialmente relevante para efeitos da transparência e da responsabilização da dívida. Trata-se de uma função que cabe a vários órgãos, conforme abaixo discutido.

3.6.1 Auditoria externa

A auditoria externa é parte integrante da fiscalização. A existência de uma instituição suprema de controlo (ISC) nacional é obrigatória e um requisito legal na maioria dos países, por vezes até prevista na Constituição.²² A principal função da ISC é fornecer uma avaliação independente e objectiva da eficácia dos procedimentos de gestão das finanças públicas e do nível de cumprimento das políticas e directrizes de gestão financeira.

Além de executar o controlo das contas públicas, as ISC também podem auditar a dívida pública.²³ Estas actividades reforçam a transparência das operações da dívida pública e responsabilizam os gestores da dívida pelas suas acções. Ao publicar os relatórios, informação importante sobre a dívida é disponibilizada aos legisladores, e a sociedade civil e os cidadãos ficam informados.

Existem diferentes tipos de auditoria: auditorias de conformidade, auditorias financeiras e auditorias de desempenho ou auditorias da relação custo-benefício. No mínimo, os países devem comprometer-se em relação ao cumprimento e a auditorias financeiras, e planear avançar progressivamente para auditorias de desempenho.

Os inquéritos do MDA de 2019 e 2020 continham duas perguntas sobre as funções de auditoria, designadamente:

- As actividades de gestão da dívida fazem objecto de auditoria?
- As constatações da auditoria são disponibilizadas ao público?

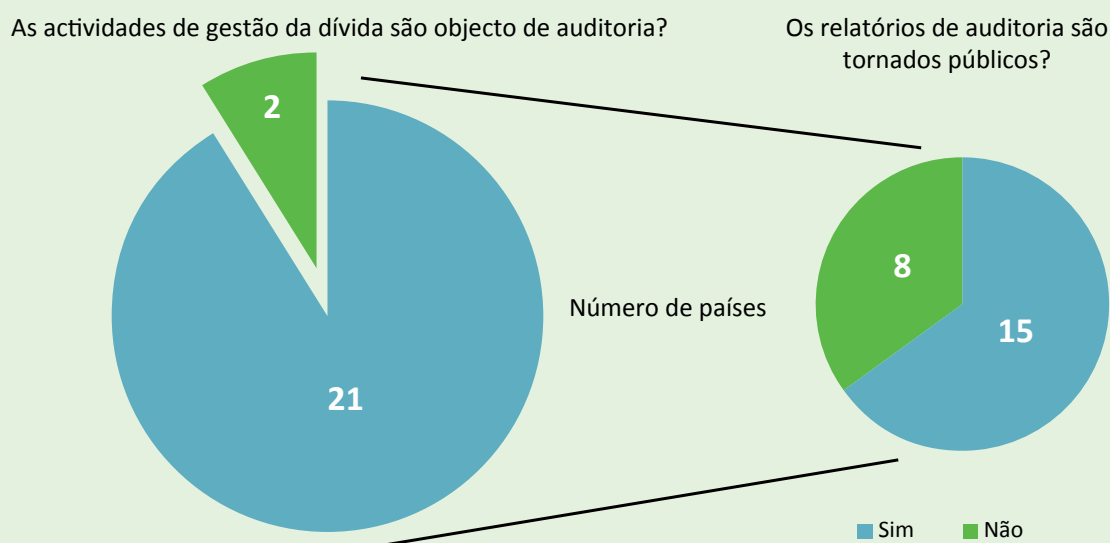
Vinte e um dos 23 países (91,3 por cento) responderam positivamente à primeira pergunta. Contudo, apenas 15 países (65,2 por cento) responderam que os relatórios de auditoria são tornados públicos, o que indica que ainda devem ser tomadas medidas para aumentar a transparência. Os dados encontram-se apresentados na **Figura 11**.

21 Ver Mayer, Chabot and Cohen (2015).

22 As instituições de auditoria nacionais são geralmente referidas nos países de língua inglesa como National Audit Service ou Auditor General's Office.

23 Ver INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) (2018, 2019).

Figura 11: Auditoria das actividades de gestão da dívida



Fonte: Inquéritos do MDA

3.6.2 Outros órgãos de fiscalização

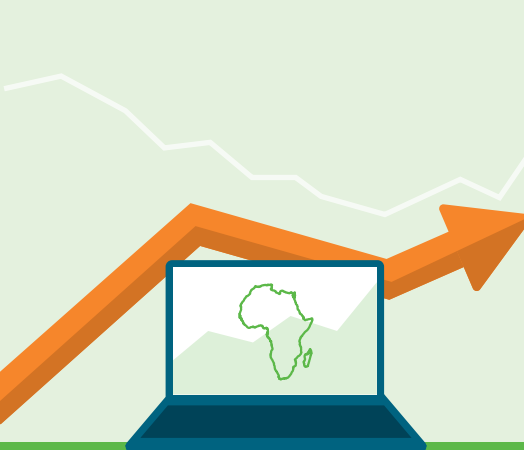
O Parlamento ou a Assembleia Nacional desempenha um papel importante de fiscalização, uma função que pode ser exercida de várias formas para efeitos da gestão das finanças públicas e da dívida. Por exemplo, é possível que lhe caiba a aprovação da assinatura de financiamento externo (embora em alguns casos essa função possa ser delegada ao Ministro das Finanças e a aprovação seja feita retrospectivamente), bem como a EDMP. Os requisitos legais de comunicação também obrigam o GGD a apresentar vários relatórios ao Parlamento sobre o nível de endividamento, as garantias pendentes e a evolução dos indicadores de risco.

Há que realçar o papel das Comissões das Contas Públicas (CCP). As CCP “ajudam o legislador a responsabilizar o Executivo pela sua aplicação de fundos e recursos públicos ao analisar as contas públicas”.²⁴ As CCP não se destinam a lidar com questões políticas. Pelo contrário, a sua tarefa consiste em determinar a eficácia e a eficiência das políticas. Os CCP fiscalizam os aspectos financeiros, entre eles o orçamento, a dívida, e outros. Uma das suas atribuições é rever o Relatório Anual do Tribunal de Contas.

No desempenho das suas funções de fiscalização, as CCP enfrentam vários desafios, incluindo a necessidade de possuir conhecimentos especializados em questões financeiras. No entanto, o facto de várias democracias que não seguem o regime de Westminster terem adoptado o modelo de CCP é uma indicação de que é visto como um órgão de fiscalização eficiente.

A sociedade civil também pode desempenhar um papel vital ao exigir a prestação de contas tanto da parte dos governos como das IFI em relação a diversos aspectos, entre eles, a dívida. Podem também desempenhar um papel de advocacia em relação ao alívio da dívida e às questões globais em parceria com organizações não governamentais internacionais.

²⁴ Johnston (sem data).



4. O PAPEL DAS IFI NA PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E DA RESPONSABILIZAÇÃO EM RELAÇÃO À DÍVIDA

Conforme referido na Introdução, as IFI desempenham um papel importante na promoção da transparência e da responsabilidade em relação à dívida. Podem contribuir para exigir que os credores divulguem os detalhes e as condições dos empréstimos concedidos aos países. A maioria dos credores só publica dados agregados.

Pelo menos duas organizações internacionais lançaram recentemente iniciativas de promoção da transparência e da responsabilidade em relação à dívida.

4.1 As directrizes operacionais do G20 para o financiamento sustentável

Em 2019, o Instituto de Finanças Internacionais (IIF)²⁵ publicou um conjunto de Princípios Voluntários para a Transparência da Dívida²⁶, cujo principal objectivo é incentivar a administração central, as entidades subnacionais e as empresas públicas a divulgarem de forma consistente e oportuna as operações financeiras que representam uma dívida ou um passivo decorrente de uma garantia. Os responsabilidades em causa estão definidos de forma ampla e vão desde títulos de empréstimo e de recompra, até instrumentos de dívida titularizados, derivados, financiamento islâmico e as operações que compõem uma PPP.

De acordo com estes princípios, “uma maior transparência em relação a todas as operações da dívida deverá contribuir para melhorar o fluxo de informação e atenuar o risco de um choque adverso decorrente de os passivos públicos ocultos agravarem as dívidas do Estado. Uma maior transparência ajudará os devedores, os credores e o sector oficial a avaliar a dinâmica da dívida, o que contribuirá sobremaneira para assegurar a sustentabilidade da dívida”.

Embora consista numa iniciativa louvável, promovida pelo sector privado, o carácter voluntário dos princípios poderá prejudicar a sua eficácia. Uma sugestão avançada para assegurar a eficácia passa pela disponibilização de orientações sobre como contornar as disposições de não divulgação dos contratos de dívida (por exemplo, ao acrescentar um anexo contendo as condições fundamentais de divulgação) e o acompanhamento e promoção dos credores que cumpram a iniciativa.

²⁵ <https://www.iif.com/>

²⁶ Ver Instituto de Finanças Internacionais (2019).

4.2 A Iniciativa de Transparência da Dívida da OCDE

Em Julho de 2021, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) lançou o Conselho Consultivo para a Transparência da Dívida, um grupo multilateral composto pela IIF, bancos internacionais, principais organizações financeiras internacionais como o Banco de Compensações Internacionais (BIS), o FMI, o BM e a ONU, os ministérios das finanças nacionais e os bancos centrais, a sociedade civil e instituições académicas.²⁷ O propósito do Conselho Consultivo é “fornecer um leque de perspectivas sobre o âmbito da iniciativa, avaliar os desafios, recomendar soluções e fornecer uma avaliação preliminar da cobrança da dívida, das lacunas nos dados e das implicações das tendências da dívida”.

Um aspecto da iniciativa consiste em criar uma base de dados de empréstimos comerciais aos países à qual os credores comerciais podem subscrever voluntariamente. Porém, não se sabe se este projecto seria bem-sucedido e se a confidencialidade poderá vir a tornar-se um desafio.

Um Grupo de Utilizadores de Dados de Dívida, composto pelo IIF e analistas de dívida de bancos centrais, ministérios das finanças, IFI, credores privados e gestores de activos, comentam sobre a recolha de dados da dívida ao testar o processo e feedback sobre desafios relevantes, o aperfeiçoamento do modelo de reporte, e do conteúdo analítico, incluindo a interface e as funcionalidades da plataforma de dados.

Todavia, as duas iniciativas acima referidas tendem a centrar-se no aspecto do reporte da transparência da dívida e dificilmente contribuirão para as outras dimensões abordadas neste documento. São necessárias parcerias adicionais e iniciativas dirigidas para assegurar a transparência e a responsabilização da dívida de forma significativa.

²⁷ <https://www.oecd.org/finance/OECD-Debt-Data-Transparency-Initiative.htm>



5. CONCLUSÃO

Embora os inquéritos do MDA não tenham sido concebidos especificamente para medir ou comparar o nível de transparência e responsabilização nos países participantes, podem ser retiradas algumas conclusões interessantes dos dados recolhidos para cada uma das seis dimensões de transparência e de responsabilização identificadas neste estudo analítico. Estas encontram-se resumidas de seguida.



Quadro legal

A maioria dos países do MDA deu o primeiro passo no sentido de consolidar a sua legislação em matéria da gestão da dívida ao promulgar leis de GDP e GFP. Deve ser realizada uma análise mais pormenorizada para avaliar até que medida a legislação em vigor salvaguarda a transparência e a responsabilização em relação à dívida. Para o efeito, seria necessário: definir um conjunto claro de requisitos considerados obrigatórios para atingir este objectivo; e (b) avaliar a legislação de cada país em relação a estes requisitos.

Dois outros aspectos importantes seriam determinar (a) se existem regulamentos adequados para apoiar a legislação primária, e (b) se a lei está a ser aplicada, e se as sanções previstas são aplicadas às violações identificadas.



Mecanismos institucionais

As respostas fornecidas nos inquéritos do MDA revelam que praticamente todos os países empreenderam reformas institucionais e adoptaram a estrutura de três níveis recomendada, no sentido de criar um *front office*, um *middle office* e um *back office*. A eficácia deste modelo deve ser estabelecida caso a caso, ao analisar a atribuição de funções no GGD e nas demais entidades relevantes; se todas as funções são exercidas; e se estas funções são implementadas de forma eficaz. Além disso, é importante que os *front offices*, os *middle offices* e os *back offices* funcionem “em sintonia” para cumprir os objectivos do GGD. Para tal, a informação deve ser partilhada de forma transparente no próprio GGD.

Por último, os recursos humanos e as competências continuam a ser um desafio importante em alguns países. Em grande medida, estes factores podem determinar o nível de eficácia do GGD e o cumprimento das normas de transparência e de responsabilização.



Sistemas informatizados de registo e de gestão da dívida

Todos os 23 países da ADM adquiriram um DRMS, mas apenas 30 por cento dos inquiridos responderam que o sistema actual responde às necessidades. Mas os DRMS continuam a evoluir para acompanhar as mudanças a nível da gestão da dívida, dos requisitos dos utilizadores e da tecnologia. Embora os DRMS agora forneçam interfaces que facilitam a extracção de informação das bases de dados da dívida, isto exige competências especializadas que nem todos os países possuem. Por conseguinte, a capacidade dos países no sentido de tirarem o máximo partido dos sistemas disponíveis é uma consideração importante na determinação da sua capacidade de cumprimento dos requisitos de reporte e de divulgação dos dados da dívida.

É igualmente fundamental que os DRMS os IFMIS em todo o governo estejam interligados para garantir que os valores da dívida estejam correctamente refletidos nas contas do governo.



Qualidade dos dados da dívida

A qualidade dos dados da dívida é um elemento fulcral da transparência e da responsabilização em relação à dívida. Em termos de cobertura, apenas 10 países do MDA afirmaram que toda a dívida pública é registada nos seus DRMS. Em muitos países, algumas categorias de dívida, entre elas a dívida interna, as garantias (por exemplo, a empresas públicas) e os derivados, ainda são geridos fora do DRMS.

Uma evolução positiva no que diz respeito à qualidade dos dados da dívida é a criação conjunta do DQT pela CNUCED e pelo Secretariado da Commonwealth (cujos sistemas são utilizados em 91 por cento dos países do MDA), o que permite uma avaliação das dimensões da qualidade dos dados da dívida, incluindo a abrangência, a oportunidade e a precisão.



Reporte e divulgação de informação da dívida

As respostas aos inquéritos do MDA indicam que ainda existem países que não publicam boletins estatísticos de dívida e/ou relatórios anuais de gestão da dívida. A situação em matéria de publicação dos documentos da estratégia da dívida é mais positiva, provavelmente devido às acções de capacitação do FMI e do Banco Mundial nos países neste domínio.

O desempenho dos países nesta dimensão poderia ser reforçado se os países desenvolvessem e implementassem a sua própria política de reporte e de divulgação da dívida. Este documento permitiria aos países definir um roteiro com os objectivos de reporte e de divulgação ao longo de um determinado período.



Fiscalização

Embora uma grande percentagem de países do MDA (91,3 por cento) está sujeita a auditoria externa, uma percentagem muito menor (65,2 por cento) publica os resultados. Não se sabe quantos países aplicam as recomendações formuladas dos relatórios de auditoria. São necessárias mais informações para avaliar a eficácia dos mecanismos de fiscalização nos países, a saber a do Parlamento e da sociedade civil.

Concluimos que a transparência da dívida e a responsabilização em relação à dívida nos 23 países do MDA é um trabalho em curso. O nível difere de país para país e de dimensão para dimensão. Para responder a esta situação, é necessária assistência técnica e capacitação *a nível nacional* para enfrentar desafios específicos. Isto permitirá complementar as iniciativas a nível internacional, com destaque para a concepção e implementação de normas, por exemplo. Na prestação de assistência técnica aos países, será importante concentrar de igual modo na transparência e na responsabilização.

REFERÊNCIAS

- Banco Mundial. (2021). *Debt Transparency in Developing Economies*. Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/publication/report-debt-transparency-in-developing-economies>
- Banco Mundial. (2020). Debt transparency, sustainability and debt management in the context of COVID-19: A donor's perspective. World Bank presentation, August. Available at: https://www.intosaicommunity.net/wgpd/wp-content/uploads/2020/09/4-Worldbank_Debt-Sustainability-and-Transparency_WGPD_final.pdf
- Blommestein, J. (2006). The growing importance of transparency in debt management and government securities market. Presentation at the 16th OECD Global Forum on Public Debt Management. Available at: <https://www.oecd.org/finance/public-debt/37858231.pdf>
- Centro de Integridade Pública (Mozambique) and Chr. Michelsen Institute (Norway). (2021). *Costs and Consequences of the Hidden Debt Scandal of Mozambique*. Available at: <https://www.cmi.no/publications/7841-costs-and-consequences-of-the-hidden-debt-scandal-of-mozambique>
- G-20. (2018). G-20 Communiqué, Finance Ministers and Central Bank Governors, 19–20 March 2018, Buenos Aires, Argentina. Available at: http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-03-30-g20_finance_communique-en.pdf
- Horn, S., Reinhart, C. and Trebesch, C. (2019). *Chinese Overseas Lending*. NBER Working Paper 26050. Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26050/w26050.pdf
- Institute of International Finance. (2019). *Voluntary Principles for Debt Transparency*. Available at: <https://www.iif.com/Publications/ID/3387/PageID/3387/Voluntary-Principles-For-Debt-Transparency>
- INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). (2019). *Guidance on the Audit of Public Debt*. Available at: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-5250-Guidance-on-the-Audit-of-Public-Debt-Exposure-Draft.pdf>
- INTOSAI. 2018. *Audit of Public Debt Management: A Handbook for Supreme Audit Institutions*. Available at: <https://idi.no/elibrary/professional-sais/audit-lending-and-borrowing-frameworks/742-exp-v-0-handbook-on-audit-of-public-debt-management-1/file>
- Johnston, N. (No date). *Financial Oversight: A Handbook for Parliamentarians*. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), World Bank Institute. Available at: <https://www.agora-parl.org/index.php/resources/library/financial-oversight-handbook-parliamentarians>
- Halon, J. (2016). *Following the Donor-Designed Path to Mozambique's \$2.2 Billion Secret Debt Deal*. LSE Research Online. Available at: Microsoft Word- Hanlon Mozambique 3WQ Final Accepted Version.docx (open.ac.uk)
- Mayer, C. Chabot, J.P. and Cohen, J. (2015). *Oversight is the Continuation of Democracy by Other Means*. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), World Bank Institute. Available at: https://www.researchgate.net/publication/304676023_Oversight_is_the_Continuation_of_Democracy_by_Other_Means
- UNCTAD and the Commonwealth Secretariat. (2020). *Debt Data Quality Assessment Framework (Debt-DQA)*. Available at: Debt data quality tool to support better decision-making on public debt | Commonwealth (thecommonwealth.org)



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para informações sobre a CABRI, ou para obter exemplares desta publicação, contactar:

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
South Africa

☎ +27 (0)12 492 0022

✉ info@cabri-sbo.org

🌐 www.cabri-sbo.org

f @cabri.sbo

🐦 @CABRI_SBO

in CABRI – Collaborative Africa Budget Reform Initiative

Edição de cópia por Inga Norenus

Produção por Simon Chislett e Leith Davis

Este projecto foi financiado a Fundação Bill & Melinda Gates. As constatações e conclusões contidas nesta publicação não reflectem necessariamente as opiniões ou políticas dos mesmos.

BILL & MELINDA
GATES *foundation*

'Bill & Melinda Gates Foundation' is a registered trademark of the Bill & Melinda Gates Foundation in the United States and is used with permission.