



DOCUMENTO DE SÍNTESE

PARA A ELABORAÇÃO DE UMA LEI MODELO DA SADC SOBRE GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

PELO FÓRUM PARLAMENTAR DA SADC

«ASSEGURAR QUE OS PARLAMENTOS NACIONAIS DA SADC SEJAM CAPACITADOS A REALIZAR AS SUAS FUNÇÕES DE LEGISLAÇÃO, CONTROLO ORÇAMENTAL E FISCALIZAÇÃO NO SENTIDO DE GARANTIR QUE A GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS SEJA TRANSPARENTE, EFICIENTE E ATENCIOSA ÀS NECESSIDADES DOS CIDADÃOS DA SADC»

I. ENQUADRAMENTO

1. A gestão de finanças públicas refere-se à administração e supervisão exercidas sobre as finanças do Estado. É uma actividade contínua em que o Executivo e o Parlamento se complementam mutuamente através de freios e contrapesos para garantir que as tarefas financeiras realizadas pelo governo e suas agências sejam eficientes, sirvam o propósito para a qual foram concebidas de acordo com as rubricas orçamentais e sejam predicadas sobre movimentações transaccionais que reflectem valor pelo dinheiro. Apesar do aumento geral no crescimento económico percebido em 11 dos 15 Estados membros da SADC no período entre 2015 e 2018, há grandes sintomas de fragilidade económica, défices orçamentais excessivos, perda do poder de compra dos cidadãos e um fraco serviço da dívida em toda a região da SADC. Em 2018, a dívida do governo na SADC como percentagem do PIB foi a mais elevada dos últimos 10 anos¹, embora tivesse permanecido abaixo dos 60%. Além disso, no período entre 2015 e 2018, os relatórios das Comissões das Contas Públicas de mais de 6 países da SADC dão conta de situações em que os fundos públicos apropriados pelo Parlamento podem ter sido utilizados indevidamente devido a lapsos de natureza administrativa.
2. Esta situação reflecte causas mais profundas em que o Parlamento como instituição é muitas vezes incapaz de cumprir eficientemente as suas funções de gestão das finanças públicas, levando a uma falta de planificação financeira prudente, falta de fiscalização nos processos de contratação pública e possível

¹ International Monetary Fund, Regional Economic Outlook Database, September 2019, citado no SADC weblink <https://www.sadc.int/about-sadc/overview/sadc-facts-figures/#GovernmentDebt> (consultado em 27 de Janeiro de 2020)

desperdício de fundos públicos através de práticas de corrupção. De acordo com a doutrina da separação de poderes², o Parlamento é a única instituição que tem a autoridade soberana de adoptar o orçamento público anual proposto pelo Executivo e exercer fiscalização sobre as propostas rubricas de despesas na especialidade³, antes da sua adopção da generalidade.

3. Além disso, a maior parte dos Estados membros da SADC subscreveu compromissos internacionais tais como a implementação dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), incluindo a Cobertura Universal dos Cuidados de Saúde e tratados atinentes ao género tais como a Carta Africana sobre os Direitos do Homem e dos Povos e seu respectivo Protocolo sobre os Direitos da Mulher em África (o Protocolo de Maputo), o ICCPR e o ICESCR⁴, para citar só estes. Os referidos compromissos internacionais precisam de ser integrados transversalmente nos orçamentos anuais apropriados pelo Parlamento através da dotação de verbas suficientes visando assegurar a realização progressiva dos objectivos e o alcance das metas associadas. Uma vez que os países da SADC são de natureza dualista⁵, é preciso que os compromissos assumidos a nível internacional sejam também transpostos para os ordenamentos jurídicos nacionais e integrados, através da legislação interna adoptada pelo Parlamento. Além disso, o Parlamento assegura a fiscalização dos processos administrativos de apoio que são realizados no âmbito da autoridade da lei, para dar efeito aos compromissos assumidos a nível internacional.

II. O PAPEL DO PARLAMENTO NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

1. A instituição do Parlamento articula com a gestão financeira pública a vários níveis, nomeadamente:
 - a) Perguntas parlamentares de fiscalização pelos parlamentares visando submeter a debate a acção do Executivo que abrange o uso de fundos públicos, por exemplo, os processos de recrutamento, criação de infraestruturas, criação de instituições públicas, etc.;
 - b) Familiarizar-se com o discurso sobre o orçamento lido pelo Ministro de Finanças e que delinea as principais medidas económicas, financeiras e fiscais para o ano que vem, e passar em revista os Anexos ao discurso sobre o orçamento, que podem conter mais informações sobre medidas

² Esta doutrina foi proposta por Montesquieu na sua obra «O Espírito das Leis» em 1748, e foi adoptada em várias Constituições no mundo, incluindo a Constituição dos Estados Unidos e a Constituição da maioria dos países da SADC.

³ A adopção do orçamento na especialidade é o que se designa geralmente «Committee of Supply» no Regimento Interno e nas Regras da Assembleia Nacional.

⁴ O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ICCPR) 1977; o Pacto internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (ICESCR) 1977.

⁵ «Dualismo» refere-se à doutrina no direito internacional em que é preciso que os processos internos sejam adequados aos tratados e pactos, através do Executivo e do Poder Legislativo (Parlamento) para terem efeito legal ao nível nacional.

particulares, o orçamento de capital e a informação sobre variáveis económicas tais como a dívida do sector público;

- c) Adopção do orçamento anual através da Lei de Apropriação para o ano financeiro seguinte, e a adopção do orçamento suplementar através de uma legislação suplementar, findo o exercício financeiro;
- d) Adopção de resoluções financeiras pelo Parlamento imediatamente após a leitura do discurso sobre o orçamento, para mudanças imediatas nas taxas e nos impostos;
- e) Debate sobre o discurso do orçamento e as medidas económicas, financeiras e fiscais nele contidas;
- f) Adopção de uma Lei sobre Finanças que é a legislação que dá efeito legal às medidas anunciadas no orçamento. Esta Lei valida e integra as resoluções financeiras tomadas;
- g) Estudo do relatório do Director de Auditoria/Presidente da instituição suprema de auditoria sobre as despesas públicas feito pelo governo e os departamentos públicos, através das comissões das contas públicas, que é geralmente uma comissão do Parlamento;
- h) Adopção de leis atinentes à boa gestão financeira tais como leis-quadros de receitas, legislação sobre relatórios financeiros; leis sobre gestão da dívida pública, serviços financeiros bancários e não-bancários, etc.;
- i) Avaliação de regulamentos (legislação secundária) que são submetidos no Parlamento e que se relacionam com a gestão financeira pública;
- j) Assegurar a incorporação nos ordenamentos jurídicos internos dos compromissos assumidos pelo governo, por exemplo, os ODS, a cobertura universal dos cuidados de saúde ou os tratados dos direitos humanos.

Embora a lista acima apresentada não seja exaustiva, existem várias lacunas legais e regulatórias em toda a região da SADC, que põem em causa as funções acima descritas e, portanto, limitam a boa gestão financeira pública.

III. LACUNAS JURÍDICAS E REGULATÓRIAS NA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA EM TODA A REGIÃO DA SADC

1. Âmbito estreito dos relatórios a serem escrutinados pela Comissão das Contas Públicas

Em pelo menos 5 países da SADC, a Comissão das Contas Públicas examina apenas o relatório do Director de Auditoria/Presidente da Instituição Suprema de Auditoria, e não os relatórios de auditoria de outros órgãos estatutários ou autoridades públicas. Isto significa que, em caso de má gestão dos fundos

públicos por parte de órgãos estatutários, é o conselho do referido órgão estatutário que deve tomar medidas, e o referido relatório de auditoria não é apresentado ao Parlamento, embora o Parlamento possa alocar fundos ao referido órgão estatutário ou autoridade pública através do orçamento anual. Em alguns casos, o Parlamento não tem o poder de analisar os relatórios de auditoria dos órgãos estatutários, enquanto noutros casos o Parlamento tem o poder de o fazer, mas os relatórios não são submetidos à consideração. Estima-se que, em pelo menos 10 países da SADC, existem órgãos estatutários/autoridades públicas que têm um elemento público (isto é, que depende de fundos públicos, pelo menos em parte) mas que se enquadram fora do âmbito da autoridade supervisora do Parlamento, exercida através da Comissão das Contas Públicas.

2. **Falta de poderes de imposição do cumprimento das leis pela Comissão das Contas Públicas**

Além disso, em todos os países da SADC, foi observado que as comissões das contas públicas não têm poderes suficientes de imposição do cumprimento das leis, de acordo com o exame do relatório do Director de Auditoria/Presidente da Instituição Suprema de Auditoria. Na maior parte dos casos, o relatório da Comissão das Contas Públicas é apresentado no Parlamento, sem qualquer medida de seguimento;

3. **Falta de imposição do cumprimento do regulamento da dívida do sector público**

Em pelo menos 4 países da SADC, há leis ou directrizes administrativas sobre a gestão da dívida pública, com metas tais como 50% do PIB, mas sem qualquer sanção sobre o governo se a meta da dívida não foi atingida. Em mais de 5 países da SADC, as leis e as directrizes administrativas sobre gestão da dívida e as metas afins como uma percentagem do PIB são pouco claras, senão mesmo inexistentes. Além disso, os detalhes completos da dívida pública existente muitas vezes não são revelados no Parlamento;

4. **Falta de orçamento baseado em desempenho com indicadores-chave de desempenho claros**

Em quase 6 países da SADC, o processo orçamental não está relacionado com indicadores de desempenho claros para os ministérios e departamentos públicos. Em outras palavras, um orçamento baseado em desempenho vai assegurar que os orçamentos sejam votados quando os ministérios/departamentos públicos cumprirem um conjunto de indicadores de desempenho pré-acordados para o ano que acaba, em relação aos programas definidos. Os indicadores-chave de desempenho podem ser tanto quantitativos como qualitativos, por exemplo o número de queixas tratadas por uma autoridade pública, o número de crianças que passa nos exames escolares do ensino primário numa escola pública, ou se a pesquisa de um departamento de agricultura levou a um resultado construtivo. Em alguns países, existem, sim, indicadores-chave de desempenho, mas não há dados comprovativos suficientes indicando que sejam cumpridos rigorosamente. Um orçamento baseado em desempenho estabelecido a médio prazo (orçamento para o próximo ano e com previsões para mais 2 anos) com indicadores-chave de

desempenho claros vai promover a previsibilidade na gestão das finanças públicas e assegurar uma boa planificação financeira pelo governo;

5. **Desconexão entre os compromissos internacionais e a orçamentação**

Existe uma desconexão geral entre os compromissos assumidos no âmbito dos tratados, declarações ou pactos, e o próprio orçamento aprovado no Parlamento. Por exemplo, foi observado que os orçamentos dos Estados membros da SADC tendem a não reflectir medidas correctivas relativas aos seguintes elementos:

- a) as metas 90-90-90 visando a erradicação do VIH/SIDA até 2030;
- b) tirar o género da periferia através duma orçamentação baseada em género;
- c) implementação da cobertura universal dos cuidados de saúde e dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável;
- d) implementação de estratégias regionais tais como a Estratégia Regional da SADC em matéria de SDR (2019-2030) ou a Estratégia Regional da SADC para a Prevenção, Tratamento e Cuidados ligados ao VIH e SDR nas populações-chave (2018);
- e) implementação de objectivos regionais tais como a Agenda 2063 da África e disposições contidas em tratados dos direitos humanos tais como os que preveem o direito à saúde e à habitação.

6. **Utilização indevida de verbas suplementares**

Em pelo menos 3 países da SADC, são aprovados orçamentos suplementares no Parlamento depois do fim do exercício financeiro, e essas verbas representam despesas que foram feitas para além do orçamento apropriado pelo Parlamento para o referido ano. Embora os orçamentos suplementares sejam necessários devido a novas circunstâncias ocasionadas durante o ano findo (por exemplo, secas ou ciclones), não se deve tornar motivo de planificação financeira imprópria. Muitas vezes tem-se observado que os orçamentos suplementares são de natureza abusiva e relacionam-se com despesas que poderiam ter sido antecipadas através de uma gestão orçamental apropriada.

7. **Nenhum limite sobre a quantidade de contratos públicos celebrados pelo Executivo**

Em pelo menos 10 países da SADC, não há nenhum limite sobre a quantidade de contratos públicos que podem ser celebrados pelo Executivo. Isto significa, de facto, que durante o mandato democrático do governo (geralmente um mandato de 5 anos), o Executivo tem o direito legítimo de celebrar qualquer contrato, independentemente de a política ter sido incluída no manifesto eleitoral ou de o contrato vir a implicar o serviço da dívida a longo prazo, isto é, além de 5 anos⁶.

⁶ Por exemplo, o Executivo pode de repente celebrar um contrato público para a construção de 10 albufeiras ou hospitais, e o número significativo envolvido pode requerer gastos imediatos do governo e também serviço da dívida durante 30 anos.

Esta prerrogativa não regulada do uso de fundos públicos pode levar a uma situação em que um elenco do governo vincula o próximo elenco para além de 5 anos, levando deste modo a uma violação dos princípios democráticos consagrados no próprio fundamento do Estado. Por isso, há necessidade de o Parlamento exercer fiscalização e controlo sobre os contratos públicos, para garantir a sustentabilidade a longo prazo da gestão financeira.

IV. OBJECTIVOS DE UMA LEI MODELO DA SADC SOBRE GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

1. Devido às lacunas jurídicas e regulatórias existentes, urge a elaboração de uma Lei Modelo da SADC sobre Gestão Financeira Pública, a ser adoptada pela Assembleia Plenária do Fórum Parlamentar da SADC, para servir de referência e de instrumento jurídico orientador para os parlamentos nacionais reforçarem os seus regimes jurídicos internos em matéria de gestão financeira pública. A lei modelo vai ser incorporada pelos Estados membros da SADC através de emendas da Constituição, leis financeiras, regulamentos ou Regimento Interno e Regras da Assembleia Nacional, conforme a necessidade.
2. A lei modelo da SADC terá como objectivo geral assegurar que os parlamentos nacionais da SADC sejam capacitados a realizar as suas funções de legislação, controlo orçamental e fiscalização no sentido de garantir que a gestão das finanças públicas seja transparente, eficiente e corresponda às necessidades dos cidadãos da SADC.
3. A lei modelo da SADC terá os seguintes objectivos específicos e resultados previstos, entre outros:
 - a) Prever a aprovação pelo Parlamento de orçamentos baseados em desempenho ligado a programas e correspondentes indicadores-chave de desempenho;
 - b) Assegurar que todos os órgãos estatutários e todas as autoridades públicas apresentem o seu relatório anual de auditoria ou as suas demonstrações financeiras auditadas ao Parlamento;
 - c) Prever o potenciamento das Comissões das Contas Públicas, para que possam avaliar/examinar todos os relatórios dos órgãos estatutários ou das autoridades públicas, além do Relatório do Director de Auditoria ou do Presidente da Instituição Suprema de Auditoria, e tenham poderes qualificados para fazer aplicar as recomendações feitas. Em particular, a Comissão das Contas Públicas é potenciada no sentido de informar sobre questões, através do seu secretariado, a autoridades competentes tais como a agência anticorrupção, a comissão da função pública e, no caso do referido relatório, é obrigatório que a autoridade recipiente, por sua vez, preste informações sobre as medidas que tiverem sido tomadas;

- d) Prever que o Parlamento seja, através de uma Comissão Parlamentar das Finanças Públicas, potenciado no sentido de monitor(iz)ar a dívida pública, e solicitar explicações por parte de altos funcionários públicos, no caso de o limite de endividamento ser ultrapassado. Além disso, a lei modelo vai prever disposições legais para reger a gestão da dívida pública em direcção a uma meta de 50% do PIB, sem o qual se pedirá contas aos altos funcionários do ministério ou da autoridade pública competente;
- e) Assegurar que os orçamentos suplementares que parecem ser abusivos para um quórum da Comissão Parlamentar das Finanças Públicas devem ser analisados profundamente, e um relatório deve ser apresentado ao Parlamento, na generalidade;
- f) Assegurar que compromissos internacionais tais como os ODS, a cobertura universal dos cuidados de saúde ou a orçamentação baseada no género sejam integrados transversalmente pelos ministérios e departamentos públicos no orçamento e que sejam elaborados os necessários indicadores-chave de desempenho associados; há uma necessidade urgente de assegurar uma priorização progressiva da cobertura universal dos cuidados de saúde com as preocupações recentemente identificadas no domínio da saúde a nível global, tais como o surto da COVID-19 que pode abalar os mercados financeiros e colocar uma forte pressão sobre o financiamento dos sistemas de cuidados da saúde pública. Se não houver uma gestão eficiente das finanças públicas, é provável que os Estados membros da SADC levem anos para recuperar da instabilidade das finanças públicas e da recessão económica;
- g) Proporcionar um quadro em que o Parlamento é convidado a ratificar contratos públicos que ultrapassam o PIB em 3% por uma maioria qualificada (isto é, três quartos), no caso de os referidos contratos públicos não aparecerem no manifesto eleitoral do governo actual. Será também desenvolvido um quadro para um manifesto eleitoral formal, que será apresentado à Comissão Eleitoral Independente.

V. DURAÇÃO:

- 1. Espera-se que a elaboração da lei modelo leve 6 meses, durante os quais terão lugar reuniões estatutárias do Fórum.

VI. SOBRE O FÓRUM PARLAMENTAR DA SADC

- 1. O Fórum Parlamentar da SADC é uma organização internacional integrada por 15 parlamentos membros da SADC, com sede em Windhoek, Namíbia. É uma instituição da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) criada ao abrigo do número (2) do art.º 9º do Tratado da SADC em Agosto de 1997 e que tem uma rica história de elaboração de leis modelos.

2. O Fórum Parlamentar da SADC já elaborou 3 leis modelos, nomeadamente a Lei Modelo da SADC sobre VIH na África Austral (2008), a Lei Modelo da SADC sobre Erradicação de Casamentos Prematuros e Protecção da Criança em Casamento (2016) e a Lei Modelo da SADC sobre as Eleições (2018). Está actualmente em elaboração a Lei Modelo sobre a Prevenção da Violência de Género.
3. A Lei Modelo da SADC sobre Gestão de Finanças Públicas será, portanto, a quarta (4.^a) lei modelo a ser elaborada pelo Fórum, em colaboração com os seus parlamentos membros. O Fórum tem, além disso, um comité parlamentar de alto nível chamado Comité Parlamentar Regional de Fiscalização das Leis Modelos (CPRFLM), que é um órgão dedicado à monitorização da incorporação nos ordenamentos jurídicos internos das leis modelos adoptadas e das políticas associadas do Fórum.
4. Para quaisquer pedidos de esclarecimento sobre o presente documento de síntese, favor contactar:
Sra. Boemo Sekgoma
Secretária-geral
Parliament Gardens, Love Street
Private Bag 13361
Windhoek
NAMÍBIA
Tel: +264 61 287 0000
Fax: +264 61 247 569
Email: bsekgoma@sadcpf.org
