

INTERNATIONAL MONETARY FUND

Os fundamentos jurídicos da transparência da dívida pública: alinhar a lei com as boas práticas

Karla Vasquez, Kika Alex-Okoh, Alissa Ashcroft,
Alessandro Gullo, Olya Kroytor, Yan Liu, Mia Pineda e
Ron Snipeliski

WP/24/29

**Os documentos da série “IMF Working Papers”
descrevem investigação em curso pelo(s)
autor(es) e são publicados com o objetivo
de suscitar comentários e estimular o debate.**

Os pontos de vista expressos nos documentos da
série “IMF Working Papers” são os do(s) autor(es)
e não representam necessariamente as perspetivas
do FMI, do seu Conselho de Administração ou
Direção-Geral.

WORKING PAPER

2024
FEV.



IMF Working Paper
Departamento Jurídico

Os fundamentos jurídicos da transparência da dívida pública: alinhar a lei com as boas práticas
Preparado por Karla Vasquez, Kika Alex-Okoh, Alissa Ashcroft, Alessandro Gullo, Olya Kroytor, Yan Liu,
Mia Pineda e Ron Snipeliski

Autorizado para distribuição por Rhoda Weeks-Brown
Fevereiro de 2024

Os documentos da série “IMF Working Papers” descrevem investigação em curso pelo(s) autor(es) e são publicados com o objetivo de suscitar comentários e estimular o debate. Os pontos de vista expressos nos documentos da série “IMF Working Papers” são os do(s) autor(es) e não representam necessariamente as perspetivas do FMI, do seu Conselho de Administração ou Direção-Geral.

RESUMO: A opacidade da dívida pesa sobre o público e pode exacerbar as vulnerabilidades da dívida em muitos países. Tanto os países em desenvolvimento e de baixo rendimento quanto as economias de mercados emergentes possuem lacunas significativas em termos de transparência da dívida e a aplicação de normas e diretrizes internacionais está atrasada. O presente documento passa em revista os quadros jurídicos de 60 jurisdições e revela as fragilidades críticas que prejudicam a transparência da dívida, nomeadamente: fracas obrigações de comunicação de dados, limitada cobertura da dívida pública, monitorização inadequada, processos pouco claros para a contração de empréstimos e a delegação de poderes, acordos de confidencialidade sem restrições e fracos mecanismos de prestação de contas. Como as leis consolidam práticas e vinculam a discrição dos decisores de políticas e gestores da dívida, sujeitando-os ao escrutínio público, a reforma legislativa é uma componente necessária de qualquer solução para o problema da dívida oculta, embora tal possa implicar um processo difícil e moroso em muitas jurisdições.

CITAÇÃO RECOMENDADA: Vasquez, Karla, Kika Alex-Okoh, Alissa Ashcroft, Alessandro Gullo, Olya Kroytor, Yan Liu, Mia Pineda e Ron Snipeliski. 2024. “Os fundamentos jurídicos da transparência da dívida pública: alinhar a lei com as boas práticas.” *IMF Working Paper* n.º 24/29, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.

Números de classificação JEL:	F34, F35, H63, H68, H11, K00
Palavras-chave:	dívida soberana, transparência, relato, instituições jurídicas
Endereços de correio eletrónico dos autores:	KVasquezSuarez@imf.org ; KAlex-Okoh@imf.org ; AAshcroft@imf.org ; AGullo@imf.org ; OKroytor@imf.org ; YLiu@imf.org ; MPineda2@imf.org ; RSnipeliskiNischli@imf.org

DOCUMENTOS DA SÉRIE “IMF WORKING PAPERS”

Os fundamentos jurídicos da transparência da dívida pública: alinhar a lei com as boas práticas

Preparado por Karla Vasquez, Kika Alex-Okoh, Alissa Ashcroft,
Alessandro Gullo, Olya Kroytor, Yan Liu, Mia Pineda e Ron Snipeliski¹

¹ Os autores gostariam de agradecer a Sebastian Grund e Roshak Momtahen pelos seus contributos e a Ali Abbas, Emre Balibek, Deborah Bräutigam, Anna Gelpern, Mitu Gulati, Plamen Iossifov, Yinqui Lu, Tomas Magnusson, Martin Marcone, Susan Maslen, Bill Northfield, Diego Rivetti, Arindam Roy, Manrique Saenz, Alessandro Scipioni, Eriko Togo e Mark Weidemaier pelos seus preciosos comentários e sugestões.

Índice

Glossário.....	5
I. Introdução.....	7
II. Transparência da dívida: o conceito e o papel dos quadros jurídicos nacionais	10
A. Qual é a definição de transparência da dívida e em que medida é importante?	10
B. Políticas do FMI e Normas e Diretrizes Internacionais	11
C. Lacunas na implementação das normas e diretrizes internacionais.....	17
D. O papel dos quadros jurídicos nacionais	18
III. Definição jurídica e cobertura da dívida pública.....	21
A. Cobertura institucional – a dívida de quem?	21
<i>Conceito, normas e diretrizes internacionais.....</i>	<i>21</i>
<i>Práticas comuns e questões jurídicas.....</i>	<i>22</i>
<i>Recomendações de boas práticas</i>	<i>25</i>
B. Cobertura dos instrumentos de dívida – o que é considerado dívida?	26
<i>Conceito e normas e diretrizes internacionais.....</i>	<i>26</i>
<i>Cobertura dos instrumentos de dívida nos quadros jurídicos e desafios jurídicos comuns</i>	<i>27</i>
<i>Recomendações de boas práticas</i>	<i>30</i>
IV. O quadro jurídico para a divulgação da dívida pública e passivos contingentes: desafios comuns e boas práticas sugeridas.....	31
A. Requisitos de divulgação da dívida pública	32
<i>Normas e diretrizes internacionais</i>	<i>32</i>
<i>Ponto da situação dos quadros jurídicos nacionais para relato da dívida pública e desafios comuns.....</i>	<i>32</i>
<i>Recomendações de boas práticas</i>	<i>37</i>
B. Requisitos de divulgação dos passivos contingentes	40
<i>Conceito, normas e diretrizes internacionais.....</i>	<i>40</i>
<i>Práticas e desafios jurídicos comuns</i>	<i>41</i>
<i>Recomendações de boas práticas</i>	<i>42</i>
C. Quadro de relato da dívida das empresas públicas.....	45
<i>Normas e diretrizes internacionais</i>	<i>45</i>
<i>Práticas correntes e questões jurídicas comuns</i>	<i>46</i>
<i>Recomendações de boas práticas</i>	<i>48</i>
D. Divulgação baseada nos credores	49
V. O quadro jurídico propício à divulgação da dívida pública: desafios comuns e boas práticas sugeridas	51
A. Quadro de autoridade para contrair empréstimos	52
<i>Normas e diretrizes internacionais</i>	<i>52</i>
<i>Questões jurídicas comuns</i>	<i>52</i>
<i>Recomendações de boas práticas</i>	<i>53</i>
B. Disposições de governação para a consolidação e divulgação da dívida pública – questões jurídicas.....	59
<i>Conceito e normas e diretrizes internacionais.....</i>	<i>59</i>
<i>Questões jurídicas comuns</i>	<i>59</i>
<i>Boas práticas</i>	<i>60</i>

C.	Instrumentos de dívida colateralizada e acordos semelhantes a colateral	61
	<i>Conceito e normas e diretrizes internacionais</i>	61
	<i>Desafios jurídicos comuns</i>	62
	<i>Recomendações de boas práticas</i>	63
VI.	Harmonização da transparência e necessidades limitadas de confidencialidade	64
A.	Confidencialidade como uma exceção à transparência.....	65
	<i>Conceito e lógica</i>	65
	<i>Normas e diretrizes internacionais</i>	65
B.	Questões comuns nos quadros jurídicos nacionais	66
C.	Recomendações de boas práticas	69
VII.	Mecanismos de prestação de contas para a transparência da dívida	72
A.	Prestação de contas: o conceito e as características principais.....	72
B.	O papel da legislatura no reforço da transparência da dívida.....	73
C.	O papel das instituições superiores de controlo no reforço da transparência da dívida	74
	<i>Formulação do mandato (mandato para auditorias à dívida pública)</i>	76
	<i>Acesso insuficiente a informações</i>	77
VIII.	Conclusões	77
Anexo I.	Lista de países e leis analisadas	80
Anexo II.	Classificação legal do setor público vs. setorização do GFSM 2014	83
Anexo III.	Informações ao nível das transações e contratos de empréstimo publicados – o caso do México	85
Anexo IV.	Quadro jurídico de relato das regras orçamentais – o caso das Bahamas e de Angola.....	86
Anexo V.	Normas e diretrizes internacionais e exemplos jurisdicionais sobre o relato da dívida das empresas públicas.....	88
Anexo VI.	Principais requisitos de divulgação relacionados com a dívida aplicáveis às empresas cotadas – jurisdições selecionadas	92
Anexo VII.	Exemplos de países relativos à delegação da autoridade para contrair empréstimos definida por lei.....	96
Anexo VIII.	Exemplos de controlos diretos sobre os empréstimos subnacionais por país	97
Anexo IX.	Exceções bem definidas à divulgação completa de informações públicas – exemplos de países	98
Anexo X.	Regulação da confidencialidade na gestão das finanças públicas – exemplos de países.....	99
Anexo XI.	Escrutínio parlamentar das informações confidenciais – exemplos de países	100
Anexo XII.	Mandato estatutário e poderes relacionados das ISC – exemplos dos países	101
Anexo XIII.	Autoridade de Auditoria Acumulada do GAO dos EUA sobre os Relatórios de Dívida Pública	102
Referências		103

CAIXAS

1. Políticas selecionadas do FMI e transparência da dívida	15
2. Resultados da DeMPA e FTE sobre indicadores principais que apoiam elementos fundamentais para a transparência da dívida	16
2. Resultados da DeMPA e FTE sobre indicadores principais que apoiam elementos fundamentais para a transparência da dívida	17
2. Resultados da DeMPA e FTE sobre indicadores principais que apoiam elementos fundamentais para a transparência da dívida	19
3. Mapeamento das disposições jurídicas que apoiam a transparência da dívida – o caso do México	20
4. Equador – Exclusão explícita dos instrumentos de curto prazo do Tesouro da definição legal de dívida pública.....	30
5. Exemplos de disposições jurídicas bem redigidas que exigem publicações relacionadas com a dívida	38
6. Requisitos de divulgação de passivos contingentes integrados nas publicações de gestão da dívida e relatórios orçamentais.....	44
7. Clara autorização para contrair empréstimos externos e delegação – o caso do Ruanda.....	56
8. Considerações dos tribunais estrangeiros quando avaliam a validade dos instrumentos de dívida soberana.....	57
9. Reforma da GFP para o reforço da componente de disponibilização de informações. O caso do Equador.....	61
10. Informações sobre a dívida pública e os passivos contingentes declaradas como reservadas/sigilosas – Estudos de caso	67
11. Desafios jurídicos decorrentes de cláusulas de confidencialidade alargadas nos contratos de dívida pública	68
12. Políticas sobre a utilização e a divulgação de disposições de confidencialidade nos contratos do governo. O caso da Austrália.....	70
13. Os elementos principais das cláusulas de confidencialidade	71

FIGURAS

1. Instituições abrangidas pela noção de dívida pública.....	22
2. Instituições abrangidas pela definição de dívida pública por nível de rendimento	23
3. Localização da definição de dívida pública.....	24
4. Definição jurídica de dívida pública – cobertura dos instrumento de dívida	28
5. Definição jurídica de dívida pública – relação entre cobertura institucional e cobertura dos instrumento de dívida	29
6. Disposições jurídicas que obrigam à publicação de informações relacionadas com a dívida: requisitos	34
7. Disposições jurídicas que exigem a divulgação ao nível dos empréstimos.....	34
8. Cobertura institucional na lei dos relatórios anuais de gestão da dívida e relatórios orçamentais	35
9. Cobertura institucional na lei do registo da dívida e do boletim da dívida ou de outros relatórios estatísticos	36
10. Mapa Térmico de Transparência da Dívida do Banco Mundial	37

QUADROS

1. Divulgação de dados da dívida pública e passivos contingentes – Elementos principais previstos nas normas e diretrizes internacionais	13
2. Requisitos de divulgação da dívida pública recomendados pelas normas e diretrizes internacionais	33
3. Iniciativas baseadas nos credores para a divulgação de dados da dívida ao nível da transação.....	50

Glossário

AC	Administração central
ACC	Agência de compilação central
ACO	Administração central orçamental
AP	Administração pública
ASD	Análise de Sustentabilidade da Dívida
AT	Assistência técnica
BM	Banco Mundial
CTO	Código de Transparência Orçamental
DC	Desenvolvimento de capacidades
DeMPA	Avaliação do Desempenho de Gestão da Dívida
DSE	Direitos de saque especiais
EA	Economias avançadas
EDMP	Estratégia de gestão da dívida a médio prazo
EGD	Estratégia de gestão da dívida
EME	Economia de mercados emergentes
EP	Empresas públicas
FEO	Fundo extraorçamental
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOI	Liberdade de informação
FTE	Avaliação da transparência das finanças públicas
FX	Moeda estrangeira
GAO dos EUA	Gabinete de Contabilidade Governamental dos Estados Unidos
GD	Gestão da dívida
GDP	Gestão da dívida pública
GFP	Gestão das finanças públicas
GFSM	Manual de Estatísticas das Finanças Públicas
GGD	Gabinete de gestão da dívida
IFI	Instituição Financeira Internacional
IFRS	Normas Internacionais de Relato Financeiro
IIF	Instituto das Finanças Internacionais
IOSCO	Organização Internacional das Comissões de Valores
ISC	Instituições superiores de controlo
ISL	Instituição sem fins lucrativos

LRO	Leis de responsabilidade orçamental
MdF	Ministério das Finanças
MPA	Abordagem multifacetada do FMI e Banco Mundial para fazer face às vulnerabilidades da dívida
NDA	Acordo de confidencialidade
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos
OGP	Operações de gestão do passivo
PAE	Plano anual de endividamento
PC	Passivos contingentes
PDBR	Países em desenvolvimento de baixos rendimentos
PIB	Produto interno bruto
PLE	Política sobre limites de endividamento
PPP	Parcerias público-privadas
PRGT	Fundo Fiduciário para a Redução da Pobreza e o Crescimento
PSDS	Guia de Estatísticas da Dívida do Setor Público
QOMP	Quadro orçamental de médio prazo
SEE	Setor empresarial do Estado
SPE	Sociedade de propósito específico
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

I. Introdução

1. A opacidade da dívida pode exacerbar as vulnerabilidades da dívida pública em muitos países.

Atualmente, os países, em especial os PDBR e as EME, deparam-se com um quadro de credores em mutação, caracterizado por novos credores oficiais e um vasto leque de credores comerciais, a migração para passivos extrapatriacionais com grandes riscos orçamentais, incluindo os decorrentes dos passivos contingentes (PC), assim como uma maior utilização de dívida colateralizada e com características semelhantes a colateral.¹ O aumento considerável da dívida pública e dos passivos contingentes devido às profundas cicatrizes económicas da pandemia e ao impacto da guerra na Ucrânia estão a empurrar os PDBR e algumas EME para uma situação de sobre-endividamento. Estas vulnerabilidades são exacerbadas pela opacidade da dívida, uma vez que uma proporção substancial da dívida não é comunicada ou registada nas principais bases de dados, o que mantém os credores, as agências de notação ou, até mesmo, os países mutuários na ignorância. Além disso, nos últimos anos, registou-se um aumento do âmbito e da utilização dos acordos de confidencialidade, o que limita ainda mais a divulgação de informações sobre a dívida.

2. Os custos da opacidade da dívida para a economia e os cidadãos comuns são sobejamente conhecidos.

A dívida não revelada pode ter efeitos macroeconómicos nefastos, minando a confiança dos investidores, agravando os custos de financiamento e colocando em perigo a sustentabilidade da dívida. Sem um retrato completo e correto da dívida pendente, dos passivos contingentes e dos respetivos termos e condições, os mutuários não conseguem avaliar adequadamente os riscos orçamentais e tomar decisões informadas para garantir que a dívida continua sustentável. Da mesma forma, os credores não conseguem avaliar adequadamente os riscos antes de tomarem as decisões de concessão de empréstimos e não conseguem ajudar, juntamente com outras partes interessadas, a resolver problemas de sobre-endividamento quando necessário. A credibilidade da gestão da dívida e orçamental é prejudicada, o que afeta os custos de financiamento e compromete as negociações para resolver as situações de sobre-endividamento. A dívida oculta também pode prejudicar a prestação de contas no que toca à utilização dos recursos públicos.

3. A transparência da dívida ocupa um lugar de destaque em várias iniciativas dos setores público e privado.

Por exemplo, o FMI e o Banco Mundial têm vindo a implementar a Abordagem Multifacetada (MPA) desde 2018 para fazer face às vulnerabilidades da dívida com base em quatro pilares que se reforçam mutuamente, a saber: i) reforçar a transparência da dívida; ii) apoiar o desenvolvimento das capacidades em termos de gestão da dívida pública; iii) providenciar ferramentas apropriadas para analisar a evolução e os riscos da dívida; e iv) adaptar as políticas de concessão de empréstimos do FMI e do Banco Mundial para melhor abordar os riscos da dívida e promover a resolução eficiente de crises da dívida.² As Diretrizes Operacionais do G20, FMI e Banco Mundial para o Financiamento Sustentável são uma ferramenta de diagnóstico concebida para reforçar o financiamento sustentável mediante o fomento da partilha de informações entre credores e mutuários. A Iniciativa da OCDE para a Transparência da Dívida criou um repositório de dados sobre os empréstimos do setor privado a países de baixo rendimento. Os sistemas de gestão e registo da dívida da UNCTAD e do Secretariado da Commonwealth ajudam a consolidar as capacidades dos países membros em matéria de registo, monitorização e comunicação de informações sobre a dívida pública para que consigam remeter informações ao nível dos empréstimos para o sistema de informação de devedores do Banco Mundial. Do lado do setor privado, a Nota Informativa sobre os

¹ FMI (2020)

² FMI e Banco Mundial (2020)

Princípios Voluntários para a Transparência da Dívida elaborada pelo Instituto de Finanças Internacionais (IIF) oferece um modelo para exclusões das cláusulas de confidencialidade que permitem o envio de dados da dívida à OCDE. O Grupo de Trabalho de Bretton Woods sobre Dívida Soberana visa promover soluções que incentivem a transparência por parte de países mutuários e credores.

4. Não obstante estas iniciativas, subsistem lacunas importantes em termos de transparência da dívida nos PDBR e nas EME. Na ótica das várias normas e diretrizes internacionais³, a transparência da dívida pode ser vista como um conceito global que implica a disponibilidade de dados, de forma abrangente, correta e oportuna, sobre a dívida pública (tanto em termos granulares quanto agregados), operações de gestão da dívida e riscos relacionados com a dívida. As lacunas observadas nas avaliações e exames realizados pelo FMI e Banco Mundial aos seus membros tendo como referência tais normas incluem: cobertura da dívida limitada à administração central e a títulos de dívida e empréstimos; subdeclaração de unidades ou fundos extraorçamentais (FEO), fundos da segurança social, empresas públicas e parcerias público-privadas (PPP), outros passivos contingentes, dívida colateralizada e dívida com características semelhantes a colateral, e dívida interna não transacionável e linhas swap;⁴ fragmentação de disposições institucionais para a monitorização e o relato da dívida pública; e falta de auditorias à dívida pública para assegurar a qualidade da divulgação dos dados.

5. Embora as normas e as diretrizes internacionais incindam na transparência da gestão da dívida e nas práticas de relato de dados orçamentais, atribuem um papel subsidiário à robustez da legislação primária. O presente documento tem como objetivo suprir esta lacuna, realizando uma análise independente aos quadros jurídicos sobre transparência da dívida em 60 jurisdições. A amostra representa um amplo leque de sistemas jurídicos, formas de governo, disposições institucionais, níveis de rendimento e geografias (ver a lista das jurisdições selecionadas no Anexo 1). Foi realizada uma análise jurídica a todos os instrumentos jurídicos pertinentes que regem os quadros relacionados com a dívida pública em cada país na amostra (por exemplo, Constituições, leis sobre a gestão da dívida e o relato de dados da dívida, leis sobre responsabilidade orçamental, leis sobre transparência, leis sobre auditorias e estatísticas e leis sobre as empresas públicas). Em menor grau, também foram examinadas fontes jurídicas subsidiárias, como regulamentos, estatutos e memorandos de entendimento, uma vez que o quadro operacional em matéria de contração, registo, contabilização e reembolso da dívida encontra-se, normalmente, também ao nível da legislação secundária.⁵ Ainda que a análise se centre sobretudo nos quadros jurídicos dos países mutuários, o documento explora igualmente o papel da legislação nos países credores no que toca à promoção da transparência da dívida, incluindo por via do reforço dos requisitos de relato de dados sobre empréstimos a entidades do setor público externas. O presente documento reflete o aconselhamento do Departamento Jurídico do FMI, com base em princípios jurídicos gerais e em aspetos que ainda não estão cobertos por normas e diretrizes internacionais. Fornece exemplos de países, reconhecendo que este nível de detalhe seria relevante tanto para os decisores de políticas quanto para os funcionários públicos.

6. O presente documento encontrou vulnerabilidades específicas nos regimes jurídicos que minam a transparência da dívida. As lacunas e as fragilidades incluem problemas com a definição jurídica de dívida pública, ou seja, as definições estatutárias limitam-se à administração central ou a instrumentos de dívida

³ Nomeadamente, o Código de Transparência Orçamental, o Manual de Estatísticas das Finanças Públicas de 2014, as Estatísticas da Dívida do Setor Público: Guia para Compiladores e Utilizadores de 2011, e as Diretrizes da OCDE sobre Governo Societário de Empresas Públicas de 2015.

⁴ Grupo Banco Mundial (2022)

⁵ O presente documento centra-se sobretudo na análise das constituições e da legislação primária porquanto têm um estatuto mais duradouro e estável.

específicos e permitem que certas formas de dívida soberana escapem à fiscalização. Em todo o mundo, os requisitos jurídicos para a divulgação de dados da dívida são inadequados. Em menos de 50% dos países analisados é obrigatória a apresentação de relatórios sobre a gestão da dívida e relatórios orçamentais. E não é tudo: as disposições relativas à autorização para contrair empréstimos são, muitas vezes, vagas e não instituem um processo claro para delegar esse poder. Os gabinetes de gestão da dívida (GGD) amiúde não têm autoridade para monitorizar e recolher informações de muitas entidades públicas que incorrem em dívida considerável. Existem poucas leis que regulam a confidencialidade da dívida pública, o que dá aos decisores de políticas discricionariedade excessiva para rotular os contratos de dívida como sendo confidenciais por motivos de segurança nacional ou outros. Os mecanismos de prestação de contas, desde os mandatos das instituições superiores de controlo (ISC) à fiscalização por parte do Parlamento, não cobrem totalmente a dívida e as operações de dívida.

7. Enquanto as publicações recentes⁶ abordaram o papel dos quadros jurídicos no que concerne a transparência da dívida, o presente documento fornece orientações abrangentes e pormenorizadas inspiradas nas boas práticas. Tais orientações são especialmente necessárias no que concerne a conceção de reformas jurídicas destinadas a resolver as fontes de vulnerabilidades da dívida, nomeadamente passivos subnacionais e extraorçamentais, passivos contingentes e instrumentos financeiros complexos que não estão sujeitos a requisitos legais. Ainda que os requisitos de relato dos dados da dívida pública devam estar preconizados nas leis, os países também devem levar a cabo outras reformas prioritárias. Estas reformas têm como premissa uma definição consistente e clara de dívida pública em toda a legislação relevante. Outras prioridades são a definição clara e inequívoca de poderes para contrair empréstimos e delegação adequada de autoridade a todos os níveis do governo, assim como a clarificação das responsabilidades das entidades públicas em matéria de monitorização e relato da dívida pública. As leis também podem contribuir para a prestação de contas exercida pelas instituições superiores de controlo e pelos parlamentos relativamente à transparência da dívida pública. As disposições jurídicas que regulam exceções limitadas à divulgação e fornecem orientações claras sobre as condições e o âmbito da confidencialidade são de extrema importância. Poderão ser desenvolvidas cláusulas de confidencialidade uniformizadas, com o corpo técnico do FMI a desempenhar um papel semelhante ao exercido na elaboração de cláusulas de ação coletiva (CAC) para obrigações soberanas internacionais e disposições de votação maioritária (MVP) para os empréstimos concedidos por um consórcio bancário.⁷

8. A estrutura do presente documento é a seguinte. A Secção II explica o âmbito e os objetivos da transparência da dívida pública, as normas e diretrizes internacionais aplicáveis e o papel dos quadros jurídicos nacionais. A Secção III procura definir a dívida pública nos quadros jurídicos e determinar a sua cobertura institucional. A Secção IV apresenta uma panorâmica dos desafios jurídicos mais comuns que prejudicam o relato e a divulgação de dados sobre a dívida pública, incluindo os impedimentos para divulgar informações granulares e os mecanismos jurídicos para superar os mesmos. A Secção V analisa o quadro de apoio à transparência da dívida, incluindo a autoridade para contrair empréstimos, as disposições de governação para a consolidação e divulgação da dívida, assim como o regime sancionatório. A Secção VI examina o equilíbrio entre transparência e confidencialidade, propondo mecanismos jurídicos para evitar a utilização abusiva de cláusulas de confidencialidade. A Secção VII descreve os mecanismos de prestação de contas em matéria de divulgação de dados sobre a dívida pública, dissecando o papel do Parlamento, da auditoria externa e das ISC. A Secção VIII conclui com as recomendações. No final, é apresentada uma lista de referências.

⁶ Rivetti (2021); Maslen e Aslan (2022)

⁷ FMI (2023).

II. Transparência da dívida: o conceito e o papel dos quadros jurídicos nacionais

Os principais elementos da transparência da dívida incluem dados sobre a dívida oportunos, abrangentes, corretos e consistentes, assim como informações fundamentais sobre a gestão da dívida pública e os riscos relacionados com a dívida. As normas internacionais fornecem orientações importantes para apoiar a transparência da dívida, mas a sua aplicação está atrasada, em especial nos PDBR e nas EME. Os principais desafios estão relacionados com a limitada cobertura institucional e instrumental do relato da dívida; a subdeclaração por parte das administrações locais, FEO, fundos da segurança social, empresas públicas e passivos contingentes; e a comunicação incorreta de instrumentos financeiros complexos, como a dívida colateralizada e a dívida com características semelhantes a colateral em operações de financiamento de projetos. Os quadros jurídicos nacionais devem abordar estes desafios e apoiar a aplicação integral das normas, definindo com maior granularidade a dívida pública e os requisitos de divulgação de passivos contingentes, assim como os mecanismos jurídicos que possibilitam essa divulgação.

A. Qual é a definição de transparência da dívida e em que medida é importante?

9. Ainda que não exista uma definição aceite universalmente de transparência da dívida, é possível extrair alguns elementos principais das normas, diretrizes e boas práticas internacionais relevantes. As abordagens à transparência da dívida na comunidade internacional são várias, desde a noção mais intuitiva, mas redutora, de transparência da dívida como a “divulgação” de dados sobre a dívida pública, até às mais abrangentes que contemplam informações sobre as operações de dívida.⁸ De acordo com as normas e diretrizes internacionais relevantes, o presente documento adota esta abordagem mais abrangente, que abrange os seguintes elementos da transparência da dívida:

- *Disponibilização ao público de dados sobre a dívida do setor público abrangentes, corretos, oportunos e consistentes, incluindo sobre os termos e condições dos empréstimos e outras condições não financeiras que afetam a capacidade de servir a dívida;*⁹
- *Publicação de informações fundamentais pertinentes para fins de gestão da dívida pública, incluindo: i) informações estáticas como a autoridade para contrair empréstimos e os mecanismos de delegação de poderes para todas as entidades do setor público, disposições institucionais e informações sobre os mecanismos de aplicação relacionados com as obrigações de transparência da dívida; e ii) operações de gestão da dívida, incluindo a divulgação de operações de gestão do passivo e reestruturação da dívida; e*
- *Divulgação dos riscos relacionados com a dívida, incluindo passivos contingentes (por exemplo, de empréstimos de empresas públicas, SPE e FEO e riscos relacionados com o clima).*¹⁰

⁸ Esta abordagem ampla também é adotada no FMI e no Banco Mundial, Atualização sobre a Abordagem Multifacetada do FMI e Banco Mundial para Fazer Face às Vulnerabilidades da Dívida, 2020.

⁹ FMI e Banco Mundial (2014).

¹⁰ Código de Transparência Orçamental, FMI (2019) e C-PIMA (2021).

10. Nos últimos anos, intensificaram-se os apelos dos credores e do público em geral para uma maior transparência da dívida pública. A transparência da dívida serve vários propósitos:

- *Promover práticas sustentáveis de contração e concessão de empréstimos.* Para os mutuários, é essencial planejar devidamente, autorizar, gerir, monitorizar e comunicar a dívida e controlar o desempenho, nomeadamente por via de mecanismos de auditoria externa. Tal poderá reduzir os custos de financiamento. Para os credores, a transparência da dívida dá resposta às assimetrias de informação, facilitando avaliações dos riscos no decurso normal das atividades, possivelmente reduzindo as percepções do risco de crédito e auxiliando a coordenação no contexto de reestruturação da dívida.
- *Possibilitar uma gestão orçamental eficaz.* Informação aprimorada sobre a dívida pública ajuda o governo a conhecer melhor a sua posição orçamental corrente e a avaliar os custos e os benefícios de alterações de políticas, bem como os potenciais riscos. Além disso, permite que as partes interessadas externas procedam à monitorização da evolução orçamental e da dívida e confere credibilidade aos planos orçamentais do país, o que concorre para a confiança dos mercados. É igualmente importante que os dados sobre a dívida pública sejam coerentes e comparáveis entre jurisdições.
- *Capacitar a comunidade internacional,* incluindo IFI, como o FMI e o Banco Mundial, para avaliarem as vulnerabilidades e a sustentabilidade da dívida, inclusive para fins de programas de assistência financeira, de uma maneira que salvaguarde adequadamente os seus recursos. As agências de notação de crédito valorizam a maior transparência da dívida – o que tem efeito nas notações de crédito, influenciando os custos de financiamento do soberano, assim como dos mutuários do setor empresarial do Estado e do setor privado.
- *Apoiar o relato efetivo e eficiente de questões ambientais, sociais e de governação (ESG).* Uma maior transparência da dívida será particularmente importante se e quando um soberano desenvolver um quadro de ESG. Os requisitos de relato são um dos principais pilares para uma gestão eficiente e eficaz do quadro de ESG. A transparência e a prestação de contas podem ajudar os soberanos a obter melhores notações junto de agências de notação externas e a garantir melhores preços (menores custos) junto dos investidores em ESG.¹¹

B. Políticas do FMI e Normas e Diretrizes Internacionais

11. As normas e as diretrizes internacionais preveem elementos fundamentais que promovem a transparência da dívida. As normas e diretrizes internacionais mais relevantes são:

- *As Diretrizes de Gestão da Dívida Pública Revistas do FMI e Banco Mundial* (Diretrizes GDP Revistas) contêm bases institucionais e operacionais para promover políticas e práticas sólidas em matéria de gestão da dívida pública e redução da vulnerabilidade de um país a choques internos e externos.¹²

¹¹ Linder, Peter e Kay Chung, “Sovereign ESG Bond Issuance: A Guidance Note for Sovereign Debt Managers,” *Working Paper* n.º 23/58 (Washington: Fundo Monetário Internacional).

¹² Embora as Diretrizes para a Gestão da Dívida Pública Revistas incindam, sobretudo, ao nível da administração central, a maioria dos princípios podem ser aplicados a outros níveis da administração (por exemplo, subnacional).

- O Código de Transparência Orçamental (CTO) estabelece as normas gerais em matéria de relato orçamental, incluindo informações relacionadas com a dívida, previsões orçamentais e elaboração do orçamento, análise e gestão dos riscos orçamentais e gestão das receitas.¹³
- O Manual de Estatísticas das Finanças Públicas de 2014 (GFSM 2014) define princípios de relato económico e estatístico que deverão ser usados para fins de compilação e apresentação de estatísticas orçamentais. Sendo diretamente relevante para a transparência da dívida, enuncia os princípios para, entre outras coisas, a cobertura institucional e a setorização do setor público, definição e classificação de passivos, operações relacionadas com a dívida, PPP, garantias do Estado e outros passivos contingentes, avaliação e outras regras contabilísticas.
- As Estatísticas da Dívida do Setor Público: Guia para Compiladores e Utilizadores de 2011 (Guia PSDS) fornecem orientações sobre a mensuração, compilação, utilização e apresentação de estatísticas da dívida do setor público, a fim de promover a disponibilidade, qualidade e pontualidade das informações da dívida e permitir comparações a nível internacional.
- Alguns princípios sobre a divulgação da dívida das empresas públicas encontram-se nas normas e diretrizes internacionais sobre governo societário (Diretrizes da OCDE sobre Governo Societário de Empresas Públicas, 2015) e no regulamento dos valores imobiliários (instituído pela Organização Internacional das Comissões de Valores).

Além disso, o setor privado desenvolveu critérios de avaliação para reforçar as relações com os investidores soberanos o que também contribui para a melhoria da transparência da dívida pública.¹⁴

12. Em conjunto, estas normas e diretrizes internacionais fornecem bastantes orientações sobre os elementos fundamentais conducentes à transparência da dívida. A título de exemplo, relativamente à divulgação de dados da dívida pública, recomendam: i) a divulgação robusta e abrangente de dados da dívida pública com uma ampla cobertura de instituições e instrumentos de dívida; ii) a divulgação de passivos contingentes (PC) implícitos e explícitos;¹⁵ e iii) a divulgação do quadro de gestão da dívida pública e das estratégias e operações de gestão da dívida. Ver Quadro 1 para um resumo destas normas e diretrizes. Relativamente aos mecanismos de apoio que permitem a divulgação da dívida pública, as normas e as diretrizes internacionais estabelecem que, no mínimo, os quadros nacionais devem incluir: i) clara autoridade para contrair empréstimos e poderes para realizar outras operações de gestão da dívida; ii) autonomia operacional para os gestores da dívida; iii) fortes disposições institucionais para o registo da dívida e a compilação e difusão de informações relacionadas com a dívida; e iv) robustos mecanismos de controlo e fiscalização, internos e externos, a fim de dar garantias sobre a integridade dos dados.¹⁶

¹³ O Código de Transparência Orçamental tem uma ampla cobertura do setor público, especificando diferentes níveis de cobertura em função do nível de práticas (básicas, boas e avançadas).

¹⁴ O Instituto de Finanças Internacionais (IIF), centrado nos mercados emergentes, desenvolveu e implementou um conjunto de 20 critérios para avaliar as relações com os investidores e 23 critérios para avaliar as práticas de difusão de dados. Uma avaliação da adesão dos mutuários de mercados emergentes a estas práticas é publicada anualmente no Relatório de Implementação dos Princípios. O corpo técnico do FMI também publicou documentos da série “IMF Working Papers” que apresentam recomendações de boas práticas para relações eficazes com os investidores. Ver, por exemplo, Knight, J. e Northfield, B. (2020).

¹⁵ A divulgação dos passivos contingentes implícitos deve ser desenhada cuidadosamente para evitar riscos de perigo moral. Tal divulgação poderá aumentar as expectativas dos mercados que, por exemplo, os governos irão resgatar uma entidade em dificuldades financeiras, distorcendo um juízo prudente do mercado em relação ao balanço da entidade. Tais riscos devem ser devidamente mitigados. Ver recomendações para a divulgação dos riscos orçamentais na Secção IV, B.

¹⁶ Ver Anexo 2 com uma desagregação detalhada das normas relevantes.

Ao mesmo tempo, importa assinalar que as normas e diretrizes internacionais, em grande medida, não pretendem captar informações granulares (por exemplo, ao nível dos contratos) sobre a dívida pública.

**Quadro 1. Divulgação de dados da dívida pública e passivos contingentes –
Elementos principais previstos nas normas e diretrizes internacionais**

Diretrizes GDP Revistas	CTO	Guia PSDS/GFSM
<i>Dados da dívida pública</i>		
<p>Relatórios mensais/trimestrais sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stock da dívida pendente • Composição da dívida por moeda, data de vencimento e taxa de juro • Estatísticas da dívida interna e externa (emissão, serviço da dívida, indicadores de risco, como vencimento residual e custo médio, stock da dívida por tipo de investidor, etc.) 	<p>Relatórios orçamentais (relatórios sobre a execução orçamental do ano corrente, estatísticas orçamentais, demonstrações financeiras anuais), incluindo um balanço de todas as dívidas e passivos.</p>	<p>Quadro de síntese com a dívida bruta ao valor nominal e ao valor de mercado, por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tipo de instrumento • data de vencimento • moeda • tipo de taxa de juro • residência do credor <p>Quadros detalhados sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • credores classificados por setor institucional • planos de pagamento do serviço da dívida bruta pendente <p>Quadros de memória:</p> <ul style="list-style-type: none"> • atrasados do serviço da dívida • reconciliação do valor de mercado e do valor nominal • posição de derivados financeiros • taxas de juro médias por data de vencimento original e tipo de instrumento <p>Divulgação de informação agregada: a informação fornecida por entidades fora da AC não será divulgada separadamente e apenas será publicada sob a forma de agregados estatísticos (salvo autorização expressa em contrário)</p>
<i>Passivos contingentes</i>		
<p>As informações sobre os passivos contingentes devem ser divulgadas nas contas públicas, incluindo o seu custo e risco; o valor – valor nominal ou avaliado; e as provisões orçamentais para as perdas esperadas e/ou notas aos quadros do orçamento e às contas financeiras.</p>	<p>O stock de passivos contingentes deve ser divulgado anualmente, incluindo todas as garantias do Estado, os respetivos beneficiários e a exposição bruta.</p>	<p>Recomenda-se a criação de um registo com os passivos contingentes significativos. Os PC devem ser divulgados como itens por memória incluindo dívida garantida, outras garantias pontuais e PC explícitos, como ações judiciais, indemnizações, capital social não realizado, etc.</p>
<i>Quadro estático de divulgação</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • Quadro jurídico da GDP • Estrutura organizacional (incluindo quadro de governação, estrutura do GGD, delegação de responsabilidades) • Desenho do instrumento de dívida 		<ul style="list-style-type: none"> • O quadro jurídico para a recolha de informações estatísticas, incluindo tipo de entidades às quais podem ser solicitadas dados, responsabilidades da agência de compilação, sanções em caso de não divulgação, comunicação de informações inexatas e atrasadas • Processo de difusão das estatísticas, conceitos, definições, classificações e metodologia
<i>Estratégias e operações de gestão da dívida</i>		

Diretrizes GDP Revistas	CTO	Guia PSDS/GFSM
<ul style="list-style-type: none"> Documento da estratégia de gestão da dívida a médio prazo (objetivos da gestão da dívida, ambiente macroeconómico, avaliação do stock da dívida, principais fatores de risco) Relatório anual sobre os resultados da estratégia de gestão da dívida comunicado ao Parlamento e ao público (com operações materiais, estatísticas sobre os instrumentos derivados e fundamentação para a sua utilização) Operações de gestão da dívida no mercado primário (planos de financiamento e termos e condições de novas emissões) 		
<i>Cobertura institucional</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Administração central 	<ul style="list-style-type: none"> Administração central (<i>prática básica</i>) Administração pública (<i>prática boa</i>) Todo o setor público, incluindo empresas públicas e por subsetor 	
<i>Cobertura dos instrumentos de dívida</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Principais obrigações financeiras 	<ul style="list-style-type: none"> Todos os títulos de dívida e empréstimos (<i>prática básica</i>) Instrumentos de dívida e outros passivos contratuais (como contas comerciais a pagar, contratos de locação, passivos financeiros relacionados com as PPP, participações no capital de empresas públicas, outros passivos decorrentes de seguros, pensões e garantias normalizadas (<i>práticas boas e avançadas</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumento de dívida (DSE, depósitos em moeda, títulos, empréstimos, seguros, pensões, sistemas de garantias normalizadas e outras contas a pagar/receber)

Fonte: Elaboração dos autores com base nas normas relevantes incluídas no GFSM 2014, no Guia PSDS, no CTO e nas Diretrizes GDP Revistas.

13. Várias políticas do FMI também promovem a transparência da dívida pública no contexto de atividades de supervisão e concessão de empréstimos. Relativamente à supervisão, os membros do FMI são obrigados a fornecer dados que sejam considerados necessários para o FMI cumprir o seu mandato em matéria de supervisão (Artigo VIII, Secção 5 do Convénio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional). Presume-se que estes dados incluem, no mínimo, dados da dívida relacionada com a administração central, desagregados por várias categorias (incluindo moeda, data de vencimento, residente/não residente). Quando os membros solicitam assistência financeira ao FMI, têm de fornecer informações que sejam relevantes para a implementação do programa e assegurar que existem salvaguardas adequadas para o financiamento prestado pelo FMI. Relativamente aos membros com vulnerabilidades da dívida, tal inclui informações granulares sobre os detentores de dívida ao abrigo da política sobre limites de endividamento (ver Caixa 1 para mais informações).

Caixa 1. Políticas selecionadas do FMI e transparência da dívida

Política sobre limites de endividamento (PLE): A PLE define o quadro para a utilização da condicionalidade em programas apoiados pelo FMI com membros que se deparam com vulnerabilidades da dívida pública.¹ A atualização mais recente à PLE (2020) procura aumentar ainda mais a transparência, introduzindo expressamente a expectativa de que as lacunas em termos de divulgação de dados da dívida críticos devem ser resolvidas antecipadamente em programas apoiados pelo FMI. A Nota de Orientação de 2021 também exige a inclusão de um quadro com o perfil dos detentores de dívida nos documentos do programa, com informações sobre o stock da dívida pública (dívida externa e interna e subcategorias de credores/instrumentos), a composição dos credores (multilateral, bilateral, obrigações, comercial, outros internacionais), o serviço da dívida para um mínimo de três anos, a dívida colateralizada e a dívida interna.

Abordagem Multifacetada: O primeiro dos quatro pilares da abordagem multifacetada do FMI e do Banco Mundial procura aumentar a transparência da dívida (apoio a produção e publicação de dados da dívida abrangentes e consistentes pelos mutuários), incrementar o acesso a dados dos mutuários e credores, e melhorar a proximidade com os credores através de iniciativas de relações com os investidores.² Estabelece que a transparência da dívida é principalmente da responsabilidade do mutuário, ao mesmo tempo que sublinha o papel do FMI e do Banco Mundial no apoio aos mutuários para aumentarem a sua capacidade de registar, monitorizar e relatar a dívida pública, desenvolver quadros jurídicos eficazes, implementar reformas institucionais e jurídicas e difundir dados da dívida para as bases de dados internacionais.

Análise de Sustentabilidade da Dívida (ASD): Os quadros do FMI para apurar a sustentabilidade da dívida pública dos membros exigem a divulgação adequada de dados da dívida. Por exemplo, o quadro de sustentabilidade da dívida para países de baixo rendimento (LIC DSF) do FMI e do Banco Mundial prevê uma cobertura quase completa da dívida do setor público, assente num relato normalizado.³ Da mesma forma, o quadro relativo ao risco soberano e à sustentabilidade da dívida para países com acesso ao mercado (SRDSF)⁴ exige que informações abrangentes e detalhadas sobre a dívida pública sejam apresentadas de forma normalizada. O Quadro de ASD para Países de Baixo Rendimento do FMI e Banco Mundial estipula a obrigatoriedade de incluir todos os pagamentos futuros de juros e/ou capital do devedor ao credor, o que também abrange montantes totalmente comprometidos, mas não desembolsados, de empréstimos recentemente contratados ou projetos ainda ativos.

Políticas do FMI em matéria de pagamentos em atraso: As políticas do FMI em matéria de pagamentos em atraso da dívida soberana, que se aplicam quando um país membro solicita financiamento ao FMI, mas tem pagamentos em mora, incluem uma série de expectativas para aumentar a transparência. Ao abrigo da política de concessão de crédito a países com pagamentos em mora, o devedor deve partilhar, em tempo oportuno, informações relevantes com todos os credores relevantes, incluindo um retrato abrangente do stock da dívida pendente e das suas condições, para satisfazer o critério de boa-fé.⁵ Ao abrigo da política de concessão de crédito a países com pagamentos em mora a credores bilaterais oficiais (LIOA), a avaliação do critério de boa-fé irá considerar se o soberano devedor forneceu aos credores bilaterais oficiais “informações relevantes” em tempo oportuno.⁶

¹ FMI (2021b).

² FMI (2020d).

³ FMI (2018c).

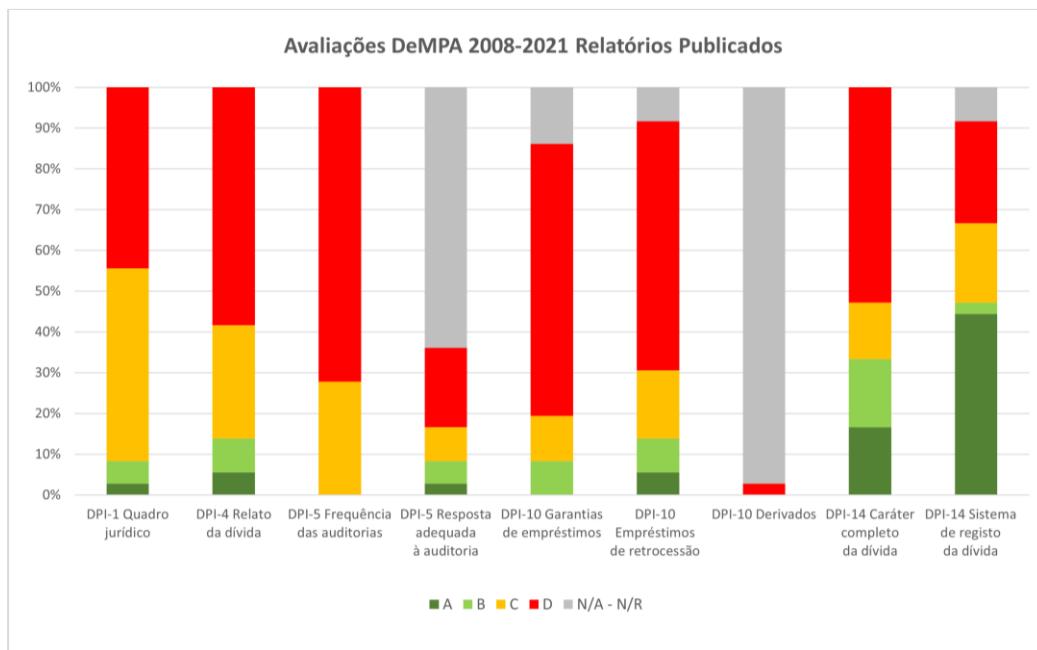
⁴ FMI (2022a).

⁵ FMI (2022b).

⁶ FMI (2022b).

Caixa 2. Resultados da DeMPA e FTE sobre indicadores principais que apoiam elementos fundamentais para a transparéncia da dívida

A DeMPA é uma metodologia de avaliação do desempenho em matéria de atividades de gestão da dívida da administração central. Desde o seu lançamento, foram publicados 37 relatórios de avaliação de países. Com base nestes relatórios, os principais desafios relacionados com a transparéncia da dívida incluem: i) a publicação do boletim estatístico sobre a dívida, as garantias de empréstimos e as operações relacionadas com a dívida da administração central; ii) o processo decisório sobre a emissão de garantias de empréstimos, empréstimos de retrocessão e utilização de derivados; iii) um sistema abrangente de gestão da dívida que registe, monitorize e contabilize efetivamente todas as dívidas e transações relacionadas com a dívida, incluindo a reestruturação da dívida; e iv) auditorias financeiras e de conformidade.

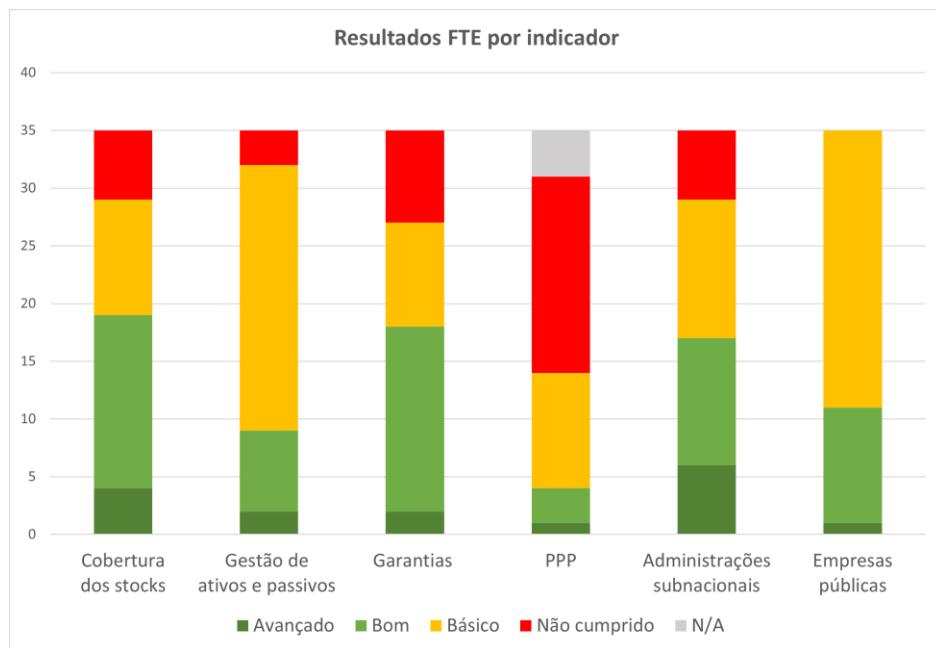


Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações publicadas em <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dempa>. Baseado em indicadores selecionados (de um total de 14): Quadro jurídico DPI-1¹, Relato e Avaliação da Dívida DPI-4, Auditoria DPI-5, Garantias de empréstimos, empréstimos de retrocessão e derivados DPI-10 e Registros relacionados com a dívida DPI-14. De acordo com a Metodologia DEMPA de 2021, uma pontuação A constitui uma prática sólida; uma pontuação B encontra-se entre os requisitos mínimos e uma prática sólida; uma pontuação C indica que foram cumpridos os requisitos mínimos do indicador; e uma pontuação D indica que não foram cumpridos os requisitos mínimos, sinalizando uma lacuna em termos de desempenho que exige uma ação corretiva.

A FTE avalia as práticas do país em relação ao CTO, incluindo as práticas de relato e quantificação dos riscos orçamentais. Uma análise às 35 avaliações disponíveis publicamente assinala os desafios mais prementes, nomeadamente: i) a limitada cobertura dos stocks nos relatórios orçamentais; ii) o baixo nível de divulgação de todos os ativos e passivos e riscos significativos, sendo que a grande maioria dos países apenas divulga um conjunto mais restrito de transações da dívida (títulos e empréstimos); iii) o baixo nível de divulgação das garantias do Estado, incluindo os seus beneficiários e a exposição bruta; iv) as lacunas significativas nas divulgações relacionadas com PPP; e v) a divulgação deficiente da condição financeira e do desempenho das administrações subnacionais e dos agregados financeiros, incluindo ativos e passivos, das principais empresas públicas.

¹ DEMPA DPI-1 avalia se as leis cobrem a autorização para contrair empréstimos, as finalidades e os objetivos do empréstimo, a definição dos instrumentos de dívida, a transparéncia relativa aos requisitos da EGD e o quadro para garantias e empréstimos de retrocessão.

Caixa 2. Resultados da DeMPA e FTE sobre indicadores principais que apoiam elementos fundamentais para a transparência da dívida (continuação)



Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações publicadas em <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>. Com base em indicadores selecionados dos Pilares I e II relacionados com o relato da dívida (1.1.2 sobre a cobertura de stocks nos relatórios orçamentais, 3.2.2 sobre a gestão de ativos e passivos, 3.2.3 sobre garantias, 3.2.4 sobre PPP, 3.3.1 sobre governos subnacionais e 3.3.2 sobre empresas públicas).

¹ DEMPA DPI-1 avalia se as leis cobrem a autorização para contrair empréstimos, as finalidades e os objetivos do empréstimo, a definição dos instrumentos de dívida, a transparência relativa aos requisitos da EGD e o quadro para garantias e empréstimos de retrocessão.

C. Lacunas na implementação das normas e diretrizes internacionais

14. A implementação integral das normas e diretrizes internacionais está atrasada em todo o mundo, o que consubstancia maiores desafios para os PDBR e EME. As avaliações em relação às normas e diretrizes internacionais realizadas pelo FMI, Banco Mundial e outros parceiros internacionais, como a DeMPA ou a FTE, evidenciam grandes lacunas de implementação. Os problemas comuns identificados incluem *cobertura limitada* à administração central orçamental e aos títulos de dívida e empréstimos, *subdeclaração significativa* da dívida por parte das administrações locais, dos FEO, dos fundos da segurança social, das empresas públicas e das PPP, e de instrumentos financeiros complexos como dívida colateralizada em transações de financiamento de projetos, dívida com características semelhantes a colateral, dívida interna não transacionável, e linhas swap. As garantias do Estado também têm baixas taxas de relato e o mesmo se verifica para a nova dívida contraída, incluindo detalhes sobre os termos e condições do empréstimo. Ver a Caixa 2 para um resumo das constatações.

D. O papel dos quadros jurídicos nacionais

15. Um robusto quadro jurídico nacional transforma o caráter indicativo das normas e diretrizes internacionais em regras juridicamente vinculativas. Sem o apoio de requisitos mínimos obrigatórios nos instrumentos jurídicos, a implementação das normas e diretrizes internacionais e das boas práticas pode ser prejudicada por incentivos para os mutuários privilegiarem a opacidade da dívida a fim de, por exemplo, aumentar o acesso a novo financiamento e ocultar o incumprimento de regras orçamentais, inclusive dos tetos de endividamento. Mais especificamente, os instrumentos jurídicos nacionais devem:

Relativamente à divulgação de dados da dívida pública e passivos contingentes:

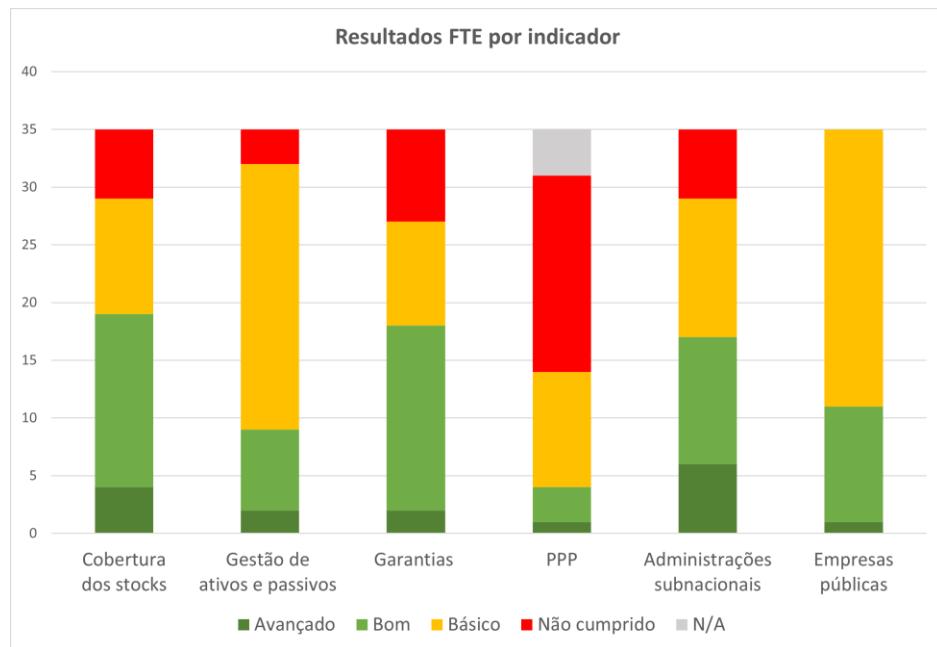
- impor um *dever positivo de divulgar* informações fundamentais relativas aos dados da dívida do setor público, incluindo sobre os termos e as condições para a contração de empréstimos; riscos relacionados com a dívida, incluindo passivos contingentes; políticas, estratégias e operações relativas à gestão da dívida pública; e um quadro jurídico estático que regule a contração de empréstimos e a governação da gestão da dívida.

Relativamente aos mecanismos jurídicos que contribuem para a transparência:

- definir a *cobertura institucional e instrumental* da dívida pública que será utilizada para diferentes finalidades, incluindo para fins de autorização e gestão da dívida, relato orçamental, âmbito de aplicação das regras orçamentais e relato estatístico;
- estabelecer uma clara *autoridade para contrair empréstimos* e realizar transações relacionadas com a dívida;
- instituir as *disposições institucionais* para o registo, a monitorização, o relato e a divulgação da dívida pública, incluindo o dever de partilha de informações entre as entidades do setor público;
- autorizar circunstâncias particulares em que é possível conceder *isenções à divulgação da dívida pública* e prever mecanismos para limitar abusos;
- definir o *quadro e as normas de contabilidade e estatística* para a divulgação da dívida pública;
- instituir o quadro de *auditoria interna e externa*;
- definir mecanismos jurídicos para *fins de prestação de contas aos órgãos legislativos e ao público*; e
- conforme adequado, regular os *direitos legais* e os processos para as partes interessadas, incluindo cidadãos e legisladores, solicitarem informações ou contestarem a validade em tribunal.

16. O quadro jurídico que sustenta a transparência da dívida é composto por uma ampla variedade de instrumentos jurídicos. O complexo sistema de instrumentos inter-relacionados pode incluir constituições, quadros supranacionais (que podem fazer parte do direito nacional) e leis primárias, como as leis de gestão da dívida pública (GDP), leis sobre a gestão das finanças públicas (GFP), leis de responsabilidade orçamental (LRO), leis sobre estatísticas, leis relativas às normas contabilísticas, algumas disposições nas leis do banco central, leis das administrações subnacionais, leis das empresas públicas e leis sobre a transparência. Por exemplo, no México, os fundamentos jurídicos para a transparência da dívida pública estão dispersos, no mínimo, por cinco instrumentos jurídicos (Caixa 3). É necessária uma forte coerência entre instrumentos jurídicos a fim de assegurar a eficácia das disposições relativas à transparência da dívida.

Caixa 2. Resultados da DeMPA e FTE sobre indicadores principais que apoiam elementos fundamentais para a transparência da dívida (continuação)



Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações publicadas em <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>. Com base em indicadores selecionados dos Pilares I e II relacionados com o relato da dívida (1.1.2 sobre a cobertura de stocks nos relatórios orçamentais, 3.2.2 sobre a gestão de ativos e passivos, 3.2.3 sobre garantias, 3.2.4 sobre PPP, 3.3.1 sobre governos subnacionais e 3.3.2 sobre empresas públicas.

¹ DEMPA DPI-1 avalia se as leis cobrem a autorização para contrair empréstimos, as finalidades e os objetivos do empréstimo, a definição dos instrumentos de dívida, a transparência relativa aos requisitos de GDP e o quadro para garantias e empréstimos de retrocessão.

Caixa 3. Mapeamento das disposições jurídicas que apoiam a transparência da dívida – o caso do México

É apresentado em seguida o mapeamento dos complexos fundamentos jurídicos para a divulgação da dívida pública no México:

	Constituição	Legislação GDP	Legislação GFP	Lei da transparência	Legislação paraestatal
Divulgação de dados da dívida pública e passivos contingentes	Dados da dívida	X	X	X	
	Cobertura institucional	X	X		
	Cobertura dos instrumentos		X		
	Passivos contingentes/garantias		X	X	
	Quadro jurídico e regulamentação		X		X
	Estratégia de GD				
Apoiar mecanismos jurídicos que permitem a divulgação de dados sobre a dívida pública	Autoridade para contrair empréstimos	X	X		X
	Limites à dívida pública ou processos para os definir	X	X	X	
	Acordos institucionais para registar, compilar e divulgar dados sobre a dívida		X		
	Dados/registo da dívida		X		
	Poderes da AC para recolher dados sobre a dívida		X	X	
	Requisitos de comunicação de informações das entidades públicas à AC		X	X	
	Isenções a divulgar (sob reserva/confidencial)				X
	Normas contábeis e estatísticas				
	Controlos internos				X
	Auditória Externa	X			
	Responsabilidade perante órgãos legislativos e público	X			

Fonte: Elaboração dos autores com base na legislação do país.

17. A legislação subsidiária também contribui para a transparência da dívida. Os critérios para escolher os elementos que são consagrados nas leis por comparação com a legislação subsidiária (por exemplo, regulamentos, decretos, instruções, circulares) são, em grande medida, influenciados pela divisão constitucional de poderes entre o legislativo e o executivo (por outras palavras, em que medida o poder legislativo está disposto ou pode delegar poder regulamentar ao executivo), pelas práticas jurídicas e pelos modelos de GFP de cada jurisdição. Estes critérios também podem ser determinados por considerações mais práticas, como a viabilidade da reforma legislativa num determinado momento ou contexto ou se as boas práticas podem ser implementadas de forma mais célere e eficaz por via de ação executiva.

III. Definição jurídica e cobertura da dívida pública

Embora a dívida pública possa ser definida de formas diferentes nos quadros jurídicos, as normas e diretrizes internacionais fornecem orientações sobre os seus principais aspectos (dimensões), a saber: cobertura institucional e instrumental. Relativamente à primeira, uma cobertura estreita da dívida pública, incluindo apenas a administração central orçamental, constitui o desafio principal. Relativamente à última, a cobertura muitas vezes limita-se aos títulos e empréstimos públicos, deixando de fora instrumentos mais complexos (por exemplo, contratos de crédito com fornecedores, contas a pagar, instrumentos derivados, como swaps) que devem ser classificados como passivos no balanço. Além disso, o alinhamento das práticas nacionais em matéria de contabilidade e estatística com as normas e diretrizes internacionais é frequentemente deficiente e não é obrigatório por lei. A fim de apoiar um perímetro abrangente para a transparência da dívida, a lei deve assegurar consistência e clareza no que concerne o conceito de dívida pública, tendo como objetivo uma cobertura ampla de todo o setor público e de todos os instrumentos de dívida.

A. Cobertura institucional – a dívida de quem?

Conceito, normas e diretrizes internacionais

18. O princípio da transparência da dívida pública deve aplicar-se a todo o setor público.¹⁷ Ainda que tenham em conta as limitações de capacidade, as normas e diretrizes internacionais promovem a divulgação de informações sobre a dívida pública a todos os níveis da administração. As *Diretrizes GDP Revistas* recomendam que a divulgação de informações sobre a gestão da dívida e de dados da dívida englobem as principais obrigações financeiras que estão incluídas no “mandato da administração central”, mas esclarecem que este princípio também poderá ser útil para outros níveis de administração.¹⁸ O CTO recomenda que os relatórios orçamentais contemplam um panorama abrangente das atividades orçamentais do “setor público e dos seus subsetores.”¹⁹ O *Guia PSDS*, em linha com o *GFSM 2014*, recomenda a divulgação das informações principais sobre as estatísticas da dívida pública de todo o setor público, de forma agregada e desagregada,²⁰ cobrindo: i) a administração pública (AP),²¹ incluindo

¹⁷ De acordo com o GFSM 2014 (2.63), o setor público “é composto por todas as unidades institucionais residentes controladas direta ou indiretamente pelas unidades da administração pública residentes, isto é, todas as unidades do setor da administração pública e empresas públicas residentes.”

¹⁸ Diretrizes revistas para a gestão da dívida pública, FMI e Banco Mundial (2014).

¹⁹ Código de Transparência Orçamental do FMI (2019), Princípio 1.1.1., p. 1.

²⁰ Guia de Estatísticas da Dívida do Setor Público, FMI (2013), p. 7,14 pp. 2.20-2.58.

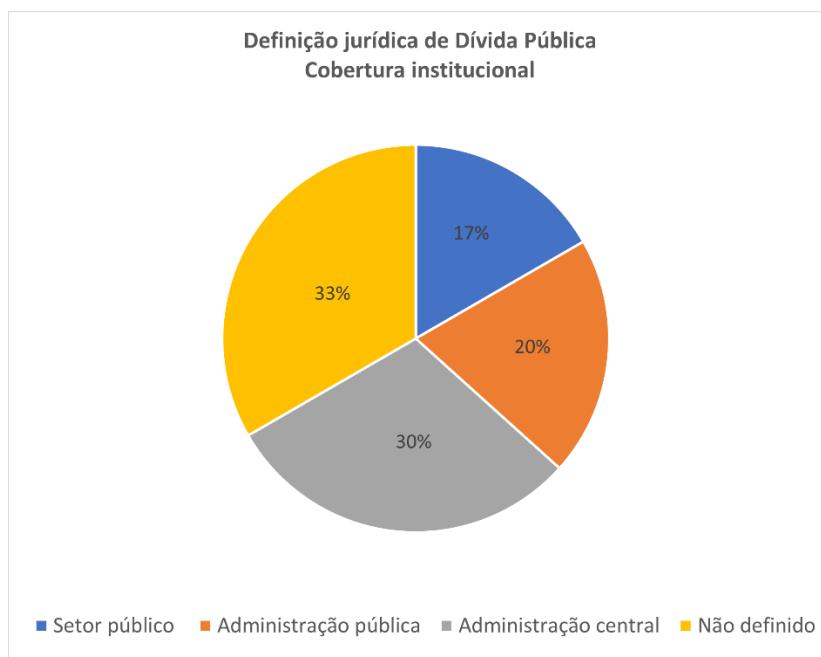
²¹ De acordo com o GFSM 2014 (2.58), o setor da administração pública “é composto pelas unidades institucionais residentes que têm como atividade principal o cumprimento das funções do governo.” Engloba “todas as unidades da administração central, estatal, provincial, regional e local, e fundos da segurança social … impostas e controladas por essas unidades” e “todas as ISFL [instituições sem fins lucrativos] que são controladas por unidades governamentais” (GFSM 2014 – 2.58). A administração pública é uma componente do setor público.

a administração central (AC)²² (administração central orçamental - ACO),²³ FEO, e fundos da segurança social), administração estatal e administração local; e ii) empresas públicas, incluindo sociedades não financeiras e financeiras (sociedades depositárias e outras).²⁴

Práticas comuns e questões jurídicas

19. A maioria das jurisdições analisadas limita a definição de “dívida pública” à dívida da administração central orçamental.²⁵ Na nossa amostra, 30% dos países definem a dívida pública como a dívida das entidades da administração central, 20% como a dívida da administração pública e 17% como a dívida do setor público (por exemplo, Maurícias, México, Moldávia, Serra Leoa). Ver Figura 1. A maioria das jurisdições com cobertura da administração central refere-se à cobertura mais reduzida da “administração central orçamental” e apenas algumas jurisdições (por exemplo, o México) incluem explicitamente as entidades extraorçamentais. Os PDBR parecem ter uma cobertura mais reduzida (administração central) onde o conceito de dívida pública está normalmente associado à gestão de títulos e empréstimos por parte do Ministério das Finanças (MdF) (Figura 2). Alguns países não definem a cobertura institucional na lei ou não a definem claramente.

Figura 1. Instituições abrangidas pela noção de dívida pública



Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

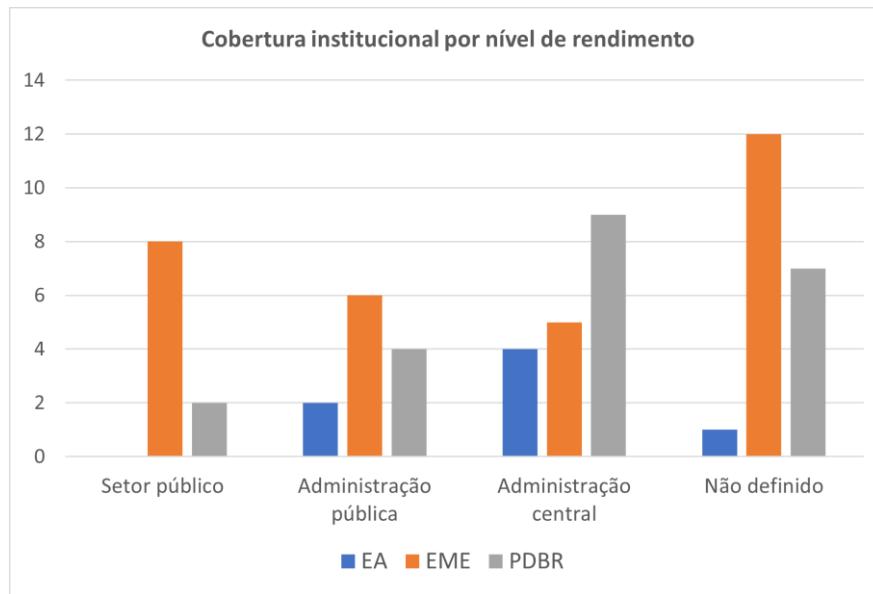
²² De acordo com o GFSM 2014 (2.85), o subsetor da administração central “é composto por unidades institucionais da administração central e as ISF não mercantis que são controladas pela administração central. A autoridade política da administração central estende-se sobre todo o território do país.”

²³ De acordo com o GFSM 2014 (2.81), a administração central orçamental é “muitas vezes uma única unidade da administração central que cobre as atividades fundamentais dos poderes executivos, legislativos e judiciários nacionais.”

²⁴ FMI (2014), FMI (2020)

²⁵ Na análise da legislação relevante, a referência a “dívida pública” ou “dívida estatal” é interpretada como sendo a da administração central, salvo indicação em contrário na lei nacional relevante. Os termos “administração” e “Estado” na maioria das jurisdições analisadas são definidos como a administração central ou, se não tiverem definição específica, parecem sugerir a administração central (em especial nas leis de GFP e GDP). Contudo, reconhece-se que o significado da definição de “administração” pode variar em função das jurisdições (para mais detalhes, ver, por exemplo, Arslanalp et al. (2020), pp. 59-61).

Figura 2. Instituições abrangidas pela definição de dívida pública por nível de rendimento



Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

20. A finalidade específica de uma cobertura institucional é determinada pela localização da definição de dívida pública no quadro jurídico. É possível encontrar definições de dívida pública em diferentes tipos de leis e, normalmente, estão associadas à finalidade específica da lei relevante:²⁶

- As *leis de GDP* possuem disposições relacionadas com a autoridade para contrair empréstimos do governo, a gestão da dívida e os controlos dos poderes para contrair empréstimos de outras entidades do setor público, assim como as obrigações de relato. Estas leis tendem a ter uma cobertura mais restrita, limitada à dívida da administração central.
- Normalmente, as *leis de GFP* estabelecem as obrigações em matéria de relato orçamental e de monitorização dos passivos contingentes. Estas leis parecem ter uma definição mais ampla para cobrir todo o setor público.
- As *leis de responsabilidade orçamental* definem regras orçamentais numéricas e processuais que constituem limitações duradouras à política orçamental e aos agregados orçamentais (por exemplo, despesas, dívida, receitas, défices). A cobertura pode variar, dependendo do âmbito de aplicação para o cálculo das regras orçamentais relevantes, como os tetos de endividamento.

Na nossa amostra, as práticas mais prevalentes parecem definir a dívida pública nas leis de GDP ou de GFP (Figura 3).

²⁶ Nem todos os países utilizam o termo “dívida pública”. Salvo indicação em contrário, no presente documento o termo “dívida pública” no contexto nacional engloba a cobertura institucional mais ampla da noção relevante prevista na lei de uma determinada jurisdição.

Figura 3. Localização da definição de dívida pública



Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

21. Há três questões jurídicas principais que dificultam uma cobertura institucional abrangente da dívida pública e, logo, a transparência da dívida. Em primeiro lugar, nas jurisdições onde coexistem várias definições de dívida pública, poderá ser difícil assegurar a consistência. As inconsistências podem decorrer da existência de várias definições em diferentes leis (por exemplo, Angola²⁷) ou da existência de diferentes noções de dívida pública na mesma lei (por exemplo, Seicheles²⁸). Quando a cobertura institucional da dívida pública está associada às responsabilidades de gestão da dívida ou ao relato orçamental de diferentes níveis da administração, tal também pode originar definições diversas e inconsistentes de dívida pública. Em segundo lugar, a linguagem pouco clara em termos da cobertura e definição da dívida pública é uma lacuna frequente. As leis podem não ter definições claras de determinados termos, nomeadamente “endividamento público”, “contrair empréstimos em nome da República”, “dívida estatal”, “dívida governamental”, “dívida nacional”.²⁹ Poderá ser difícil interpretar tais disposições, a não ser que regulamentos subsidiários clarifiquem a sua cobertura. Por último, outros desafios residem em exclusões explícitas ou atribuições inconclusivas. Em algumas jurisdições, os passivos de determinadas entidades públicas podem estar expressamente excluídos da definição de dívida pública. Outras leis não estabelecem de forma conclusiva se os passivos de determinadas entidades (por exemplo, fundos extraorçamentais, fundos fiduciários e sociedades de propósito específico) serão considerados dívida pública. Em geral, estas lacunas tornam pouco claro quais os passivos das entidades que constituem dívida pública, o que prejudica a aplicabilidade ou eficácia das obrigações de relato e divulgação da dívida. Além disso, tais diferenças podem ter um impacto na comparabilidade da dívida a nível internacional, se o relato não estiver alinhado com as normas e diretrizes internacionais.

²⁷ Na Lei-Quadro da Dívida Pública de Angola, a “dívida pública” cobre a *administração pública* (artigo 2.º), ao passo que na Lei de Responsabilidade Orçamental, a cobertura é o *setor público* mais vasto, que inclui empresas públicas (artigos 2.º e 4.º e Decreto-legislativo sobre entidades públicas e a Lei-quadro sobre empresas públicas). Estão em curso reformas em matéria de relato orçamental para clarificar a cobertura do relato, alinhar a setorização do setor público com o GFSM 2014 e aumentar, gradualmente, a capacidade para cobrir na íntegra o setor público.

²⁸ Nas Seicheles, a cobertura institucional da “dívida pública” refere-se apenas ao “governo”, ao passo que as definições de “dívida local” e “dívida externa” também mencionam as “paraestatais” (Lei de GDP, Secção 2).

²⁹ Por exemplo, a noção de “dívida pública” na lei pode abranger todo o setor público (*Equador, Serra Leoa, Zâmbia*), a administração pública (*Albânia*) ou a administração central orçamental (*Quénia, Maláui, Uganda*). A referência à dívida do “Estado” ou do “governo” pode ser à da administração pública (*Lituânia, Mongólia, Macedónia do Norte*) e à da administração central (*Gana*).

22. Um desafio maior à transparência da dívida prende-se com o facto de em muitos países a classificação jurídica das entidades do setor público não estar em conformidade com a setorização do GFSM 2014. No que concerne determinados tipos de entidades públicas que gozam de uma maior autonomia administrativa, orçamental e financeira (entidades descentralizadas, FEO), poderá ser difícil estabelecer obrigações de divulgação da dívida pública quando estas entidades estão classificadas fora do perímetro da administração central.³⁰ Além disso, os quadros de monitorização da administração central sobre estas entidades são muitas vezes vagos, embora estas entidades possam desempenhar funções governamentais e não exerçam as suas atividades ao abrigo de critérios comerciais.³¹ O Anexo II compara a classificação jurídica do setor público no Egito e no México com os critérios de setorização do GFSM 2014.

Recomendações de boas práticas

23. É necessária uma abordagem multifacetada para abordar estas questões. Os quadros jurídicos nacionais devem:

- i) *Evitar definições inconsistentes em diferentes instrumentos jurídicos.* Tal pode ser efetuado mediante a inclusão de uma única definição de dívida pública nas diferentes leis (GDP/GFP/LRO) que abranja, na medida do possível, todo o setor público. Além disso, recomenda-se vivamente a remissão para definições entre os diferentes instrumentos jurídicos.³² Contudo, poderão existir desvios qualificados desta abordagem. Se for necessária uma cobertura institucional diferenciada entre instrumentos jurídicos (ou dentro do mesmo instrumento jurídico), as exclusões da definição única devem ser especificadas claramente.³³ A utilização de uma única e institucionalmente ampla definição de dívida pública possibilitaria que o MdF tivesse uma completa visão e fiscalização dos passivos de dívida da administração central, administrações locais e empresas públicas. Tal não resultaria necessariamente numa alteração ao nível das responsabilidades de gestão da dívida, mesmo que fragmentadas por vários departamentos e agências. Para esses casos, seriam necessárias clarificações legislativas sobre a repartição de responsabilidades de gestão da dívida nos instrumentos relevantes.
- ii) *Utilizar termos claros para a definição da cobertura institucional da dívida pública.* Tal poderá ser realizado procurando utilizar uma única definição de “dívida pública” (ou termo alternativo equivalente) em todos os instrumentos jurídicos relevantes numa jurisdição, reconhecendo, ao mesmo tempo, casos específicos referentes a cada país (conforme descrito no ponto anterior). Em caso de limitações de capacidade, a lei poderá permitir um alargamento faseado da cobertura. A cobertura institucional da dívida pública deve ser definida na lei, ao passo que orientações mais pormenorizadas podem ser deixadas para a legislação secundária (dependendo das práticas jurídicas).³⁴

³⁰ Ver também Dippelsman *et al.* (2012).

³¹ A importância de uma definição precisa de governo, incluindo as unidades abrangidas ou excluídas por tal definição, também é suscitada no contexto da conceção e implementação de programas apoiados pelo FMI (ver Dziobek *et al.* (2013)).

³² Ver, por exemplo, a Lei de GDP e a LRO da Tailândia. A Secção 4 da Lei de GDP estabelece que “por dívida pública entende-se uma dívida incorrida pelo Ministério das Finanças, uma entidade estatal ou uma empresa estatal através da contração de empréstimos ou de uma dívida garantida pelo Ministério das Finanças” e a Secção 4 da LRO estabelece que “por dívida pública entende-se a dívida pública ao abrigo da lei sobre gestão da dívida pública”.

³³ Por exemplo, no Equador, o Código Orgânico do Orçamento, nos artigos 8.º e 123.º, define a “dívida pública” como a dívida de todo o setor público. Quando da introdução do quadro de responsabilidade orçamental, a reforma legislativa fez referência ao conceito existente de dívida pública especificando uma cobertura institucional mais reduzida para fins de cálculo da regra da dívida: “o saldo consolidado da dívida pública do setor público não financeiro e das entidades da Segurança Social não deve exceder 40% do PIB.”

³⁴ Para aprofundar a discussão sobre o âmbito e a definição de dívida pública, ver Addo Awadzi (2015).

- iii) *Incluir na definição jurídica de dívida pública FEO, fundos fiduciários públicos e SPE, em conformidade com as normas e diretrizes internacionais.* Ainda que estas entidades possam estar abrangidas por categorias do setor público mais amplas, para evitar quaisquer dúvidas, algumas jurisdições enunciaram-nas expressamente na lei (por exemplo, a Federação da Bósnia e Herzegovina inclui “fundos extraorçamentais”³⁵ e o México inclui alguns, mas nem todos os fundos fiduciários).³⁶ O relato adequado dos passivos destas entidades anda de mãos dadas com processos de autorização, fiscalização e controlo adequados sobre a contração de empréstimos, na medida em que, muitas vezes, são uma importante fonte de opacidade da dívida.
- iv) *Alinhar a classificação jurídica das entidades do setor público com as normas internacionais de estatística.*³⁷ Quando tal não acontece, os países deparam-se com dificuldades para relatar a dívida pública tanto em termos agregados quanto desagregados. Uma reclassificação jurídica de acordo com a setorização do GFSM 2014 tem um impacto positivo para fins de relato correto dos dados orçamentais e estatísticos, mas também para uma gestão mais ampla e sólida da dívida e das finanças. Assim, deve ser empreendida uma reforma legislativa tendo em conta uma implementação faseada adequada. Em caso de entraves constitucionais a uma reclassificação, a reforma jurídica deve assegurar que as diferentes categorias de entidades públicas abrangidas por qualquer tratamento especial estão sujeitas a princípios de transparência da dívida igualmente exigentes e rigorosos.

B. Cobertura dos instrumentos de dívida – o que é considerado dívida?

Conceito e normas e diretrizes internacionais

24. As normas, diretrizes e iniciativas internacionais fornecem orientações sobre a cobertura instrumental da dívida pública e sobre o seu relato e tratamento estatístico. A dívida pública representa um subconjunto de passivos no balanço do setor público. Um passivo é uma obrigação de uma entidade (devedor) fornecer fundos ou outros recursos a outra entidade (credor). Normalmente, é estabelecido por via de um contrato juridicamente vinculativo, que especifica os termos e as condições do(s) pagamento(s) a efetuar e o pagamento de acordo com o contrato é incondicional.³⁸ Os passivos também podem surgir por outros meios, por exemplo, com base numa lei ou em decisões judiciais. O critério para definir um passivo como dívida é que o devedor terá de efetuar pagamentos futuros de juros e/ou capital (por exemplo, volume dos fundos emprestados) a favor do credor. Neste sentido, os seguintes instrumentos são considerados *instrumentos de dívida pública*: títulos de dívida; empréstimos; seguros, pensões e sistemas de garantia normalizados; direitos de saque especiais (DSE); moeda e depósitos; e outras contas a pagar, incluindo

³⁵ Por “fundos extraorçamentais” entende-se as entidades jurídicas devidamente constituídas nos termos da lei e financiadas a partir de “receitas ou contribuições fiscais ou não fiscais consignadas.” Lei sobre Dívida, Empréstimos e Garantias da Federação da Bósnia e Herzegovina (FBiH), artigos 2.º e 8.º. A Federação da Bósnia e Herzegovina é uma de duas entidades dentro da Bósnia e Herzegovina (artigo 3.º da Constituição da Bósnia e Herzegovina).

³⁶ De acordo com o disposto na Lei Federal da Dívida Pública (artigo 1.º) apenas os fundos fiduciários em que o Governo Federal é o concessionário estão abrangidos pela lei.

³⁷ Por exemplo, na Federação da Bósnia e Herzegovina, a Lei sobre a Dívida, Empréstimos e Garantias obriga à classificação das unidades institucionais para fins de definição do *total da dívida pública da federação* (assim como, por exemplo, dívida pública da federação, dívida pública de uma cidade ou município) para estar em conformidade com a metodologia estatística da UE (artigo 2.º).

³⁸ Guia de Estatísticas da Dívida do Setor Público, FMI (2013), p. 35. parágrafo 3.5. Na ótica jurídica, o conceito de passivo está intimamente relacionado com o conceito de “obrigações”.

as vencidas, isto é, atrasadas.³⁹ As normas internacionais também fornecem orientações sobre o tratamento estatístico de todos os acordos relacionados com dívida, incluindo transações complexas, como PPP, dívida colateral e dívida semelhante a colateral, e créditos comerciais.⁴⁰ Relativamente aos instrumentos semelhantes a dívida, como os swaps de divisa ou taxa de juro utilizados em nome do governo ou para financiar atividades governamentais, a Nota do G20 sobre o Reforço da Transparência da Dívida Pública oferece recomendações suplementares sobre a recolha e o registo eficazes dos dados.⁴¹

Cobertura dos instrumentos de dívida nos quadros jurídicos e desafios jurídicos comuns

25. A maioria dos quadros jurídicos nacionais analisados não adotam uma cobertura abrangente dos instrumentos de dívida. Mais de metade das jurisdições examinadas têm uma cobertura restrita dos instrumentos de dívida, limitando-a a empréstimos e/ou títulos (Figura 4).⁴² Apenas 18 países definem a dívida como uma obrigação financeira lata ou possuem uma lista aberta na lei. São poucos os países que incluem expressamente na definição de dívida pública os pagamentos em mora, os contratos de crédito com fornecedores e/ou os pressupostos de obrigações de pagamento ao abrigo de empréstimos garantidos (por exemplo, *Equador, Gana, Zimbabué*). Os países com uma cobertura mais ampla fazem referência a “passivos” ou ao “balanço” quando exigem relatórios orçamentais (por exemplo, demonstrações financeiras anuais).⁴³ Alguns países excluem expressamente determinados instrumentos da cobertura da dívida, por exemplo, obrigações financeiras para cobrir temporariamente posições de caixa no exercício financeiro, ou swaps de divisa (*Áustria, Equador*). As garantias do Estado são mencionadas expressamente na cobertura da dívida pública em mais de 15 países.⁴⁴

³⁹ Guia de Estatísticas da Dívida do Setor Público, FMI (2013), p. 37. 3.17

⁴⁰ FMI, (2020b), pp. 15-16.

⁴¹ G20 (2018).

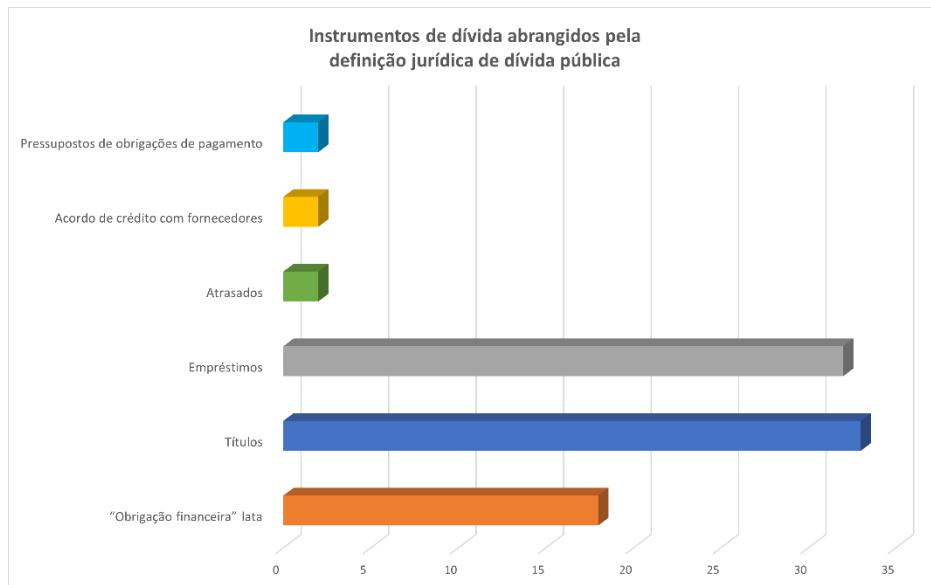
⁴² Em especial nas leis de GDP, a menor cobertura dos instrumentos de dívida pode ser uma consequência do mandato restrito do GGD que, normalmente, não abrange os passivos relacionados com pensões e outros passivos não financeiros. Estes passivos seriam geridos, monitorizados e relatados por outras agências orçamentais.

.” Na *Macedónia do Norte*, os instrumentos de dívida são mencionados no contexto de poderes para contrair empréstimos: “a contração de um empréstimo é o procedimento para incorrer em passivos financeiros mediante a celebração de um acordo de empréstimo e/ou emissão de títulos de dívida pelo Estado ou município, municípios dentro da Cidade de Skopje e Cidade de Skopje (artigo 2.º da Lei de GDP).

⁴³ Estes incluem: *Canadá, Áustria, Jamaica, Maurícias, Gana e Uganda*. Apenas dois destes países incluem a definição de “passivo” na lei (*Gana e Uganda*). Por exemplo, a Lei de GFP do *Uganda* dispõe que um “passivo” significa um passivo mensurado em conformidade com as práticas contabilísticas geralmente aceites e inclui um passivo que é contingente a um evento futuro incerto (Secção 3 da Lei de GFP).

⁴⁴ Por exemplo, *Arménia, Geórgia, Lituânia, Mongólia, Vietname, Zâmbia e Zimbabué*.

Figura 4. Definição jurídica de dívida pública – cobertura dos instrumentos de dívida

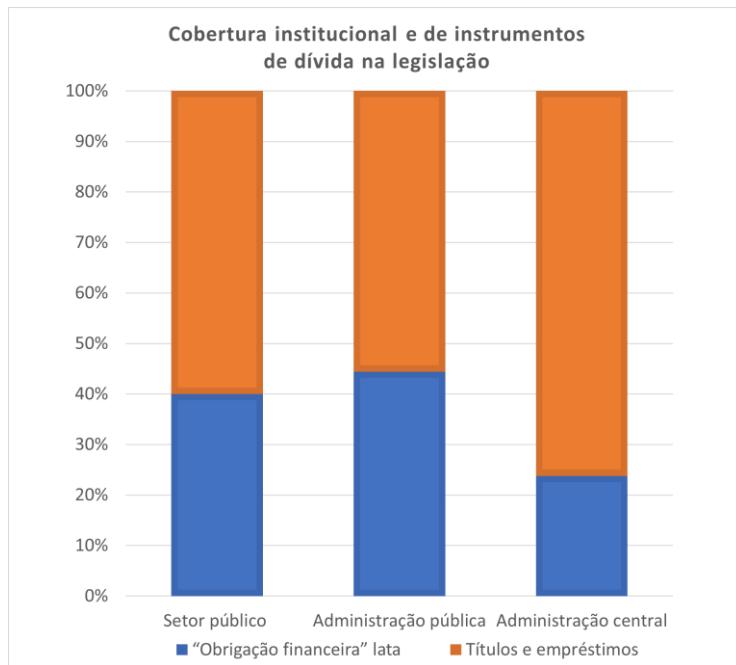


Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

26. Parece existir uma forte relação entre a cobertura instrumental e institucional da dívida pública.

Por um lado, as jurisdições que definem a dívida pública dentro dos contornos das entidades da administração central tendem a restringir a cobertura dos instrumentos de dívida àqueles sob a responsabilidade do MdF ou GGD (geralmente, emissão de títulos ou contração de empréstimos). Por outro lado, as jurisdições que atribuem uma maior cobertura institucional à definição de dívida pública (administração pública ou setor público) também tendem a ter uma maior cobertura dos instrumentos de dívida (Figura 5). Importa ressalvar que os países podem alargar o universo de divulgação por meio de regulamentos, instruções ou manuais. Contudo, a legislação subsidiária não consegue solucionar as lacunas de uma base jurídica inadequada na legislação primária, expondo o governo a desafios jurídicos, fracos poderes de aplicação e mais suscetível a alterações devido a pressões políticas.

Figura 5. Definição jurídica de dívida pública – relação entre cobertura institucional e cobertura dos instrumentos de dívida



Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

27. Uma análise destas disposições jurídicas revela outros desafios, a saber:

- A cobertura é limitada a uma pequena lista exaustiva. Uma lista exaustiva e fechada na lei, que muitas vezes cobre apenas empréstimos e títulos públicos, pode apresentar o risco de determinados instrumentos de dívida (não obstante a sua natureza económica como passivos) não estarem sujeitos a requisitos de relato e divulgação, inclusive quando não estão em vigor na jurisdição normas robustas em matéria de contabilidade e estatística. Tal acontece muitas vezes, por exemplo, no caso de contratos de crédito com fornecedores, passivos decorrentes de PPP e atrasados relativos a despesas.
- Determinados tipos de instrumentos de dívida estão expressamente excluídos da cobertura da dívida pública. Tal pode ser o caso, por exemplo, para instrumentos de financiamento do Tesouro de curto prazo (Áustria e Equador).⁴⁵ Os riscos de dívida oculta são elevados, sobretudo quando não existem requisitos de relato ou divulgação ou um tratamento estatístico claro. (Ver a Caixa 4 que resume o caso do Equador).
- A cobertura de instrumentos financeiros atípicos e complexos é pouco clara, o que levanta questões sobre se e como devem ser registados e relatados. Os instrumentos como os derivados financeiros (incluindo swaps) podem gerar obrigações idênticas à dívida, com efeitos económicos semelhantes

⁴⁵ Estes instrumentos são normalmente definidos como títulos reembolsados até ao final do exercício financeiro e utilizados para cobrir temporariamente posições de caixa. Por exemplo, na Áustria, a Secção 78(2) da Lei Orgânica do Orçamento Federal estabelece que “As obrigações monetárias incorridas pelo Ministro Federal das Finanças a fim de aumentar temporariamente a posição de caixa só são consideradas dívida financeira na medida em que essas obrigações não sejam reembolsadas no mesmo exercício financeiro.”

a empréstimos não revelados em caso de incumprimento.⁴⁶ A experiência recente com contratos de pré-financiamento com comerciantes de petróleo e a colateralização de ativos não relacionados revelou problemas de registo e divulgação semelhantes.⁴⁷

- *Inclusão de garantias do Estado explícitas na definição de dívida pública.* Ainda que não sejam passivos efetivos, os passivos contingentes constituem uma fonte de risco orçamental e devem ser divulgados. Algumas jurisdições possuem um limite máximo combinado para a dívida pública e garantias do Estado (por exemplo, Ucrânia). Também surgem problemas, se a legislação as confundir conceptualmente com um passivo, em vez de impor requisitos de monitorização, registo e divulgação como passivos contingentes. Ver também Secção IV.B.

Caixa 4. Equador – Exclusão explícita dos instrumentos de curto prazo do Tesouro da definição legal de dívida pública

O Código Orgânico do Orçamento no Equador, até à sua reforma em 2020, estipulava que “os títulos ou papel do Tesouro com vencimento inferior a 360 dias” estavam excluídos da definição de dívida pública. Esta disposição satisfaz o requisito constitucional que estabelece que a dívida pública só pode financiar despesas de capital e não despesas correntes (regra de ouro). As restrições de liquidez levaram o governo a recorrer à utilização destes instrumentos (CETES, na sigla em espanhol) como instrumento de financiamento a médio prazo em vez de ferramenta de gestão de caixa, tal como inicialmente concebida. O refinanciamento e a continuação de emissões do instrumento criaram um stock de dívida estrutural que atingiu 5 mil milhões de dólares dos Estados Unidos, em 2016. Relativamente à divulgação, o stock de CETES não foi relatado como dívida nas publicações sobre gestão da dívida pública nem nos relatórios orçamentais ou estatísticos.

A reforma de 2020 do Código Orgânico do Orçamento teve como objetivo abordar esta questão, dentro do limite das restrições constitucionais aplicadas à contração de empréstimos.

- i. Reconhecendo a necessidade de um instrumento de gestão de caixa para satisfazer as necessidades de liquidez de curto prazo, os instrumentos de gestão de caixa de curto prazo continuaram excluídos da definição de dívida pública. Contudo, os instrumentos de gestão de caixa de curto prazo são agora incluídos explicitamente no cálculo do limite máximo de endividamento.
- ii. Foram introduzidas restrições robustas para evitar os abusos, nomeadamente: i) vencimento máximo (360 dias); ii) limite anual do stock de 8% do total da despesa; e iii) a obrigatoriedade da inclusão de um relatório anual de emissões e amortizações na lei do orçamento anual.
- iii. Agora, os boletins da dívida devem contemplar um relatório sobre o stock de CETES, em conformidade com as normas estatísticas.

Fontes: Elaboração dos autores com base na legislação do país e nos boletins de dívida disponíveis [aqui](#).

Recomendações de boas práticas

28. Para apoiar a transparência da dívida, os quadros jurídicos nacionais devem adotar uma definição abrangente de “instrumento de dívida” em conformidade com as normas e diretrizes internacionais.

Tal poderá ser realizado:

⁴⁶ Ver mais referências à divulgação de derivados financeiros na Secção IV.D. Por exemplo, os derivados financeiros estão entre as transações sujeitas a divulgação ao abrigo dos princípios voluntários do IIF.

⁴⁷ G-20 (2018). Ver também Vivares (2018). A Secção V.C apresenta considerações mais pormenorizadas sobre instrumentos de dívida colateralizada.

- i) *Adotando uma definição que reconhece funções económicas equivalentes dos instrumentos de dívida (substância sobre a forma).* De acordo com o Guia PSDS, um elemento fundamental para definir a dívida é que os pagamentos futuros de juros e/ou capital são devidos pelo devedor ao credor. Esta abordagem dá margem para classificar como dívida instrumentos novos e/ou atípicos aos quais a legislação não faça qualquer referência explícita. Será importante avaliar na prática a aplicação desta orientação geral dada pela lei e a implementação dos regulamentos ou manuais será útil a este respeito.⁴⁸
- ii) *Evitando uma lista fechada de instrumentos de dívida na lei.* A existência de uma lista fechada e estritamente definida na lei pode aumentar os riscos de arbitragem regulatória. Também poderá dar azo à necessidade de alterar a lei no futuro quando forem criados novos instrumentos de dívida, assim prejudicando a estabilidade da lei. A lista aberta poderá incluir orientações relacionadas com os poderes das entidades relevantes ou fazer referência à noção de dívida.⁴⁹
- iii) *Assegurando que a definição de dívida pública é consistente entre as leis existentes.* Tal como no caso da cobertura institucional e com as mesmas ressalvas, recomenda-se a inclusão de uma única definição de dívida pública numa lei (leis de GDP ou GFP), sendo que as outras leis devem pura e simplesmente remeter para essa definição.
- iv) *Obrigando a lei a apoiar a aplicação de princípios contabilísticos e estatísticos em linha com as normas e diretrizes internacionais.* A fim de garantir que a natureza económica do instrumento de dívida prevalece, algumas reformas jurídicas em matéria de GFP incluíram requisitos para alinhar as regras nacionais em matéria de contabilidade e estatística com as normas e diretrizes internacionais (*Equador, Maurícia*).
- v) *Proporcionando um tratamento jurídico adequado das garantias e outros passivos contingentes.* Tal deve prever requisitos de informação e divulgação adequados, embora tais garantias possam não estar incluídas na definição de dívida pública (ver Secção IV.B para mais pormenores).

IV. O quadro jurídico para a divulgação da dívida pública e passivos contingentes: desafios comuns e boas práticas sugeridas

Na ótica da perspetiva dos países mutuários, o quadro jurídico deve obrigar à divulgação de i) dados da dívida e passivos contingentes e ii) políticas, estratégias e operações de gestão da dívida pública. Contudo, no conjunto de países analisados, são poucos os que exigem na sua legislação primária este nível de divulgação. Ainda que os requisitos jurídicos para o relato orçamental (com dados da dívida) sejam mais frequentes, normalmente têm uma cobertura reduzida (limitada à administração central ou à administração pública). Os requisitos de relato para as empresas públicas estão dispersos em vários instrumentos jurídicos e, em geral, fazem apenas

⁴⁸ Por exemplo, no Equador, por dívida pública entende-se “todas as obrigações incorridas pelas instituições do setor público ao abrigo das quais a entidade mutuária obtém recursos financeiros para uso próprio, sujeito ao reembolso ao credor do capital e/ou juros em uma ou mais datas futuras.”

⁴⁹ A redação de uma disposição aberta sobre os instrumentos de dívida pode incluir “outros instrumentos que originem uma responsabilidade de pagamento de dívida” (*Vietname*) ou noções mais latas de passivo monetário (*Ruanda*) ou obrigações financeiras (*Turquia*).

referência às demonstrações financeiras e aos relatórios anuais. Curiosamente, a maioria dos países não exige a divulgação de informações ao nível dos empréstimos sobre as condições financeiras e não financeiras dos contratos de dívida. Na ótica dos credores, as iniciativas que apelam à transparência têm dependido, até ao momento, da divulgação voluntária e do apoio político. O salto da divulgação voluntária para a obrigatória irá exigir revisões legislativas consideráveis e o apoio contínuo por parte das partes interessadas.

A. Requisitos de divulgação da dívida pública

Normas e diretrizes internacionais

29. As normas e diretrizes internacionais estabelecem os principais elementos que devem ser incluídos nos quadros jurídicos nacionais para assegurar tanto a “capacidade” quanto a “disponibilidade” de divulgar a dívida pública. A fim de fomentar uma divulgação efetiva da dívida pública, os quadros jurídicos nacionais devem estabelecer: i) os poderes legais para divulgar a dívida pública e os passivos contingentes sem restrições ou limitações inadequadas (“capacidade” de agir)⁵⁰ e ii) uma obrigação legal para divulgar essas informações (para sustentar a “vontade” de agir da autoridade pública). Esta última deve ser compatível com a capacidade técnica e institucional dos países.

30. A divulgação da dívida pública ocorre por meio de uma série de relatórios e publicações e em várias fases da sua autorização, emissão e monitorização. As normas e diretrizes internacionais recomendam vários níveis de granularidade de divulgação de informações da dívida pública (Quadro 2). Nenhuma destas normas requer ou incentiva a divulgação ao nível de cada transação, exceto o Guia do FMI para a Transparência das Receitas dos Recursos Naturais, que recomenda a divulgação dos riscos e obrigações contratuais decorrentes de dívidas com colaterais associados, direta ou indiretamente, à futura produção de recursos naturais.⁵¹ Há um consenso internacional cada vez maior em torno da necessidade de informações mais granulares sobre os dados da dívida pública, em especial para apoiar a validação e reconciliação da dívida entre credores e mutuários.

31. Todas as normas e diretrizes internacionais destacam princípios fundamentais para a divulgação da dívida pública reconhecendo, ao mesmo tempo, as limitações de capacidade com vista à sua aplicação. As informações sobre a dívida pública devem ser divulgadas de forma regular e atempada, garantindo acesso adequado ao público. Posto isto, as normas têm em conta que a capacidade institucional varia de país para país. Por exemplo, o Guia PSDS reconhece as limitações de capacidade técnica e os desafios atinentes à coordenação intragovernamental. O CTO distingue entre práticas “básicas”, “boas” e “avançadas”, cada uma exigindo diferentes níveis de cobertura institucional e/ou granularidade. As Diretrizes GDP Revistas sublinham que a relevância de alguns princípios varia em função do amplo leque de estruturas institucionais e diferentes estágios de desenvolvimento.

Ponto da situação dos quadros jurídicos nacionais para relato da dívida pública e desafios comuns

⁵⁰ As restrições e as limitações podem decorrer de, por exemplo, preocupações em matéria de segurança nacional ou cláusulas de confidencialidade contratuais. A Secção VI do presente documento aprofunda mais este tema.

⁵¹ Guia para a Transparência das Receitas dos Recursos Naturais, FMI (2007).

32. Os requisitos jurídicos para a divulgação da dívida pública são pouco comuns nas jurisdições. A lei primária raramente exige publicações sobre a gestão da dívida pública (Figura 6). Na nossa amostra, menos de metade dos países exigem por lei a publicação da EDMP e do PAE. As disposições jurídicas que obrigam à preparação e ao envio de relatórios anuais de gestão da dívida para o Parlamento são mais frequentes. Apenas 37% dos países analisados exigem a publicação de boletins da dívida e outros relatórios sobre dados da dívida. Por outro lado, metade dos países possuem requisitos jurídicos para a publicação de *relatórios orçamentais e da dívida*, comumente encontrados em leis de GFP, como as demonstrações financeiras anuais ou as contas anuais geralmente auditadas e apresentadas ao Parlamento. Menos de um quarto dos países exigem a divulgação de informações ao nível dos empréstimos (Figura 7).⁵²

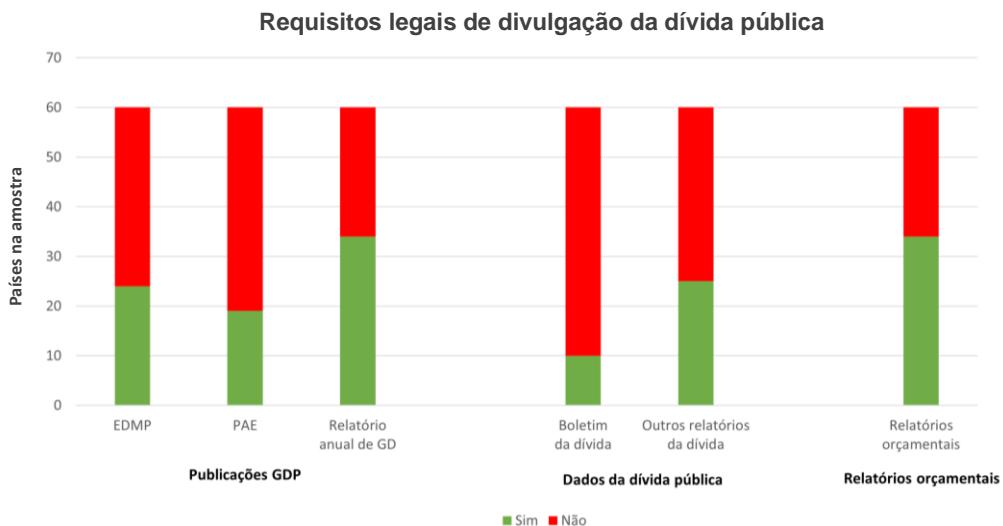
Quadro 2. Requisitos de divulgação da dívida pública recomendados pelas normas e diretrizes internacionais

Publicações estáticas	Publicações sobre a gestão da dívida	Publicações sobre dados da dívida
<ul style="list-style-type: none"> • Quadro jurídico e regulamentar para a gestão da dívida. • Quadro de governação e estrutura do GGD. • Poderes para contrair empréstimos e delegação de responsabilidades e conceção de instrumentos de dívida. • Regulamentos e procedimentos para emissões primárias e operações no mercado secundário. (Diretrizes GDP Revistas) • Processo de difusão das estatísticas, conceitos, definições, classificações e metodologia para a dívida pública ser publicada (Guia PSDS, parágrafo 6.16). 	<ul style="list-style-type: none"> • Estratégia de gestão da dívida a médio prazo (EDMP) que define a composição desejada da carteira da dívida do governo, considerando o objetivo de gestão da dívida, as preferências em termos do custo e dos riscos e as necessidades de financiamento projetadas (Princípio 2.1 das Diretrizes GDP Revistas). • Um plano anual de endividamento (PAE) que operacionaliza a EDMP e inclui detalhes sobre o modo de implementação da estratégia e a satisfação dos requisitos de financiamento bruto. • Também poderá ser publicado o calendário de emissões dos títulos de dívida pública (Princípio 6.2). • Um relatório anual sobre gestão da dívida preparado, publicado e enviado ao Parlamento a fim de avaliar se as operações de gestão da dívida pública estão em conformidade com a EDMP e os motivos para qualquer desvio. Divulga o ambiente macroeconómico, a atividade de contração de empréstimos e a composição da dívida, os aspectos “materialmente importantes” das operações de gestão da dívida, a fundamentação subjacente à utilização de derivados e estatísticas agregadas sobre a carteira de derivados (Princípios 2.2 e 2.6. e CTO) 	<p>Publicação ao nível da administração central de <i>relatórios mensais e/ou trimestrais</i> sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stock da dívida pendente, e • composição dos passivos de dívida por moeda, data de vencimento e taxa de juro. <p>Na medida do possível, os países também devem divulgar <i>estatísticas mensais e/ou trimestrais</i> sobre</p> <ul style="list-style-type: none"> • dívida interna e externa e garantias de empréstimo • emissões/desembolsos de pagamentos do serviço da dívida • indicadores de risco (por exemplo, vencimento residual médio, custo médio) • dívida que vence no prazo máximo de um ano e stock da dívida por tipo de investidor. <p>Os “termos e condições padrão” dos instrumentos de dívida relevantes devem estar disponíveis, incluindo cláusulas de ação coletiva, se aplicável (Princípio 2.2 e Guia PSDS parágrafo 6.16)</p> <p>Os <i>relatórios orçamentais</i> devem incluir um balanço de todos os ativos e passivos, assim como devem ser publicados de forma regular e atempada em i) relatórios de execução orçamental durante o ano e relatórios sobre estatísticas orçamentais numa base mensal ou trimestral, e ii) demonstrações financeiras ou contas anuais (CTO).</p>

Fonte: Elaboração dos autores com base nas normas relevantes incluídas no Guia PSDS, no CTO e nas Diretrizes GDP Revistas.

⁵² A divulgação dos contratos de empréstimos está prevista na legislação da Indonésia e Tailândia. Nas Seicheles, a publicação de informações específicas sobre um empréstimo é uma condição para esse empréstimo produzir efeitos. No México as informações ao nível das transações e os contratos devem ser publicadas ao abrigo dos requisitos das leis em matéria de liberdade de informação. Ver Anexo 3 para uma descrição detalhada destes requisitos.

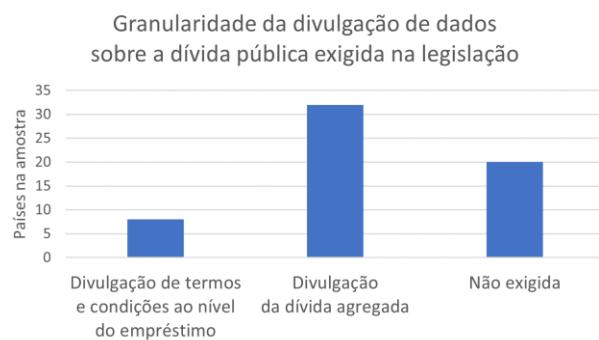
Figura 6. Disposições jurídicas que obrigam à publicação de informações relacionadas com a dívida: requisitos



Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

Figura 7. Disposições jurídicas que exigem a divulgação ao nível dos empréstimos

Decomposição da divulgação da dívida exigida nas leis

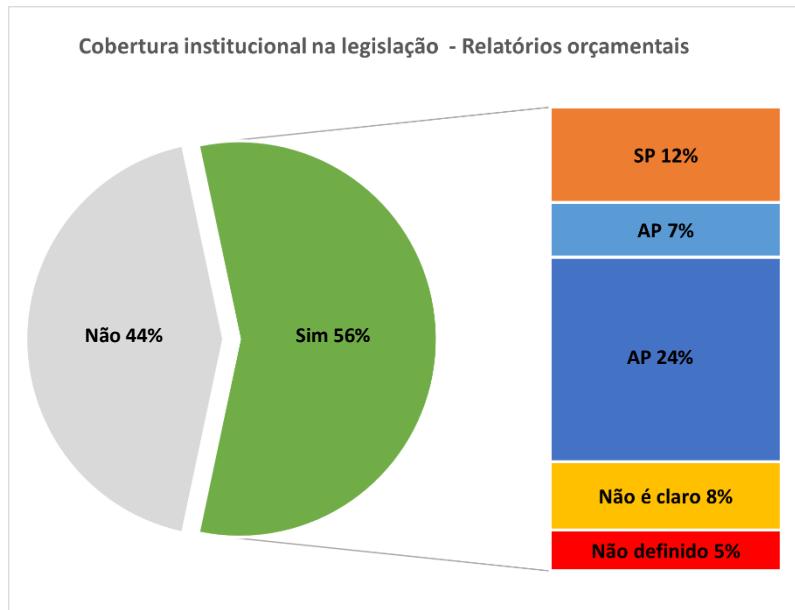


Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

33. Mesmo quando estipula a preparação de relatórios relacionados com a dívida, a lei poderá não impor uma obrigação de difusão pública. Em algumas jurisdições, estes relatórios são tratados como documentos internos que deverão ser produzidos pelas agências governamentais para fins de gestão da dívida e do orçamento e não deverão ser publicados ou disponibilizados ao público. Além disso, quando é estipulada a publicação, a forma e o local de publicação muito raramente são especificados. A publicação no jornal oficial pode ser menos acessível e intuitiva do que no sítio Web do MdF. Em alguns países, o envio ao Parlamento não assegura o acesso generalizado por parte do público, salvo expressamente estipulado. Às vezes, a lei confere à entidade divulgadora o poder de escolher os canais de publicação. Esta incerteza em torno da difusão não só prejudica a transparência como, em última análise, pode minar a confiança de um amplo leque de partes interessadas, isto é, credores, agências de notação de crédito, IFI, Parlamento e cidadãos em geral.

34. A cobertura institucional das obrigações de relato da dívida é, muitas vezes, restrita. A maioria das leis analisadas obriga apenas à divulgação da dívida da administração central, apesar da presença de inúmeras entidades públicas com autoridade para contrair empréstimos, nomeadamente entidades descentralizadas, FEO, empresas públicas e governos subnacionais e locais. É o caso sobretudo para o relatório anual de gestão da dívida e os relatórios orçamentais e estatísticos (por exemplo, relatórios de execução orçamental durante o ano, demonstrações financeiras ou contas anuais). Mais especificamente, algumas jurisdições não definem a cobertura institucional das obrigações de relato (2 a 5%) e muitas possuem disposições ambíguas (8 a 15%). Ver Figura 8. Metade das jurisdições analisadas possuem disposições jurídicas que exigem um registo centralizado da dívida pública e o relato estatístico abrangendo o setor público, a administração pública ou a administração central, mas a divulgação geral prescrita na lei entre as jurisdições analisadas continua a ser limitada (Figura 9). Assim, a cobertura do relato da dívida pública depende dos objetivos de cada publicação e da definição jurídica de “dívida pública” adotada em cada jurisdição, conforme discutido na Secção III acima.⁵³ A lei poderá exigir a preparação de outros relatórios que poderão ter uma cobertura maior. Por exemplo, a declaração de riscos orçamentais pode cobrir todo o setor público e incluir riscos (incluindo passivos contingentes) decorrentes da gestão das empresas públicas e da execução das PPP, entre outros.

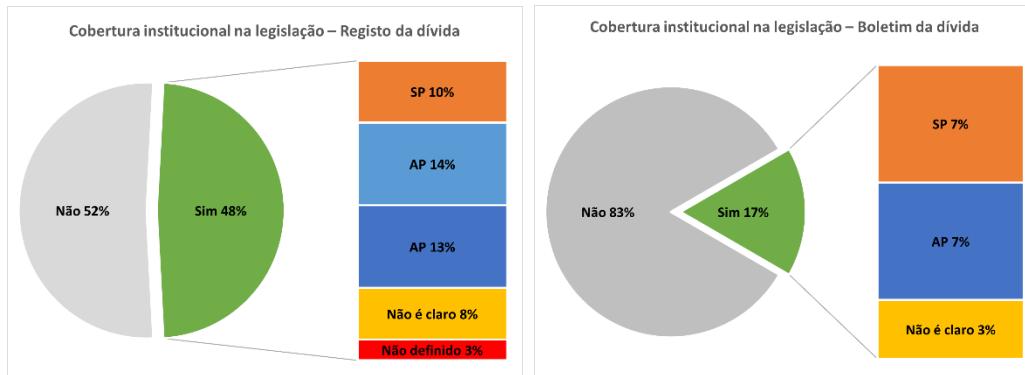
Figura 8. Cobertura institucional na lei dos relatórios anuais de gestão da dívida e relatórios orçamentais



Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

⁵³ O relatório anual de gestão da dívida constitui uma declaração sobre o desempenho da dívida pública gerida pela entidade responsável e, por conseguinte, poderá deixar de fora passivos de instituições fora do mandato da entidade relevante. As demonstrações financeiras anuais normalmente baseiam-se nas informações produzidas pelo governo.

Figura 9. Cobertura institucional na lei do registo da dívida e do boletim da dívida ou de outros relatórios estatísticos



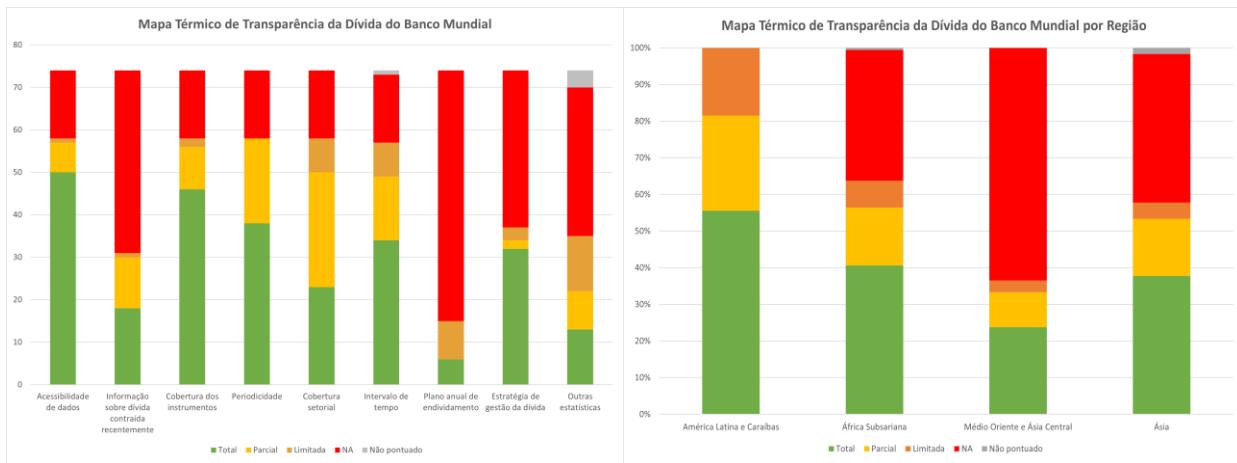
Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

35. Em países com quadros jurídicos relacionados com a responsabilidade orçamental, os requisitos de relato e monitorização parecem ser mais rigorosos. O relato é essencial para assegurar o cumprimento das regras orçamentais e, por seu turno, contribui positivamente para outros elementos da transparência da dívida, como a cobertura institucional e instrumental e a frequência e o modo de divulgação de informações. (Ver Anexo 4 sobre as abordagens adotadas por *Angola* e pelas *Bahamas*). No entanto, os requisitos de relato ao abrigo da legislação atinente às regras orçamentais poderão não preconizar um nível significativo de informação granular ao nível dos empréstimos.

36. A opacidade em torno das informações não financeiras é outra área de preocupação entre as partes interessadas, especialmente relevante para resolver situações de sobre-endividamento. Poderá haver falta de informações em matérias como a lei aplicável, as cláusulas de incumprimento e aceleração, a garantia da dívida (especialmente envolvendo recursos naturais), eventos de rescisão e a graduação dos credores. Tal afeta a avaliação e gestão do desempenho da dívida e dos riscos da dívida, assim como dificulta os processos de reestruturação da dívida. Embora possa ser complicado divulgar estas informações devido à extensão e ao volume de dados ao nível de cada empréstimo, poderiam ser impostos requisitos enquanto os desafios de implementação são progressivamente superados. Seria igualmente importante a adoção de regras e procedimentos regendo a não divulgação, que serão abordados na Secção VI.

37. No entanto, isso não impede que algumas publicações sobre a gestão da dívida possam ser produzidas e publicadas mesmo na ausência de requisitos legais. Em alguns países, os incentivos internos com vista à melhoria das práticas de gestão da dívida e do orçamento a nível interno e externo exigem que a transparência da dívida vá para além das divulgações previstas nos requisitos legais. Estas práticas estão muitas vezes codificadas em legislação subsidiária. De facto, a ausência de obrigações legais em matéria de divulgação na legislação primária muitas vezes não impõe um requisito vinculativo para os países adotarem boas práticas. Por exemplo, nos Camarões os contratos de empréstimo relativos a projetos celebrados com credores externos entre 1999 e 2017 foram publicados mesmo na ausência de requisitos legais para tal. No Quénia, as condições granulares de todos os contratos individuais de dívida pública foram publicadas. Dito isto, para a maioria dos PDBR e EME, as avaliações sobre as práticas de divulgação da dívida, incluindo as apresentadas no Mapa Térmico de Transparência da Dívida do Banco Mundial, espelham, em grande medida, as insuficiências identificadas nos quadros jurídicos nacionais analisados (Figura 10), com a Ásia, a Ásia Central e o Médio Oriente a apresentarem as maiores lacunas. Ainda que não seja o elemento decisivo, a lei é claramente importante para contribuir para resultados efetivos na implementação das reformas e da respetiva aplicabilidade.

Figura 10. Mapa Térmico de Transparência da Dívida do Banco Mundial



Fonte: Elaboração dos autores com base nos indicadores selecionados do Mapa Térmico de Transparência da Dívida do Banco Mundial de 2022. O Mapa Térmico avalia as práticas de difusão da dívida pública nos 74 países da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) com base nas informações disponíveis nos sítios Web das autoridades nacionais.

Recomendações de boas práticas

38. Disposições jurídicas bem definidas sobre o relato da dívida contribuirão para alinhar as práticas com as normas e diretrizes internacionais e para promover a transparência da dívida. Uma base jurídica mais sólida é crucial para sinalizar o compromisso de relatar dados da dívida de forma atempada e relevante para fins de análise política e, em geral, de transparência e prestação de contas. Disposições jurídicas sólidas para publicações relacionadas com a dívida (tanto para efeitos de relato orçamental quanto de relato sobre a gestão da dívida) devem conter vários elementos principais, nomeadamente: i) papéis e responsabilidades para a preparação e aprovação da publicação específica; ii) frequência da preparação e das atualizações; iii) teor mínimo geral da publicação, dando alguma flexibilidade ao Executivo para definir pormenorizadamente em regulamentos o formato e o teor da publicação; e iv) canal e prazo para a publicação com vista a promover uma difusão atempada e ativa.⁵⁴ Ver exemplos de países com disposições bem redigidas na Caixa 5.

⁵⁴ A lei tem de obrigar especificamente à difusão pública de relatórios relacionados com a dívida. Tal visa evitar que os relatórios da dívida sejam tratados como documentos internos. Além disso, a publicação deve ser realizada através de meios acessíveis, como o sítio Web do MdF. Poderá ser mantida a obrigatoriedade de publicar estas informações no jornal oficial, em função das práticas administrativas e jurídicas. Contudo, esta forma de divulgação poderá ser menos acessível e intuitiva.

Caixa 5. Exemplos de disposições jurídicas bem redigidas que exigem publicações relacionadas com a dívida

Em seguida são apresentados exemplos de jurisdições com disposições jurídicas sólidas que exigem a preparação, aprovação e publicação de relatórios relacionados com a dívida.

- **EDMP:** i) define horizonte temporal da estratégia (*Arménia, Laos, Peru, Vietname*); ii) atribui as responsabilidades pela sua preparação e aprovação (*Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Ruanda, Uganda*); iii) liga a estratégia aos objetivos de gestão da dívida (*Sérvia*); iv) fornece uma lista aberta de teor mínimo, como, custos e riscos incorporados na atual carteira da dívida, necessidades de financiamento futuras, quadro macroeconómico, condições de mercado, etc. (*Benim, Jamaica, Mongólia, Macedónia do Norte, Polónia, Seicheles*); v) exige que as operações de dívida sejam consentâneas com a estratégia; e vi) estabelece o meio e a data de publicação (*Bósnia e Herzegovina, Gana*).
- **PAE:** i) exige que o documento seja preparado numa base anual e seja atualizado quando necessário (*Bósnia e Herzegovina, Ruanda*); ii) atribui as responsabilidades pela sua preparação e aprovação (*Maurícias, Seicheles, Serra Leoa, Tailândia, Vietname*); iii) liga o PAE com a EDMP (*Quénia, Moldávia, Angola*); iv) estipula, em termos gerais, o teor mínimo, como, as operações de endividamento previstas ao longo do ano, os instrumentos de endividamento que serão utilizados e as datas indicativas desse endividamento (*Libéria, Coreia do Sul, Uganda*); v) exige a publicação (*Bósnia e Herzegovina, Gana, Quénia*).
- **Relatório Anual de Gestão da Dívida:** i) atribui as responsabilidades pela sua preparação ou aprovação (*Áustria, Canadá, Gana, Jamaica, Uganda, Seicheles*); ii) especifica o teor mínimo que permite avaliar o resultado das operações de dívida pública, como a evolução macroeconómica, as condições de mercado em que as operações de gestão da dívida tiveram lugar durante o ano, a atividade de endividamento, a composição da dívida, os indicadores de gestão da dívida, as curvas de rendimentos, etc. (*Bósnia e Herzegovina, Moçambique, Turquia*); e iii) além do envio ao Parlamento (como um documento separado ou em conjunto com as demonstrações financeiras anuais), exige a publicação num prazo específico (*Albânia, Azerbaijão, Bulgária, Jamaica, México*). Algumas das jurisdições analisadas conferem explicitamente ao MdF o poder de definir a forma e o teor do relatório (*Lituânia*). Outras exigem atualizações semestrais sobre novos empréstimos, garantias, reembolsos, reescalonamentos ou outras OGP ou operações de reestruturação da dívida (*Libéria*). Algumas jurisdições exigem a divulgação dos termos e condições dos contratos de empréstimo individuais (*Indonésia, Tailândia*).
- **Boletins estatísticos:** i) especificam o prazo para a publicação (semestral, trimestral ou mensal); e ii) determinam o conteúdo mínimo, por exemplo, stock pendente, composição dos passivos de dívida classificados por moeda externa/nacional, tipo de instrumentos, regime de taxa de juro, data de vencimento, tipo de credor, residência do credor, passivos contingentes, informações sobre emissões/desembolsos de pagamentos do serviço da dívida e rácios/indicadores de risco (*Gana, Maurícia, Moçambique, Ruanda, Tailândia*). Algumas jurisdições também exigem que estes boletins incluam outros tipos de informações, como a utilização de derivados (*Gana*), empréstimos de financiamento de projetos e PPP (*Turquia*), condições financeiras dos contratos de empréstimo (*Gana*) e atrasados relativos a despesas (*Maurícia*). A fim de garantir a acessibilidade, as disposições jurídicas também podem exigir que tais documentos sejam publicados no sítio Web oficial do MdF ou do Governo (*Azerbaijão, Benim, Bulgária, Gana, Tailândia, Serra Leoa, Vietname*). Algumas jurisdições obrigam a que a divulgação de dados da dívida esteja em conformidade com as normas internacionais de estatística (*Equador*).

Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

39. Nos casos em que a capacidade técnica para divulgar a dívida tem de evoluir, a lei poderá prever uma implementação faseada das reformas. Os países que prosseguem reformas legais poderão não ter o apoio político necessário ou deparar-se com desafios para assegurar o alinhamento das suas leis com as normas internacionais. Uma execução faseada incorporada na lei possibilita que as autoridades obtenham o consenso interno e desenvolvam, gradualmente, a capacidade necessária. De igual forma, aqueles países que já adotaram boas práticas de relato da dívida em instrumentos jurídicos secundários (por exemplo, regulamentos, guias, manuais) podem optar por codificar estas práticas na lei a fim de evitar desvios em tempos de conturbações políticas ou crises económicas.

40. As leis também podem incluir requisitos suplementares de relato da dívida a fim de assegurar uma divulgação mais granular das operações de empréstimo. O mundo académico, grupos de reflexão no domínio da economia e outras organizações internacionais têm vindo a apresentar constantemente propostas para uma maior granularidade da difusão de dados da dívida, incluindo informações ao nível dos empréstimos, a fim de suprir as lacunas em termos de relato da dívida e impedir as assimetrias de informação decorrentes da não divulgação. As opções para formular a obrigação legal de divulgar informações ao nível da transação incluem:

- *Informações sobre dívida contraída recentemente.* Alguns países exigem a publicação dos termos e condições dos contratos de empréstimo (*Seicheles, Serra Leoa, Tailândia*⁵⁵) ou em relatórios periódicos (*Jamaica*).⁵⁶
- *Empréstimos em circunstâncias excepcionais.* Os empréstimos em circunstâncias excepcionais (por exemplo, catástrofes naturais, estabilidade do sistema financeiro) podem despoletar obrigações suplementares de relato (*Canadá*).⁵⁷
- *Decisões sobre as autorizações para a contração de empréstimos.* Algumas jurisdições exigem a publicação das decisões por transação (*Federação da Bósnia e Herzegovina*⁵⁸) ou de forma agregada (*Gana*).⁵⁹

⁵⁵ Nas Seicheles, as condições de reembolso, a identificação do devedor, a taxa de juro, o montante da dívida e outros elementos, como a finalidade do empréstimo e a forma de contabilização da dívida, são publicadas no jornal oficial e a publicação é uma condição para que o contrato de dívida produza efeitos. Na Serra Leoa, o MdF tem de publicar, por via de uma nota do governo, os termos e as condições dos novos empréstimos. Na Tailândia, o MdF tem de publicar no jornal oficial as seguintes informações no prazo de 60 dias após uma entidade da administração central ou uma empresa pública celebrar um contrato de empréstimo: fonte do empréstimo, moeda, montante, conversão da moeda estrangeira para o baht tailandês, taxa de juro, comissões, despesas, desconto, período de reembolso do capital, utilização das receitas do empréstimo e termos e condições da transação.

⁵⁶ O MdF tem de preparar relatórios trimestrais sobre os novos empréstimos contraídos pelo governo no prazo de seis semanas após o final de cada trimestre, incluindo os montantes, as finalidades dos empréstimos e os termos e as condições.

⁵⁷ “Em cada exercício financeiro, o MdF tem de apresentar em cada Câmara do Parlamento (a Câmara dos Comuns e o Senado) um relatório sobre o dinheiro que foi obtido a título de empréstimo em circunstâncias excepcionais (e que deve ser reembolsado no final desse mesmo exercício financeiro) no prazo de 30 dias da sessão de cada Câmara do Parlamento ou após a apresentação das Contas Públicas na Câmara dos Comuns (Lei de Administração Financeira, s.49). O MdF também tem de apresentar um relatório semelhante, mas com um horizonte temporal maior, a cada Câmara do Parlamento a cada três anos (Lei da autoridade para contrair empréstimos, s.8).”

⁵⁸ As decisões sobre contração de empréstimos têm de ser publicadas no jornal oficial no prazo de 10 dias após a sua adoção (artigo 100.^º da Lei de GDP da FBiH).

⁵⁹ O Parlamento publica uma lista de empréstimos, convenções, tratados e outros acordos relacionados com a dívida a cada ciclo de quatro anos. Parlamento do Gana, (2017-2021).

- *Termos e condições gerais financeiros e não financeiros padrão de instrumentos de dívida pública.* Idealmente, a divulgação ao nível do contrato abrange os montantes do empréstimo contraídos e desembolsados, a denominação da moeda, a taxa de juro, as comissões, as penalizações, os termos de reembolso, a lei aplicável, a maioria das disposições sobre reestruturação, a renúncia à imunidade soberana e todas as cláusulas de dívida materiais que poderiam subordinar outros créditos do governo ou poderiam dar azo ao recurso a ativos.

41. As disposições jurídicas que apoiam os sistemas de registo da dívida pública também são fundamentais para reforçar a transparência da dívida. Ainda que as funcionalidades operacionais e a gestão dos sistemas devam ser deixadas para a regulamentação, a lei pode definir elementos principais do funcionamento do registo da dívida, como:

- *A entidade governamental responsável pela gestão dos registos da dívida,* por exemplo, o MdF, o GGD ou o banco central.⁶⁰ A lei também pode determinar o conteúdo mínimo dos registos e estipular a adoção de regulamentos sobre a gestão, o procedimento e os prazos para a recolha de dados.⁶¹
- *Os princípios que devem reger os registos da dívida,* incluindo a pontualidade, a exaustividade e a exatidão dos registos (*Gana, Nigéria*). A lei também pode exigir a *integração dos sistemas de gestão e informação financeira* do país (*Argentina, Peru*).
- *Clarificação da cobertura institucional* do registo da dívida, que dependerá do enquadramento institucional para a compilação e relato de dados da dívida em cada jurisdição (ver Secção IV). O registo também pode abranger a administração local (*Albânia, Quénia*) e empresas públicas (*Federação da Bósnia e Herzegovina, Maurícia*). Nos casos em que o registo da dívida não é centralizado, as leis podem exigir que as entidades fora da administração central com poderes para contrair empréstimos mantenham registos detalhados dos empréstimos e serviço da dívida, conforme prescrito pelo MdF (*Ruanda*).

B. Requisitos de divulgação dos passivos contingentes

Conceito, normas e diretrizes internacionais

42. Normalmente, os passivos contingentes (PC) não são reconhecidos como dívida em virtude da incerteza sobre se será exigido um pagamento.⁶² Os passivos contingentes são obrigações de pagamento cujo momento e montante dependem da ocorrência de um determinado evento futuro discreto e incerto ou de uma série de eventos futuros. Podem ser explícitos ou implícitos. Os passivos contingentes explícitos incluem disposições estatutárias ou contratuais que originam requisitos condicionais para a realização de pagamentos

⁶⁰ As leis nacionais definem o MdF como a entidade responsável pelo registo da dívida pública nos seguintes países: Albânia, Angola, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Bulgária, Equador, Etiópia, Geórgia, Laos, Lituânia, México, Moldávia, Macedónia do Norte, Mongólia, Somália e Vietname. São menos as leis que atribuem ao GGD a responsabilidade direta pelos sistemas de registo da dívida (*Argentina, Gana, Quénia, Serra Leoa*). Na Libéria, o banco central é a autoridade responsável. Outras leis estipulam que a responsabilidade do MdF em termos de registo da dívida é sem prejuízo das competências do banco central em termos de registo da dívida (Brasil) ou em consulta com o banco central (Ruanda).

⁶¹ O México exige que os montantes e as características sejam registados no sistema. Algumas jurisdições exigem que as garantias do Estado ou os empréstimos de retrocessão sejam também mantidos no registo (*Albânia, Bósnia e Herzegovina, Quénia, Sérvia*).

⁶² GFSM 2014, 7.251 e seguintes

de valor económico. Os exemplos incluem garantias, indemnizações e cartas de conforto.⁶³ Os passivos contingentes implícitos não têm uma origem estatutária ou contratual, mas baseiam-se nas expectativas do público, pressões políticas ou no papel geral do Estado conforme percecionado pela sociedade, embora possam suscitar preocupações em termos de perigos morais.⁶⁴ Os exemplos incluem apoio de liquidez ao setor bancário, quitação de obrigações de administrações subnacionais, a assunção de dívida não garantida de unidades do setor público e riscos relacionados com as alterações climáticas.

43. Ainda que os passivos contingentes não sejam dívida na aceção do termo, a sua divulgação é essencial para a transparência da dívida. As informações sobre os passivos contingentes são cruciais para contabilizar os riscos orçamentais que poderão materializar-se. No que toca aos mutuários, a divulgação dos passivos contingentes melhora o planeamento da gestão da dívida, ao facilitar a determinação das provisões orçamentais para as perdas esperadas. No que concerne aos credores, fornece-lhes informações importantes sobre os passivos potenciais que a jurisdição enfrenta e o respetivo impacto na capacidade de o mutuário amortizar a dívida. Os passivos contingentes, em especial decorrentes de garantias do Estado, dívida de empresas públicas e PPP, constituem uma importante fonte de riscos orçamentais para os PDBR e EME.

44. As normas e diretrizes internacionais fornecem orientações detalhadas sobre o registo e a divulgação de passivos contingentes. Sublinham a importância de um quadro jurídico claro para os passivos contingentes explícitos, que governe a sua emissão, monitorização, divulgação e provisões orçamentais para perdas esperadas (Diretrizes GDP Revistas e CTO). As garantias do Estado devem observar critérios de divulgação mais rigorosos por transação, incluindo a identificação dos beneficiários e a exposição bruta (CTO). Uma avaliação abrangente de todos os riscos orçamentais decorrentes dos passivos contingentes deve ser divulgada como parte dos documentos do orçamento anual e deve ser criado um registo dos passivos contingentes significativos (CTO, Guia PSDS).

Práticas e desafios jurídicos comuns

45. Os quadros jurídicos nacionais que regem a divulgação de passivos contingentes muitas vezes apresentam diversas fragilidades que prejudicam a transparência. Embora a maioria das jurisdições analisadas possuam disposições jurídicas específicas para a autorização e a emissão de garantias de empréstimos, são poucas as que contemplam disposições para assegurar a divulgação de informações adequadas sobre os fluxos, o stock, os beneficiários e os riscos associados. Os requisitos legais de divulgação para o universo mais alargado de passivos contingentes também são insuficientes. As jurisdições com limites quantitativos à emissão de garantias do Estado parecem ter melhores quadros de relato e monitorização.⁶⁵

46. Outras fragilidades poderão prejudicar a divulgação de passivos contingentes. Estas incluem: uma cobertura limitada dos tipos de passivos contingentes (por exemplo, garantias de empréstimos), definição pouco clara de passivos contingentes ou a sua classificação (em especial no caso das PPP) e falta de requisitos para orçamentar as perdas esperadas no processo orçamental, o que normalmente desincentiva a divulgação.

⁶³ Código de Transparência Orçamental (2019)

⁶⁴ Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014

⁶⁵ Ver também [Cebotari \(2008\)](#).

Recomendações de boas práticas

47. Em conformidade com as normas e diretrizes internacionais, a exposição do governo aos passivos contingentes deve ser divulgada com regularidade; as boas práticas recomendam que estes requisitos de divulgação sejam incluídos na lei. No mínimo:

- **Relativamente às garantias de empréstimo,** em geral uma das maiores componentes de uma carteira de garantias públicas, os quadros jurídicos devem exigir a divulgação das informações seguintes (para cada garantia): i) tipo, finalidade prevista, beneficiários e duração esperada; ii) exposição financeira bruta total (o montante máximo garantido); iii) as comissões cobradas; iv) as garantias cristalizadas; iv) qualquer reembolso, recuperação ou pedido reconvencional do governo em relação a garantias cristalizadas; e v) se viável, a estimativa do provável custo orçamental (pagamentos esperados).⁶⁶ Os requisitos e os processos operacionais para a concessão de garantias de empréstimos também devem ser divulgados claramente.
- **Relativamente ao universo mais amplo de passivos contingentes,** os quadros jurídicos devem exigir a divulgação dos riscos orçamentais por organismo de fiscalização orçamental relevante, como por exemplo mediante uma declaração dos riscos orçamentais.⁶⁷ Tal assegura que estas informações são devidamente integradas no processo orçamental e que a análise dos riscos orçamentais é sujeita a uma avaliação independente e ao escrutínio por outras partes interessadas (por exemplo, o Parlamento e o público).⁶⁸

48. A designação na lei de uma autoridade central para a gestão das informações e o registo das garantias do Estado também pode contribuir para o reforço da transparência. O quadro jurídico pode atribuir ao MdF ou ao GGD a responsabilidade pela manutenção de um registo das garantias do Estado (por exemplo, *Albânia, Canadá, Geórgia, Gana, Moldávia, Mongólia, Ruanda*). As competências relevantes podem incluir a autoridade para exigir informações às partes do contrato. Algumas leis analisadas estabelecem requisitos granulares sobre as informações que devem constar do registo.⁶⁹

49. Na medida do possível, o quadro jurídico deve obrigar a que a divulgação dos passivos contingentes seja integrada nas publicações de gestão da dívida e nos relatórios orçamentais. A integração da divulgação dos passivos contingentes na gestão da dívida pública e no processo orçamental, desde que viável, contribui para a monitorização e mitigação eficaz dos riscos orçamentais. Poderia ajudar a explicitar os custos das garantias emitidas e assegurar a existência de uma dotação orçamental adequada caso a garantia seja executada. Em seguida são descritas boas práticas para a divulgação de passivos contingentes no processo orçamental e na gestão da dívida pública, assim como outras considerações. A Caixa 6 apresenta exemplos de requisitos jurídicos para a divulgação extraídos de alguns países.

⁶⁶ Saxena (2017). Em alternativa ao item (v), poderá ser divulgada a estimativa global do custo orçamental das garantias.

⁶⁷ Convém assinalar que a cobertura institucional do relato dos riscos orçamentais e a cobertura da declaração dos riscos orçamentais conforme exigido por lei poderão ser maiores do que as de outros relatórios.

⁶⁸ FMI (2019).

⁶⁹ A Lei da GFP da Libéria prevê que as empresas públicas e as instituições financeiras públicas comuniquem ao MdF as garantias emitidas a seu favor. Na Albânia o registo deve incluir e atualizar a cada três meses informações sobre o mutuário, a instituição mutuante, o montante do empréstimo garantido, a moeda do empréstimo e os saldos do empréstimo.

- *Os relatórios de gestão da dívida* poderão ter de ser limitados à divulgação de passivos contingentes explícitos, tais como garantias. Mesmo nos casos em que os gestores da dívida não são responsáveis pela emissão de garantias, é uma boa prática relatar informações sobre o stock e o fluxo de garantias (garantias pendentes e novas garantias) nas estatísticas da dívida e no relatório anual de gestão da dívida. Tal divulgação nos relatórios de gestão da dívida é realizada no contexto da análise de sustentabilidade da dívida (risco de crédito).
- *Os relatórios da EDMP* geralmente incluiriam apenas as garantias que são executadas/pagas ou provavelmente pagas no futuro para fins de gestão do risco de mercado.
- *Considerações para a não divulgação de passivos contingentes.* Relativamente às garantias com uma elevada probabilidade de serem executadas, poderia ser considerada a divulgação de forma agregada das provisões orçamentais para garantias, em vez das informações ao nível de cada transação, quando necessário, a fim de evitar a criação de riscos de perigo moral.

Caixa 6. Requisitos de divulgação de passivos contingentes integrados nas publicações de gestão da dívida e relatórios orçamentais

As leis de GDP e GFP de várias jurisdições analisadas preconizam requisitos de divulgação de passivos contingentes definindo a cobertura da divulgação, o prazo, o teor e, se aplicável, o envio ao Parlamento.

- **EDMP.** Na *Jamaica*, as informações sobre as garantias de empréstimos e outros passivos contingentes explícitos têm de ser incluídas na EDMP acompanhadas da respetiva avaliação dos riscos.
- **Relatório Anual de Gestão da Dívida** comumente apresentado ao Parlamento. Na *Federação da Bósnia e Herzegovina*, o relatório anual de gestão da dívida, apresentado com o relatório anual de execução orçamental, tem de incluir informações sobre as garantias emitidas, incluindo montantes e devedores.⁷⁰ Nas *Seicheles* existe um requisito idêntico. No *Gana*, o relatório anual de gestão da dívida deve conter uma lista de garantias do Estado pendentes, com os respetivos montantes e beneficiários. Na *Jamaica*, a lei estabelece que o relatório deve incluir o fluxo e o stock de garantias do Estado e passivos contingentes explícitos, incluindo a sua composição (moeda, data de vencimento e taxa de juro). No *Uganda*, os regulamentos de GFP definem o teor das informações que devem ser divulgadas, incluindo garantias pendentes, garantias exercidas e montantes recuperados das garantias exercidas.
- **Documento da estratégia orçamental, documento do quadro orçamental.** No *Belize*, *Gana*, *Jamaica* e *Uganda*, as leis de GFP exigem que o documento da estratégia orçamental contenha uma declaração dos riscos orçamentais, incluindo uma análise dos passivos contingentes e das PPP.
- **Orçamento anual.** No *Gana*, *Uganda* e *Ruanda*, a lei preconiza que a lei do orçamento anual deve incluir informações pormenorizadas sobre os passivos contingentes e as garantias do Estado.
- **Boletins da dívida ou outros relatórios estatísticos.** Na *Bulgária*, *Moldávia* e *Moçambique*, a lei exige que os relatórios trimestrais da dívida pública incluam as garantias concedidas. Nas *Maurícias*, é obrigatória a divulgação dos custos estimados da materialização das mesmas.
- **Demonstrações financeiras ou contas públicas anuais.** As leis de GFP em *Angola*, *Áustria*, *Canadá*, *Etiópia*, *Maurícias*, *Moldávia*, *Uganda* e *Zâmbia* exigem uma declaração sobre os passivos contingentes.
- **Outros requisitos de relato.** No *Belize*, a resolução do Parlamento que autoriza o Governo a emitir uma garantia de empréstimo especifica os termos e as condições que têm de ser publicados no jornal oficial no prazo de duas semanas. Da mesma forma, na *Federação da Bósnia e Herzegovina*, os contratos relativos a garantias do Estado apenas podem ser celebrados após a publicação no jornal oficial da decisão de emissão de uma garantia por parte da autoridade competente.

Fonte: Elaboração dos autores com base numa análise de quadros jurídicos nacionais em 60 jurisdições.

50. A correção das fragilidades no quadro jurídico relativo à fiscalização orçamental dos passivos contingentes também pode reforçar a transparência. Além do reforço dos requisitos de divulgação, as boas práticas recomendam que o quadro jurídico em matéria de passivos contingentes defina claramente os papéis e as responsabilidades das entidades relevantes (MdF, GGD, unidade de riscos orçamentais, ministérios setoriais, Parlamento, ISC). Em muitos PDBR analisados, revelou-se útil a existência de um órgão de fiscalização central para a identificação, mitigação e repartição orçamental dos riscos. Relativamente às garantias do Estado, o quadro jurídico deve incluir um número de disposições relativas: i) à autoridade para emissão e aprovação de garantias públicas; ii) às finalidades e condições para a concessão de uma garantia;

⁷⁰ Artigo 87.º da Lei sobre Dívida, Empréstimos e Garantias da FBiH.

iii) às obrigações dos mutuantes e mutuários; iv) aos requisitos para as ferramentas de mitigação dos riscos, como os limites ao stock ou fluxo agregado, a avaliação do risco de crédito, o pagamento de comissões (baseadas no risco ou fixas), a autorização de garantias apenas parciais e colateral; e v) às sanções em caso de incumprimento.

C. Quadro de relato da dívida das empresas públicas

Normas e diretrizes internacionais

51. As normas e diretrizes internacionais fornecem algumas recomendações para a divulgação da dívida das empresas públicas pelo governo e pelas próprias empresas públicas, principalmente em termos agregados. As normas relativas às estatísticas da dívida pública e transparência orçamental colocam a tônica no relato dos dados de empréstimos das empresas públicas em termos agregados e/ou consolidados com o resto do setor da administração pública. As práticas em matéria de transparência e relato das informações financeiras e não financeiras das empresas públicas estão muitas vezes associadas às normas aplicáveis a empresas cotadas. Mais concretamente:

- **Relato pelo governo.** As Diretrizes do Guia PSDS e o CTO recomendam que a dívida das empresas públicas seja relatada e que tal relato identifique claramente a cobertura institucional, indique os critérios utilizados para a categorização de uma entidade pública como empresa pública e que os dados sejam apresentados separadamente da dívida da administração pública. Além disso, estas normas recomendam que os países recolham informações sobre os empréstimos das empresas públicas (pelo menos no que concerne às maiores empresas). Contudo, as recomendações sobre a publicação destas informações estão limitadas a agregados estatísticos⁷¹ ou consolidados com a dívida do soberano e outros dados financeiros. Outras normas e práticas sugerem que os governos preparem e publiquem relatórios agregados anuais das empresas públicas, que se devem centrar principalmente no desempenho financeiro e no valor das empresas públicas (Diretrizes da OCDE sobre Governo Societário de Empresas Públicas) e relatem, de forma agregada, os passivos decorrentes das operações das empresas públicas (quadro estatístico da União Europeia). Ver Anexo V para um resumo das recomendações principais nestas normas.
- **Divulgação pela empresa pública.** As empresas públicas devem estar sujeitas aos mesmos requisitos de divulgação aplicáveis às empresas cotadas e devem ter as mesmas normas de elevada qualidade em termos de contabilidade, *compliance* e auditoria aplicáveis às empresas cotadas (Diretrizes da OCDE sobre Governo Societário de Empresas Públicas). Tal inclui a preparação de demonstrações financeiras auditadas externamente (de acordo com as IFRS⁷² ou normas contabilísticas nacionais em linha com as normas internacionais⁷³), a publicação de relatórios periódicos (anuais e semestrais) e a revelação de eventos materiais. A Organização Internacional

⁷¹ Guia de Estatísticas da Dívida do Setor Público, FMI (2013), p. 37. pp. 3.16

⁷² O relato ao abrigo das Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) visa fornecer informações financeiras sobre a entidade que presta a informação que são úteis para os atuais e potenciais investidores, mutuantes e outros credores. As diretrizes das IFRS a respeito da divulgação dos passivos financeiros foram concebidas para atender às necessidades de os mercados financeiros possuírem informações fiáveis sobre as necessidades de tesouraria atuais e futuras de uma entidade e sobre a composição geral/características da carteira de dívida, como o perfil de vencimento, a média ou os intervalos das taxas de juro, ou a moeda dos empréstimos.

⁷³ Por exemplo, Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (IPSAS).

das Comissões de Valores (IOSCO)⁷⁴ e o Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade desenvolveram normas que descrevem o teor desejado e os critérios para estas divulgações (ver Anexo V), prevendo, em geral, o relato de informação de forma agregada.

Práticas correntes e questões jurídicas comuns

52. A dívida das empresas públicas aumentou consideravelmente nas últimas três décadas. Em alguns países, a dívida das empresas públicas supera 20% do PIB e em muitos casos representa metade ou mais do total da dívida do setor público. Noutros casos, a dívida externa das empresas públicas é superior a 25% das exportações de bens e serviços dos países. As obrigações das empresas públicas representam um terço de toda a dívida soberana em moeda forte dos mercados emergentes.⁷⁵ Em algumas jurisdições, 90% da dívida das empresas públicas pode estar concentrada nas cinco maiores empresas.⁷⁶ A ausência de garantias explícitas sobre a dívida das empresas públicas não protege os governos dos riscos orçamentais. Na realidade, 80% da realização dos passivos contingentes resulta de formas implícitas de passivos. Além disso, os governos assumiram as obrigações de dívida das empresas públicas mesmo quando não tinham qualquer conhecimento prévio das obrigações⁷⁷. De igual forma, as informações relacionadas com os resgates de empresas públicas e as transferências orçamentais para as empresas públicas normalmente não existe e/ou não está acessível. Noutros casos, a dívida das empresas públicas pode ser usada para empréstimos extrapatrimoniais por parte da administração central, o que provoca problemas em termos de transparência de toda a exposição do país mutuário, incluindo as obrigações em moeda estrangeira.⁷⁸ Não obstante o aumento da dívida das empresas públicas, faltam informações fiáveis.⁷⁹ Por exemplo, dos 56 países avaliados pelo Mapa Térmico de Relatórios da Dívida Pública do Banco Mundial, apenas seis cumpriam a cobertura institucional na íntegra, ao incluírem informações sobre a dívida das empresas públicas.

53. Do ponto de vista jurídico os desafios são vários. Em 29 jurisdições analisadas,⁸⁰ alguns dos desafios comuns identificados nos respetivos quadros jurídicos são:

- *A maioria dos países não sujeita as respetivas empresas públicas aos mesmos requisitos de divulgação aplicáveis às empresas cotadas.* Em geral, as leis exigem que as empresas públicas relatem as informações de acordo com o quadro de divulgação aplicável às empresas cotadas, apenas se as suas ações ou títulos forem negociados nos mercados de capitais, o que poderá cobrir

⁷⁴ A Organização Internacional das Comissões de Valores (IOSCO) elabora princípios e normas para regulação de entidades admitidas à negociação nos mercados de capitais.

⁷⁵ FMI, *Fiscal Monitor*, abril de 2020

⁷⁶ Guia sobre Estatísticas da Dívida do Setor Público (2013)

⁷⁷ Malik *et al* (2021).

⁷⁸ G30 (2020).

⁷⁹ FMI (2020d).

⁸⁰ África do Sul, Albânia, Antígua e Barbuda, Austrália, Azerbaijão, Butão, Bósnia e Herzegovina, Camboja, Geórgia, Gana, Jamaica, Quénia, Laos, Libéria, Maurícias, Moçambique, Nova Zelândia, Macedónia do Norte, Paquistão, Filipinas, Ruanda, Serra Leoa, Somália, Suécia, Tailândia, Uganda, Vietname, Zâmbia e Zimbabué.

um pequeno número de empresas públicas em cada jurisdição analisada.⁸¹ Por conseguinte, as empresas não cotadas muitas vezes estão sujeitas a menores requisitos de transparência, geralmente em linha com as regras gerais do direito comercial.⁸²

- *Mesmo que as empresas públicas cumpram os requisitos de divulgação aplicados às empresas cotadas, os níveis de granularidade dos dados sobre os empréstimos das empresas são heterogéneos entre países.* Os Estados Unidos possuem um dos requisitos mais rigorosos em termos de divulgação relacionada com a dívida para as empresas cotadas, incluindo informações com a data e as partes do contrato de empréstimo, o montante do empréstimo, a data de vencimento, a taxa de juro, a descrição do colateral, os principais termos e condições⁸³, sendo que muitas empresas divulgam os acordos de empréstimo na íntegra. Ver Anexo 6 para um resumo dos principais requisitos de divulgação relacionados com a dívida nos mercados de capitais de países selecionados.
- *Embora quase todos os países analisados exijam às empresas públicas a preparação de relatórios anuais e demonstrações financeiras auditadas, normalmente a lei não define o teor mínimo destes documentos.* Quando existem requisitos, muitas vezes cingem-se à divulgação de dados de forma agregada e, por conseguinte, as informações granulares sobre as operações de endividamento são escassas ou inexistentes.⁸⁴
- *Mecanismos de aplicação ineficazes prejudicam o cumprimento dos requisitos de transparência.* Muitos países analisados não têm um quadro sólido de sanções e/ou mecanismos de aplicação eficazes a fim de assegurar a implementação dos requisitos de relato pelas empresas públicas, embora as empresas públicas cotadas, por norma, estejam sujeitas a quadros de cumprimento mais rigorosos. Entre as fragilidades mais comuns estão: a falta de poderes do MdF para monitorizar as obrigações de relato da dívida das empresas públicas⁸⁵; responsabilidades institucionais mal definidas no regime de sanções e/ou natureza das infrações/violações; sanções inadequadas ou não consentâneas com a gravidade das violações e, logo, insuficientes para dissuadir o incumprimento.⁸⁶

⁸¹ Dos 29 países analisados, só a Suécia exige às empresas públicas que procedam ao relato de acordo com os regulamentos de divulgação aplicáveis às empresas cotadas. Da mesma forma, o [relatório da OCDE](#) sobre as práticas de divulgação e transparência nas empresas públicas revelou que também o Brasil, o Chile, a Estónia e a França sujeitam as empresas públicas aos mesmos requisitos de divulgação das empresas cotadas, ao passo que a Noruega determinava que as empresas públicas “devem procurar” fazê-lo. No México, as leis que regem as empresas estatais de hidrocarbonetos e energia obrigam a que estas mesmas empresas procedam ao relato e à divulgação de informações de acordo com os regulamentos do mercado de capitais, independentemente de estarem ou não cotadas na bolsa. A política relativa às empresas públicas da Tailândia refere que os requisitos de relato são “semelhantes” aos das empresas cotadas.

⁸² Quando as empresas públicas são constituídas sob a forma de sociedade ao abrigo do direito comercial, normalmente têm de preparar demonstrações financeiras e submetê-las ao registo comercial, que nem sempre está acessível ao público ou a título gratuito.

⁸³ Formulário 8-K publicado pela Comissão de Valores e Bolsas.

⁸⁴ África do Sul, Gana, Quénia, Laos, Libéria, Maurícias, Macedónia do Norte e Serra Leoa exigem às empresas públicas a preparação de relatórios sobre a dívida para envio ao governo (MdF), mas não obrigam à publicação dos mesmos. No Ruanda, as entidades públicas têm de manter registos detalhados e contas de empréstimos contraídos e do serviço da dívida em conformidade com as instruções estipuladas pelo MdF. Na Federação da Bósnia e Herzegovina, as empresas públicas têm de preparar e publicar relatórios sobre a dívida e relatórios anuais sobre a gestão da dívida.

⁸⁵ Especialmente importante em jurisdições com um modelo descentralizado de propriedade das empresas públicas.

⁸⁶ As sanções institucionais visam essencialmente corrigir o incumprimento. O agravamento das sanções é fundamental, por exemplo, desde a apresentação de planos corretivos, melhoria do relato, multas leves para violações graves, até outras formas como a suspensão de transferências discricionárias da administração central, requisitos de cessão de ativos, autorizações para a contracção de empréstimos. Um escalonamento bem definido das sanções também ajuda a eliminar a discricionariedade na aplicação das sanções que poderia sujeitar o Ministério das Finanças ou a autoridade central a pressões políticas.

- *Embora as informações financeiras das empresas públicas possam ser preparadas e partilhadas com o Governo, muitas vezes a lei não especifica que também devem ser publicadas.*⁸⁷ Determinados relatórios continuam a ser informação intragovernamental interna que não é divulgada ao público.

Recomendações de boas práticas

54. Um quadro jurídico robusto é essencial para que os governos e as empresas públicas melhorem a divulgação da dívida das empresas públicas. Tendo devidamente em conta a dimensão e a capacidade da empresa, a lei deve incluir a obrigação de divulgação da dívida das empresas públicas com uma descrição precisa da entidade, órgão ou responsável público oficial pela publicação, e detalhes sobre as informações a ser divulgadas, a periodicidade e a pontualidade, os meios de publicação, e as sanções aplicáveis e os mecanismos de aplicação em caso de incumprimento. O governo deve ainda ter o mandato legal e as competências necessárias para recolher informações e emitir regulamentos conexos que especifiquem mais estes requisitos. As leis e os instrumentos jurídicos que definem esses requisitos devem ser públicos e facilmente acessíveis.⁸⁸ O reforço da função da propriedade, do governo societário e da fiscalização financeira das empresas públicas também contribuiria para aumentar a transparência da dívida.⁸⁹

55. Os quadros jurídicos nacionais poderão exigir informações mais granulares sobre a dívida das empresas públicas a fim de facilitar uma prestação de contas mais alargada. As informações sobre a dívida divulgadas de acordo com as normas dos mercados de capitais podem ser úteis para investidores, credores e organismos de avaliação do desempenho, assim como para efeitos de monitorização e mitigação dos riscos orçamentais. Contudo, as partes interessadas envolvidas na prestação de contas mais alargada das atividades das empresas públicas, incluindo a legislatura e os organismos de auditoria externa, poderão necessitar de informações mais pormenorizadas para escrutinar as operações de empréstimos individuais.⁹⁰ A este respeito, as normas e diretrizes internacionais poderiam incluir recomendações para divulgações mais granulares relacionadas com a dívida das empresas públicas.⁹¹

⁸⁷ O Azerbaijão, Moçambique e Vietname exigem às empresas públicas que publiquem os relatórios anuais e as demonstrações financeiras nos seus sítios Web. A África do Sul, o Butão, o Paquistão, a Serra Leoa, a Somália e o Zimbabué exigem que as contas das empresas públicas sejam apresentadas ao Parlamento.

⁸⁸ Incluindo as políticas em matéria de propriedade das empresas públicas, políticas de transparência das empresas públicas, códigos de governo societário, leis sobre empresas públicas, leis dedicadas sobre empresas públicas, leis e regulamentos de GFP e GDP, leis de contabilidade, leis das sociedades, leis dos mercados de capitais, estatutos das empresas públicas e contratos/acordos de execução ou instrumentos similares.

⁸⁹ As recomendações para esse efeito são descritas nas Diretrizes da OCDE sobre o governo societário das empresas públicas e no SOE Toolkit do Banco Mundial.

⁹⁰ Por exemplo, verificação do cumprimento das leis e dos regulamentos aplicáveis, monitorização do desempenho, adesão às condições do mercado, existência de conflitos de interesse, escrutínio público e dissuasão da corrupção e, em geral, fomentar o princípio geral da transparência nas operações governamentais como um bem público.

⁹¹ Ver, a título de exemplo, o caso do México onde a legislação relativa à transparência obriga à divulgação de informações granulares sobre os empréstimos contraídos pelas empresas públicas. Ver Anexo III.

D. Divulgação baseada nos credores

56. Têm vindo a ganhar força os apelos aos credores para intensificarem os seus esforços com vista à promoção da agenda global para a transparência da dívida. Várias iniciativas recentes recomendam que tanto os mutuantes soberanos quanto privados divulguem *informações financeiras ao nível da transação* (por exemplo, montante dos empréstimos, beneficiário, afetação das receitas, taxa de juro, data de vencimento, estrutura e montante do colateral) e *informações não financeiras* (por exemplo, lei aplicável, grau de renúncia à imunidade soberana, mecanismos de resolução de litígios). Estas iniciativas incluem: i) as Diretrizes Operacionais do G20 sobre o Financiamento Sustentável de 2017 (as “Diretrizes Operacionais do G20”) e a Ferramenta de Diagnóstico de 2019 relevante (a “Ferramenta de Diagnóstico”)⁹² que oferecem orientações aos credores oficiais sobre práticas responsáveis de concessão de empréstimos (incluindo sobre transações colateralizadas) e fornecem recomendações específicas sobre a partilha de informações e a coordenação entre as partes interessadas; e ii) os Princípios Voluntários do IIF para a Transparência da Dívida de 2019 (os “Princípios Voluntários do IIF”),⁹³ que definem um quadro de divulgação sobre empréstimos concedidos a soberanos por mutuantes privados à exceção de transações de política monetária, operações de financiamento do comércio de curto prazo e empréstimos concedidos por IFI. O Quadro 3 descreve as suas características principais.

⁹² Mais informações em: Diretrizes Operacionais do G20 sobre o Financiamento Sustentável – Ferramenta de Diagnóstico do FMI (2019c)

⁹³ IIF (2019)

Quadro 3. Iniciativas baseadas nos credores para a divulgação de dados da dívida ao nível da transação

Elemento	Diretrizes do G20	Princípios Voluntários do IIF
Entidades sujeitas a requisitos de divulgação	Credores soberanos	Credores privados
Cobertura institucional da dívida soberana	“Devedores soberanos” (não definidos explicitamente)	“Entidades do setor público”: administração central; administrações descentralizadas; empresas públicas; entidades garantidas por uma ou mais das anteriores que representem passivos de dívida.
Transações sujeitas a divulgação	Contratos de empréstimo e financiamento	Transações financeiras e garantias. ⁹⁴ As exceções incluem moeda local, política monetária e transações de financiamento do comércio.
Tipos de informações sujeitas a divulgação	<ul style="list-style-type: none"> - montante do empréstimo - afetação das receitas - taxa de juro - data de vencimento e período de carência - garantias - moeda aplicável 	<ul style="list-style-type: none"> - mutuário - fiador - tipo de financiamento - classificação - moeda aplicável - taxa de juro - utilização prevista das receitas - lei aplicável - grau da renúncia à imunidade soberana - mecanismos de resolução de litígios - colateral/caução aplicável
Modo de divulgação e frequência	<p><i>Prática forte.</i> Informação de cada empréstimo para todas as agências credoras oficiais do país por uma agência governamental num sítio Web atualizado regularmente.</p> <p><i>Prática sólida.</i> Agências credoras governamentais divulgam empréstimo a empréstimo ao FMI e ao Banco Mundial informações sobre a exposição atual a mutuários e novos empréstimos, pelo menos, numa base anual.</p>	As informações relevantes referentes a cada transação devem ser divulgadas publicamente. ⁹⁵
Confidencialidade	<i>Prática forte.</i> Os modelos disponíveis publicamente são utilizados pelo credor; o credor abstém-se de adotar cláusulas de confidencialidade.	As exclusões (incluindo a respeito das disposições sobre confidencialidade) devem ser respeitadas para permitir a divulgação de informações ao público.
Natureza e aplicabilidade	Voluntária, apoiada pelos países do G20	Natureza voluntária. Inicialmente aplicável a dívida em moeda estrangeira dos países elegíveis ao PRGT. ⁹⁶

Fonte: Elaboração dos autores com base nas Diretrizes Operacionais do G20 sobre Financiamento Sustentável de 2017 G20 e os Princípios Voluntários do IIF para a Transparência da Dívida de 2019.

57. Está em curso a implementação destas iniciativas. A nível nacional, em linha com as Orientações Operacionais do G20, alguns países começaram a publicar informações sobre os empréstimos soberanos concedidos. Por exemplo, o Reino Unido publica informações sobre o total da exposição soberana do UK

⁹⁴ Incluem-se: empréstimos, títulos de dívida não sujeitos a divulgação pública, operações de recompra, outras formas de empréstimos garantidos por ativos ou acordos comercialmente equivalentes, derivados financeiros (excluindo derivados celebrados exclusivamente para efeitos de cobertura), transações financeiras com partes privadas no âmbito de projetos de PPP.

⁹⁵ A Nota de Implementação esclarece que “As informações fornecidas serão disponibilizadas publicamente a todos os utilizadores sem qualquer custo”. Ver IFF, Nota de Implementação: Princípios Voluntários para a Transparência da Dívida, IIF, junho de 2019

⁹⁶ Os Princípios Voluntários do IIF estabelecem que “embora estes novos princípios voluntários para a Transparência da Dívida sejam relevantes para todos os países, inicialmente a prioridade será aplicá-los no contexto de acordos financeiros celebrados com países elegíveis ao PRGT.”

Export Finance and Foreign, Commonwealth and Development Office por país destinatário.⁹⁷ O Canadá publica informações sobre empréstimos concedidos a governos nacionais, incluindo informações ao nível do empréstimo para países mutuários individuais.⁹⁸ A nível internacional, em março de 2021, a OCDE anunciou o lançamento da Iniciativa de Transparência da Dívida,⁹⁹ com o objetivo de operacionalizar os Princípios Voluntários do IIF ao oferecer uma plataforma para onde os mutuantes do setor privado enviam relatórios sobre informações sobre cada transação, incluindo a afetação das receitas, assim como informações específicas do país sobre a dívida pendente. Até agora o relato tem sido muito limitado. Em 2021, o Clube de Paris publicou informações sobre o total de créditos por país, mas com pouca granularidade.¹⁰⁰

58. Na ausência de requisitos legislativos, a implementação da divulgação pelos credores depende, em grande medida, do apoio político. Mais recentemente, o Comité de Bretton Woods apresentou uma proposta mediante a qual os quadros jurídicos nacionais nos países credores incluem a divulgação obrigatória por parte de grandes instituições financeiras de acordos de empréstimo celebrados com Estados soberanos.¹⁰¹ O salto da divulgação voluntária para a obrigatória irá exigir revisões legislativas consideráveis e um apoio generalizado e contínuo das partes interessadas.

59. Também poderá haver impedimentos legais para os países que poderão querer divulgar voluntariamente informações mais granulares referentes a cada empréstimo. Os quadros jurídicos nacionais (da jurisdição do mutuário ou do mutuante ou de qualquer outra jurisdição relevante) poderão prever limitações à divulgação. Tais limitações podem ser específicas e limitadas a tipos circunscritos de informações (por exemplo, nomes, endereços ao abrigo das leis da privacidade) ou basearem-se em considerações de política pública (por exemplo, leis sobre a liberdade de informação).¹⁰²

V. O quadro jurídico propício à divulgação da dívida pública: desafios comuns e boas práticas sugeridas

Os requisitos de relato são essenciais, mas não são suficientes. Também têm de ser apoiados por mecanismos jurídicos robustos em matéria de gestão da dívida pública e das finanças. A transparência da dívida pode ser prejudicada por fracos quadros de contração de empréstimos para as entidades fora da administração central, delegação pouco clara de poderes para contrair empréstimos, disposições institucionais fragmentadas em matéria de recolha e divulgação de dados da dívida e ausência de monitorização e fiscalização adequadas. As operações de dívida colateralizada e a dívida com características semelhantes a colateral apresentam desafios do foro jurídico, associados ao tipo de ativo público objeto de colateralização, processos de autorização e granularidade inadequada da divulgação exigida. Os quadros jurídicos nacionais devem ser reforçados nestes domínios a fim de contribuírem para a transparência da dívida.

⁹⁷ Tesouro do Reino Unido (2021)

⁹⁸ [Governo do Canadá \(2021a\)](#). Também, Governo do Canadá (2021)

⁹⁹ [OCDE](#).

¹⁰⁰ [Clube de Paris \(2021\)](#)

¹⁰¹ O Comité de Bretton Woods (2022).

¹⁰² Para mais informações, ver Maslen e Aslan (2022).

A. Quadro de autoridade para contrair empréstimos

Normas e diretrizes internacionais

60. As normas e diretrizes internacionais reconhecem a importância de se definir claramente a autoridade para contrair empréstimos no quadro jurídico para a transparência da dívida. As *Diretrizes GDP Revistas* recomendam que o quadro jurídico clarifique: i) a entidade que exerce a autoridade de contração de empréstimos, o seu mandato e poderes, assim como a autoridade delegada; ii) as limitações à autoridade para contrair empréstimos; e iii) os processos referentes às operações de empréstimo em geral e/ou a respeito de transações individuais. A clareza no que concerne a autoridade para contrair empréstimos é igualmente importante para operações de gestão do passivo (OGP) e reestruturação da dívida. Estas disposições ajudam a responsabilizar as entidades relevantes pelas suas ações. Em alguns casos até poderão afetar a validade da dívida.

Questões jurídicas comuns

61. As fragilidades no quadro jurídico podem prejudicar a transparência. Podem surgir dificuldades relativas ao seguinte:

- i) *repartição pouco clara de papéis e responsabilidades entre as autoridades públicas no processo de autorização de contração de empréstimos* (por exemplo, Parlamento/Conselho de Ministros/MdF/GGD). Os quadros jurídicos nacionais podem não especificar claramente se os poderes para contrair empréstimos podem ser delegados e, em caso afirmativo, a quem e o âmbito dos poderes delegados. A falta de clareza sobre os poderes para contrair empréstimos e a delegação de poderes pode aumentar os riscos de contração não autorizada de empréstimos, tornando mais suscetível a não divulgação;
- ii) *restrições e/ou limites de empréstimos pouco claros* por exemplo, finalidade do empréstimo, teto de endividamento (stock e fluxo) e restrições qualitativas sobre o tipo de empréstimos (por exemplo, empréstimos autorizados para despesas de capital, mas não para despesas correntes). Em caso de contração de empréstimos por entidades fora da administração central, poderão existir controlos administrativos impostos pela administração central, incluindo a obrigatoriedade de diferentes níveis de autorização (por transação individual, por tipo de empréstimo ou com um montante limite), momento da aprovação (*ex ante*, consulta ou *ex post*), grau do controlo exercido (os termos e as condições do contrato precisam de ser aprovadas), restrições (algumas entidades poderão não ter autorização para emitir títulos, contrair empréstimos externos e/ou celebrar contratos de derivados); e
- iii) *processos e isenções complexas ou diferenciadas aplicáveis a diferentes tipos de empréstimos* (por exemplo, por tipo de instrumento, dimensão da operação de empréstimo, empréstimo interno/externo).

62. Os desalinhamentos entre os empréstimos subnacionais e as relações orçamentais intergovernamentais mais amplas podem prejudicar a transparência. A lógica para permitir que os governos subnacionais contraiam empréstimos é uma questão de política que, em última análise, está relacionada com o enquadramento constitucional e as relações orçamentais e intergovernamentais definidas na lei. Surgem desafios comuns quando a lei não: i) assegura a coerência dos poderes para contrair

emprestimos com a respetiva autonomia financeira; ii) define claramente os poderes da administração central para limitar tal autonomia financeira a fim de garantir a sua solidez orçamental; e iii) impõe a obrigatoriedade de comunicar a dívida à administração central.

63. A contração de empréstimos por FEO também pode trazer à tona questões jurídicas complexas.

A maioria dos países analisados possui órgãos públicos autónomos estabelecidos por um estatuto especial com a finalidade de prestarem serviços governamentais específicos.¹⁰³ Estes podem incluir agências reguladoras independentes e fundos estatutários (fundo da segurança social, fundo de garantia de depósitos bancários, fundos de infraestruturas, etc.). Independentemente das considerações políticas atinentes à decisão de conceder poderes para contrair empréstimos aos FEO, podem surgir questões jurídicas no domínio da monitorização e do controlo das suas dívidas, em especial quando não existe uma função central de fiscalização financeira forte. Até pode funcionar como um incentivo perverso para os credores e os mutuários aproveitarem as lacunas legais. Alguns países proibiram expressamente a contração de empréstimos (*Ruanda*) ou estabeleceram um requisito expresso de aprovação prévia pelo Executivo (*África do Sul, Jamaica, Reino Unido, Zâmbia*).

64. No caso das empresas públicas, há outra camada de complexidade que importa ter em conta.

As empresas públicas podem ser constituídas ao abrigo do direito comercial como sociedades por ações ou por um instrumento estatutário (por exemplo, lei ou decreto) como entidades ou órgãos não constituídos em sociedade. A capacidade de as sociedades por ações contraírem empréstimos poderá estar implícita no seu mandato comercial ou com fins lucrativos ou poderá estar incluída nos seus documentos constituintes (estatutos). As entidades não constituídas em sociedade muitas vezes necessitam de uma disposição jurídica específica que as autoriza a contrair empréstimos. Podem surgir outras complicações decorrentes da existência da abordagem de dois níveis de autorização, que muitas vezes vigora:

- uma *autorização interna* dos órgãos de tomada de decisão da empresa pública (por exemplo, comissão executiva, conselho de administração e assembleia-geral de acionistas); e
- uma *autorização externa* do MdF, ministério setorial ou da tutela, sociedade *holding* ou entidade proprietária, conselho de ministros ou Parlamento.

Recomendações de boas práticas

65. Há várias boas práticas que podem contribuir para um quadro de autorização de contração de empréstimos sólido e transparente. Nomeadamente:

- Autorização clara para contrair empréstimos, incluindo a definição de poderes, papéis e responsabilidades no âmbito do processo de contração de empréstimos. A lei deve delinear a estrutura institucional e os poderes para contrair empréstimos das entidades relevantes de acordo com o enquadramento constitucional do país. Os elementos específicos incluem: i) a especificação da entidade que, em última análise, é responsável pela aprovação do empréstimo (se estiverem envolvidas várias entidades, não deve haver sobreposição de poderes); ii) critérios, condições e restrições claras para a contração de empréstimos; iii) autorizações especiais bem definidas que

¹⁰³ Neste documento, os FEO referem-se a contas, entidades ou fundos da administração pública, muitas vezes com disposições bancárias e institucionais à parte que não estão incluídas na lei do orçamento de Estado (federal) anual e nos orçamentos das administrações subnacionais.

poderão ser necessárias para determinados instrumentos de dívida ou tipos de transações consideradas mais críticas;¹⁰⁴ e iv) rigorosos requisitos de divulgação pública destes poderes, processos e decisões de contração de empréstimos a fim de promover a prestação de contas. Ver a Caixa 7 para uma análise do processo de autorização para a contração de empréstimos externos e a publicação dos mesmos no Ruanda.

- *Delegação sólida da autoridade para contrair empréstimos (se aplicável).* Um quadro de delegação de poderes deve especificar as entidades participantes, os poderes passíveis de serem delegados, quaisquer limitações ou condições, o processo de delegação e o impacto nos requisitos de relato. Este quadro deve seguir os princípios da delegação ao abrigo do direito administrativo geral, incluindo a transparência sobre as decisões de delegação individuais. Ver Anexo 7 para exemplos de quadros de delegação de poderes definidos na lei.
- *Requisitos adequados de relato e divulgação de instrumentos financeiros complexos,* como derivados financeiros e empréstimos colateralizados e empréstimos com características semelhantes a colateral (Gâmbia, Gana, Quénia).¹⁰⁵

66. Uma autoridade clara para contrair empréstimos aplicável a entidades fora da administração central e controlos conexos pelas administrações centrais contribui para a transparência da dívida.

É importante garantir um equilíbrio entre a autonomia operacional das entidades fora da administração central orçamental e a fiscalização adequada. A lei deve especificar os controlos administrativos aplicáveis à contração de empréstimos por parte destas entidades. Nos PDBR, os controlos administrativos da administração central sobre a contração de empréstimos podem assegurar que as restrições efetivas, as análises de riscos e os requisitos de relato aplicam-se a todas as entidades do setor público, mesmo que a administração central não possa ser responsabilizada pelas dívidas de todo o setor público. Ver Anexo 8 para exemplos de países.

67. Além disso, o quadro de contração de empréstimos por parte das empresas públicas deve assentar na definição bem clara dos papéis, procedimentos e prazos de aprovação. O quadro jurídico deve especificar não só o órgão estatutário ou a autoridade governamental responsável pela aprovação do empréstimo da empresa pública, como também os seus poderes para determinar as informações necessárias para avaliar os pedidos de empréstimos, assim como prazos razoáveis que estabelecem um equilíbrio entre a oportunidade de mercado e o tempo necessário para a análise por parte do órgão de aprovação.

Os documentos contendo as aprovações dos empréstimos para as empresas públicas (tanto internos quanto externos) devem ser divulgados ou, no mínimo, disponibilizados ao público, se solicitados. Algumas jurisdições podem atribuir ao MdF poderes para definir condições e limites particulares em cada aprovação ou exigir

¹⁰⁴ No Gana (Constituição e Lei da GFP) os empréstimos e as operações comerciais internacionais carecem de autorização do Parlamento. As OGP são aprovadas pelo MdF, exceto os derivados (incluindo swaps) que têm de ser aprovados pelo Parlamento. Na Nigéria (Lei do GGD) e na Federação da Bósnia e Herzegovina (artigo 27.º da Lei de GDP) os empréstimos externos têm de ser aprovados pelo Parlamento da Federação. Na Argentina, o Congresso tem de aprovar por meio de uma lei qualquer programa de financiamento ou operação de empréstimo público realizada com o FMI, assim como qualquer aumento dos montantes desses programas ou operações (artigo 2.º da Lei 27612).

¹⁰⁵ Vários países analisados exigem um maior nível de escrutínio e transparência para estes tipos de transações. No Gana, é necessária a aprovação do Parlamento para swaps financeiros e outras transações de derivados (Secção 64 da Lei de GFP). Na Gâmbia, o Conselho de Ministros tem de aprovar as transações de derivados (Secção 44 da Lei das Finanças Públicas); no Quénia, o Secretário do Conselho de Ministros pode aprovar transações de derivados apenas se forem do interesse público e os termos e as condições forem comunicados ao Parlamento e aprovados pelo mesmo. Além disso, as condições das transações de derivados também devem ser publicadas (Secção 56 da Lei de Finanças Públicas).

a coordenação com as próprias operações de dívida do soberano (México).¹⁰⁶ Além disso, às empresas públicas poderão aplicar-se restrições às condições dos empréstimos ou às garantias ou poderão aplicar-se ainda quaisquer regras orçamentais pertinentes.

68. Quaisquer revisões ao exercício da autoridade para contrair empréstimos em situações de emergência não devem dificultar o relato adequado de tal dívida. Em caso de emergência declarada, podem ser conferidos, de forma temporária, poderes orçamentais ao Executivo, que poderão incluir poderes para contrair empréstimos dos quais não gozava anteriormente.¹⁰⁷ Tal poderá estar sujeito a condições claramente definidas na legislação necessária. Estes poderes legislativos extraordinários devem ser contrabalançados por mecanismos de relato e fiscalização, incluindo a aprovação *ex ante* ou *ex post* pelo Parlamento.

69. Os efeitos jurídicos sobre a validade da dívida devem ser claramente definidos em caso de incumprimento do quadro de autorização para contrair empréstimos. Embora muitos países analisados garantam a responsabilidade do Estado na qualidade de mutuário, independentemente da existência de uma violação do quadro jurídico (*Moldávia, Suécia, Tanzânia*), em alguns países a dívida não autorizada é expressamente invalidada por lei (*África do Sul, Brasil, Nigéria, Seicheles, Suriname*). As Seicheles são um caso à parte na medida em que a eficácia do contrato está sujeita à publicação das suas condições principais. Em geral, o quadro jurídico deve estabelecer as consequências jurídicas resultantes do incumprimento das disposições relativas à autorização de contração de dívida. Tal inclui o estabelecimento de claros efeitos legais sobre a validade dos instrumentos que sustentam a obrigação de dívida e os fundos desembolsados, assim como as sanções disciplinares, administrativas e penais para funcionários públicos.

¹⁰⁶ É este o caso com a *Petroleos Mexicanos* (PEMEX) e a *Comision Federal de Electricidad* (CFE).

¹⁰⁷ Por exemplo, na *Argentina*, a Lei sobre Solidariedade e Recuperação Produtiva para a COVID-19 delegou no Executivo as responsabilidades sobre a dívida pública, incluindo a autorização para contrair empréstimos.

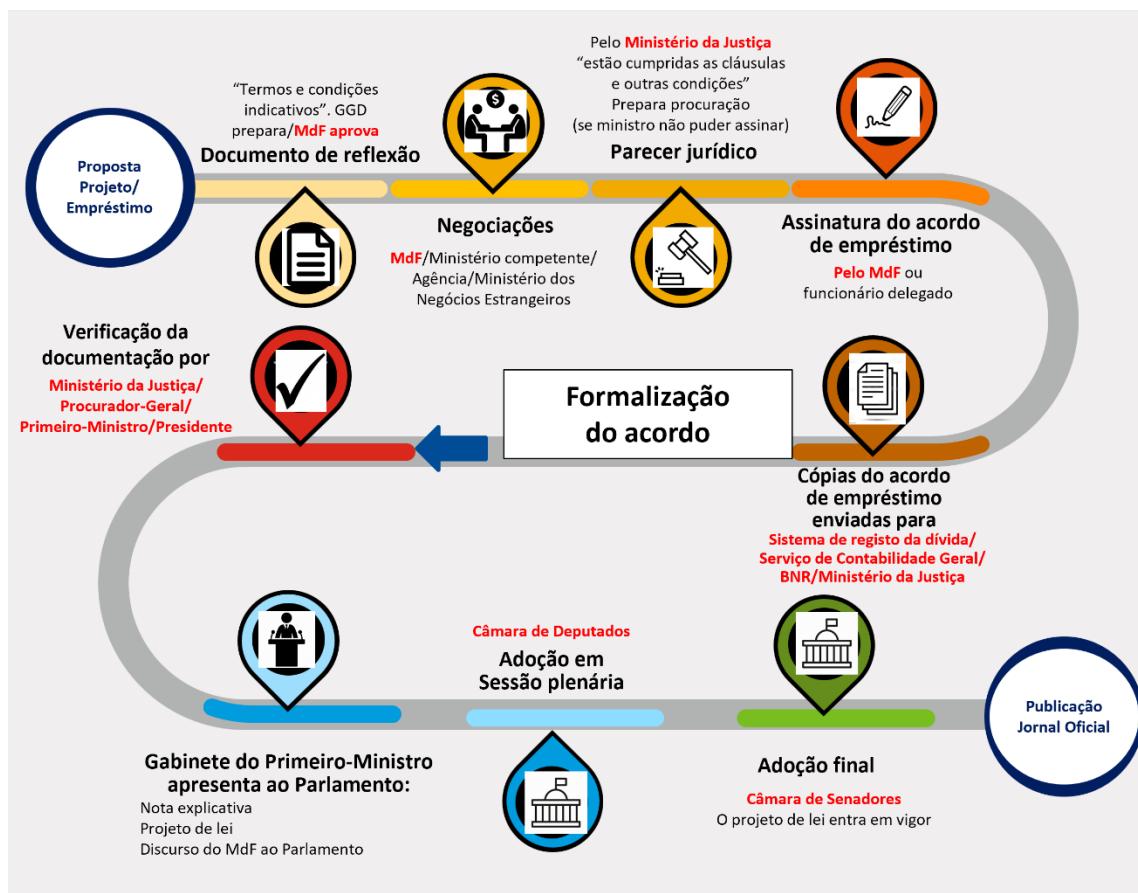
Caixa 7. Clara autorização para contrair empréstimos externos e delegação – o caso do Ruanda

O quadro jurídico do Ruanda em matéria de contração de empréstimos externos abrange disposições na Constituição e na Lei Orgânica do Orçamento (OBL). A divisão de poderes dentro do Executivo (MdF, GGD, Ministério da Justiça) está bem demarcada e a eficácia das operações de dívida assenta diretamente na ratificação do Parlamento.

Constituição: OBL 2013: Delegação – OBL 2013:



Além disso, os Regulamentos da OBL detalham mais o processo de contração de empréstimos. Importa notar os requisitos de divulgação, juntamente com o processo decisório.



Fonte: Elaboração dos autores com base na legislação citada.

70. Leis nacionais claras e sólidas em matéria de autorização para contrair empréstimos podem ser tidas em conta pelos tribunais estrangeiros quando estes apreciam a validade legal da dívida soberana externa (Caixa 8).¹⁰⁸ Uma parcela cada vez maior dos instrumentos de dívida soberana regem-se por legislação estrangeira. Por exemplo, mais de 90% de todas as obrigações soberanas internacionais em circulação regem-se ou pela lei do Estado de Nova Iorque ou pela lei inglesa, dando aos tribunais nessas jurisdições uma influência excessiva neste mercado.¹⁰⁹ Os contratos de empréstimo são mais heterogéneos; a escolha da lei e foro aplicáveis pode ser a lei nacional do credor, a lei nacional do mutuário, a lei do Estado de Nova Iorque ou a lei inglesa e o tribunal ou fórum de arbitragem relevante. Uma análise a casos recentes nos tribunais dos EUA e de Inglaterra demonstra que, aquando da avaliação da validade dos instrumentos de dívida soberana, os tribunais estrangeiros normalmente examinam se o agente governamental tinha autoridade efetiva ou autoridade aparente para vincular o devedor soberano. A autoridade efetiva refere-se à capacidade legal do agente, como o Ministro das Finanças ou o GGD do devedor, celebrar transações válidas e lícitas. A avaliação da autoridade efetiva geralmente implica uma análise exaustiva das leis nacionais do mutuário, nomeadamente as que regem a gestão da dívida pública. Na ausência de autoridade efetiva, os tribunais estrangeiros poderão considerar que o agente tinha autoridade aparente, se os credores puderem razoavelmente confiar nas declarações do devedor. A referência jurídica para estabelecer a autoridade aparente tende a nortear-se pela lei (estrangeira) aplicável ao instrumento, mas os tribunais, em determinadas circunstâncias, também poderão ter em conta o processo nacional de autorização para contrair empréstimos do mutuário. Neste contexto, quadros nacionais de autorização de contração de empréstimos que sejam acessíveis, claros e uniformes podem ajudar a aumentar a segurança jurídica e contribuir para que as leis nacionais sejam tidas em conta em processos em tribunais estrangeiros.

Caixa 8. Considerações dos tribunais estrangeiros quando avaliam a validade dos instrumentos de dívida soberana *

Aquando da avaliação da validade dos instrumentos de dívida de direito estrangeiro, os tribunais estrangeiros poderão, em determinadas circunstâncias, analisar as normas pertinentes da lei nacional do emitente. Mais concretamente, em processos judiciais atinentes a obrigações relacionadas com dívida soberana, os tribunais dos EUA e Inglaterra analisam a linguagem contratual relevante, assim como o âmbito para aplicar as respetivas regras de eleição do foro aplicável, que podem resultar na aplicação da legislação local para avaliar a validade do instrumento.¹ Nomeadamente, se a cláusula relativa à lei aplicável do contrato não excluir expressamente as regras de eleição do foro aplicável de Nova Iorque, as normas relevantes ao abrigo do direito nacional podem ser aplicadas para determinar matérias relacionadas com a validade.² De igual forma, os tribunais do Estado de Nova Iorque recorreram à aplicação da legislação nacional da jurisdição que tem a relação mais significativa com a transação subjacente.³

A análise das normas da legislação nacional é preponderante para determinar se o agente do governo devedor tinha autoridade efetiva para celebrar uma transação em nome do soberano. Mesmo que a cláusula relativa à lei aplicável exclua expressamente as regras de eleição do foro aplicável de Nova Iorque, os tribunais federais dos EUA⁴ aplicando o direito do Estado de Nova Iorque examinaram a legislação nacional do emitente para determinar a existência da autoridade efetiva para contrair o empréstimo.⁵ Se o tribunal estrangeiro (tribunal dos EUA ou de Inglaterra) concluiu que o agente tinha autoridade efetiva, o que significa que o agente atuou em conformidade com as normas nacionais relevantes, o governo está vinculado ao contrato de dívida. Da mesma forma, os tribunais ingleses examinaram a existência de autoridade efetiva com base nos requisitos pertinentes da legislação nacional, em particular os que dizem respeito à autorização.⁶

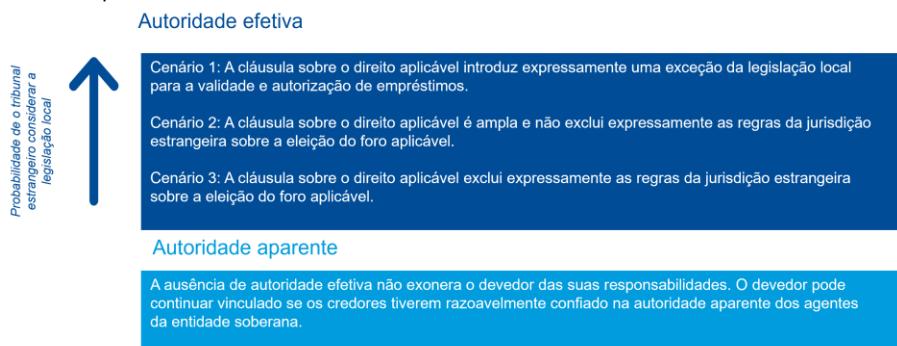
Em contrapartida, a avaliação da autoridade aparente ou ostensiva é normalmente realizada tendo como referência a lei estrangeira (Estado de Nova Iorque ou inglesa). Mesmo na ausência de autoridade efetiva, um devedor soberano poderá estar vinculado a um contrato, se o agente tiver autoridade aparente ou ostensiva.⁷ A jurisprudência do Estado de Nova Iorque sugere que a autoridade aparente é assumida quando os credores confiaram razoavelmente nas declarações do soberano

¹⁰⁸ Por tribunais estrangeiros entende-se aqueles localizados fora da jurisdição do emitente. Os acordos internacionais de dívida soberana são muitas vezes regidos por uma lei estrangeira e os processos judiciais estão sujeitos à competência de tribunais estrangeiros.

¹⁰⁹ Ver FMI, *The International Architecture for Resolving Sovereign Debt Involving Private-Sector Creditors—Recent Developments, Challenges, and Reform Options*, setembro de 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2020/English/PPEA2020043.ashx>.

na transação.⁸ A avaliação jurídica (mas não factual), quer a autoridade seja aparente ou ostensiva, é realizada a partir da perspetiva do direito inglês, o que exige uma análise para determinar se o Estado, como mandante, declara que uma pessoa tem autoridade para agir em seu nome.⁹

Os precedentes ingleses e do Estado de Nova Iorque sugerem que poderá haver formas de reduzir as perspetivas de aplicação de dívida emitida em violação dos requisitos da legislação nacional. Relativamente à *autoridade efetiva*, a probabilidade de tribunais estrangeiros terem em conta a legislação nacional aumenta, de forma considerável, se a cláusula do contrato relativa à lei aplicável estabelecer expressamente que as matérias relativas à autorização se regem pela legislação nacional.¹⁰ No mínimo, tais cláusulas relativas à lei aplicável podem deixar espaço para a aplicação de regras de eleição de foro aplicável na jurisdição estrangeira. Relativamente à *autoridade aparente*, os precedentes sugerem que os governos devedores devem procurar informar os credores sobre as leis em matéria de autorização da dívida. Além disso, os governos podem associar a autorização a atos públicos, como a renúncia à imunidade soberana em contratos de empréstimo, que não pode estar sujeita à autoridade aparente.¹¹



* Preparado por Sebastian Grund (Departamento Jurídico do FMI)

¹ Mais concretamente, examinam se a cláusula do contrato relativa à lei aplicável permite a aplicação das regras de eleição de foro aplicável de Nova Iorque; se for o caso, os tribunais do Estado de Nova Iorque poderão aplicar tais regras, o que poderá resultar na aplicação das leis locais.

² Ver *Themis Capital, LLC v. República Democrática do Congo*, 626 Fed. Appx. 346, 348 (em que o Tribunal de Segunda Instância afirma a aplicação no tribunal de julgamento das regras de eleição de foro aplicável de Nova Iorque resultando na aplicação da legislação local para determinar a autoridade efetiva).

³ Como o tribunal em *Themis* afirmou: “quando uma transação comercial é com um Estado estrangeiro e considera-se que esse Estado tem a relação mais significativa com a transação, a legislação do Estado de Nova Iorque deve analisar a legislação do [Estado estrangeiro] para determinar a autoridade efetiva de um agente do [Estado] governo.” Ver *Themis Capital, LLC v. República Democrática do Congo*, 881 F. Supp. 2d 508, 521 (citação parcial do caso *República do Benim v. Mezei*).

⁴ Há mais incerteza sobre a abordagem dos tribunais do Estado de Nova Iorque a esta questão. No caso *IRB-Brasil*, o tribunal de mais alta instância do Estado de Nova Iorque decidiu que ao selecionar Nova Iorque por via da disposição relativa à lei aplicável, as partes (não soberanas) estavam a excluir as regras de eleição de foro aplicável do Estado, mesmo que essa exclusão não tenha ficado expressamente disposta. Ver *IRB-Brasil Resseguros, S.A. v Inepar Invs., S.A.*, 20 N.Y.3d 310, 315 (“não é necessária linguagem contratual expressa a excluir os princípios de eleição do foro aplicável de Nova Iorque”).

⁵ No caso da *Exim contra a Libéria*, o juiz do tribunal distrital afirmou que a aplicação do direito substantivo de Nova Iorque exige uma avaliação do direito local para determinar a autoridade efetiva, citando *Themis*. Ver *Export-Import Bank of the Republic of China v. Cent. Bank of Liber.*, 2017 U.S. Dist. LEXIS 56477, *9.

⁶ *Law Debenture Trust Corp plc v Ucrânia*, [2023] 3 All ER 175 (análise do Código Orçamental da Ucrânia, assim como da autoridade do Conselho de Ministros da Ucrânia ao abrigo das normas legislativas nacionais para avaliar a autoridade efetiva do Ministro).

⁷ Os termos autoridade “aparente” e “ostensiva” tendem a ser utilizados indistintamente pelos tribunais do Estado de Nova Iorque e ingleses.

⁸ Ao abrigo da legislação do Estado de Nova Iorque, *Storr* dá um exemplo de um caso em que o credor confiou irrazoavelmente num representante do soberano: a dívida foi assinada pelo embaixador da Indonésia na Síria. Tendo em conta que, normalmente, os embaixadores não ratificam dívida soberana, tal deveria ter despoletado uma investigação. Tal investigação teria concluído razoavelmente que o governo da Indonésia comunicou repetidas vezes que essas notas eram fraudulentas e não autorizadas. Ver *Storr v. National Defence Sec. Council of the Republic of Indon.-Jakarta*, 1997 U.S. Dist. LEXIS 15890, *11. No caso *Indosuez e IRB-Brasil*, os tribunais estatais aplicaram a doutrina de autoridade aparente para responsabilizar os devedores da empresa estrangeira pelos pagamentos aos seus credores. Em *Themis*, um caso de dívida soberana, o tribunal concluiu que existia tanto uma autoridade efetiva quanto uma autoridade aparente. Após constatar que existia autoridade efetiva, o tribunal da relação não examinou a autoridade aparente. Ver *Indosuez Int'l Fin. B.V. v. Nat'l Reserve Bank*, 98 N.Y.2d 238; *IRB—Brasil Resseguros, S.A. v Inepar Invs., S.A.*, 20 N.Y.3d 310.

⁹ *Law Debenture Trust Corp plc v Ucrânia*, [2023] 3 All ER 175 (notando que “estamos satisfeitos por saber que o Ministro das Finanças tinha autoridade ostensiva para celebrar o contrato fiduciário e emitir as Notas em nome da Ucrânia, segundo as instruções da CMU e que a CMU tinha autoridade ostensiva para aprovar a resolução 904 que autorizava o Ministro a prosseguir.”).

¹⁰ Weidemaier e Gulati (2021) apresentam um exemplo de uma obrigação brasileira emitida em 2017. Ver W. Mark C. Weidemaier e Mitu Gulati, *UNLAWFULLY ISSUED DEBT*, 61 Va. J. Int'l L. 553, 560 (2021).

¹¹ Ver *Themis Capital, LLC v. República Democrática do Congo*, 881 F. Supp. 2d 508, 523.

Fonte: Elaboração dos autores com base na jurisprudência citada.

B. Disposições de governação para a consolidação e divulgação da dívida pública – questões jurídicas

Conceito e normas e diretrizes internacionais

71. As disposições de governação para a consolidação e divulgação, de forma oportuna e abrangente, da dívida pública são essenciais para a transparência da dívida. Os quadros jurídicos nacionais definem as responsabilidades da autoridade que recolhe as informações e os deveres das entidades públicas que devem fornecer tais informações.

72. As normas e diretrizes internacionais fornecem orientações sobre as disposições institucionais nacionais neste domínio. As *Diretrizes GDP Revistas* recomendam uma repartição clara de papéis e responsabilidades entre as instituições governamentais no que toca a gestão da dívida da administração central (banco central, GGD, MdF), incluindo para efeitos de relato da dívida. O CTO sublinha a importância da coordenação e divulgação das relações orçamentais e do desempenho orçamental do setor público. Recomenda ainda que as administrações subnacionais e as empresas públicas divulguem informações sobre o desempenho financeiro individual e de forma consolidada para o setor. O *Guia PSDS* apela a um “*enquadramento institucional forte e bem organizado*” para a compilação e difusão das estatísticas da dívida do setor público. Também promove a responsabilidade primária global de uma agência de compilação central (ACC) para recolher dados, sustentada nos fundamentos legais adequados, incluindo poderes para obter dados de entidades públicas e privadas e mecanismos de aplicação em caso de incumprimento (P6.13 e 6.10).¹¹⁰

Questões jurídicas comuns

73. Os quadros jurídicos nacionais analisados em geral possuem disposições institucionais complexas em matéria de relato da dívida o que dificulta a coordenação. As disposições institucionais podem ser concebidas, por exemplo, para servir diferentes tipos de relato (estatístico, orçamental, gestão da dívida), níveis de governo, tipos de entidades que contraem empréstimos ou tipos de instrumento de dívida. Por exemplo, os bancos centrais podem ser responsáveis pelo relato dos DSE, moeda e depósitos. As entidades governamentais, como o Tesouro ou o Serviço de Contabilidade Geral, podem ser responsáveis pelas contas a pagar. O GGD pode ser responsável pelo relato dos títulos, empréstimos e garantias do Estado. As unidades dentro do MdF podem dedicar-se à compilação das informações sobre as empresas públicas ou a administração local.

74. Os desafios comuns que podem resultar na subdeclaração de passivos de dívida incluem:

- *Inexistência no quadro jurídico de poderes claros e adequados para as entidades responsáveis pela recolha de informações ou pela divulgação da dívida.* Esta fragilidade pode ser exacerbada por: i) deveres correspondentes inadequados por parte das entidades do setor público (empresas públicas, administrações locais) de fornecer informações; ii) limitação dos tipos de informações que podem ser solicitadas a entidades do setor público; e iii) ausência de mecanismos de aplicação adequados.

¹¹⁰ O Guia PSDS refere que as autoridades normalmente estão proibidas de utilizar as informações fornecidas para qualquer outro fim que não a compilação de estatísticas – uma salvaguarda que assegura a independência da função de estatística face a outras atividades governamentais. Além disso, as informações das entidades individuais do setor público fora da AP não devem ser divulgadas separadamente; ao invés, apenas podem ser publicadas como agregados estatísticos, salvo autorização expressa de uma entidade individual para divulgar tais informações (P6.13).

- *Disposições institucionais fragmentadas e falta de mecanismos de coordenação adequados.* A presença de várias entidades responsáveis pela autorização, monitorização e fiscalização da dívida pública pode colocar desafios de coordenação para a consolidação de dados sobre a dívida do setor público. A entidade responsável pela consolidação poderá depender de várias fontes de informação, enfrentando riscos de perda de informações ao longo da cadeia de compilação.
- *Requisitos jurídicos pouco claros sobre o registo de informações da dívida.* O quadro jurídico poderá não ter disposições claras sobre a entidade responsável, os dados a registar, o momento do registo e as consequências do não registo.

Boas práticas

75. O quadro jurídico deve reforçar o mandato para a compilação e divulgação de dados da dívida, incluindo mecanismos claros de coordenação entre as entidades do setor público.

- *O reforço do mandato legal* deve seguir uma abordagem a dois níveis. *Em primeiro lugar*, o MdF ou a agência central designada precisa de ter autoridade legal inequívoca para obter as informações necessárias das entidades do setor público (incluindo entidades independentes como empresas públicas, FEO, entidades da Segurança Social) e de outras partes da obrigação de dívida (incluindo entidades privadas). *Em segundo lugar*, o quadro jurídico tem de, por um lado, definir a obrigação correspondente das entidades públicas para cumprirem a obrigação de fornecerem informações de forma regular e *ad hoc*, no formato determinado pela agência de compilação designada, e, por outro lado, criar mecanismos de aplicação em caso de incumprimento. Ver na Caixa 9 a reforma jurídica empreendida pelo Equador em 2019.
- *Reforço dos mecanismos jurídicos para facilitar a coordenação.* Tal implica clarificar na lei as responsabilidades do MdF, GGD e outras agências, assim como estabelecer a base jurídica para a integração entre o Sistema de Gestão de Informações Financeiras e o Sistema de Informações de Gestão da Dívida.¹¹¹
- *Requisitos e processos claros para o registo da dívida da administração subnacional e das empresas públicas.* A lei pode exigir que a administração local ou empresa pública mantenha um registo dos seus empréstimos, comunique informações sobre a dívida ao MdF/GGD conforme exigido, incluindo o envio de informações complementares mediante pedido. O MdF/GGD pode manter uma base de dados de regtos de dívida pendente do governo subnacional e das empresas públicas.

¹¹¹ Proite (2020).

Caixa 9. Reforma da GFP para o reforço da componente de disponibilização de informações – o caso do Equador

A reforma do **Código Orgânico do Orçamento** tinha como objetivo assegurar a recolha oportuna e a compilação exata de dados orçamentais produzidos pelas entidades do setor público. As obrigações de relato intragovernamental foram reforçadas a respeito de:

- *Informações orçamentais e financeiras*: as entidades do setor público têm de partilhar informações orçamentais e financeiras conforme previsto no Código e nas normas técnicas (art. 152.º)
- *Gestão do risco orçamental*: o orçamento geral do Estado, os governos autónomos descentralizados, as entidades da segurança social e as empresas públicas têm de preparar os seus documentos de gestão orçamental e cooperar com o MdF.

O **Regulamento do Código Orgânico do Orçamento** estabeleceu obrigações de relato mais granulares ao MdF sobre operações de dívida pública e obrigou as entidades a garantirem acesso permanente a informações económicas, financeiras e orçamentais através dos seus sítios Web (artigo 185.º).

A lei e os regulamentos também integraram sanções em caso de incumprimento dos requisitos de disponibilização de informações:

Sanções institucionais¹



Sanções individuais²



¹ Artigo 152.º do Código Orgânico do Orçamento, artigo 211.º do Regulamento do Código Orgânico do Orçamento

² Código Orgânico do Orçamento, artigos 178.º, 179.º

C. Instrumentos de dívida colateralizada e acordos semelhantes a colateral

Conceito e normas e diretrizes internacionais

76. A utilização de obrigação de dívida colateralizada e acordos de quase-garantias ou semelhantes a colateral poderão acrescentar outro nível de complexidade às preocupações em matéria de transparéncia. A colateralização da dívida implica a concessão a um credor de direitos sobre um ativo ou fluxo de receitas que permita que o credor confie em tal colateral para garantir o reembolso da dívida em caso de incumprimento do mutuário.¹¹² O colateral é uma característica comum de muitas transações de dívida e pode

¹¹² FMI (2020c) na p. 4.

ser uma ferramenta útil para melhorar as condições de financiamento. Pode assumir a forma de um ativo existente ou futuro (stock) ou de um fluxo futuro e pode estar ou não relacionado com o contrato de empréstimo relevante.¹¹³ Assim, a “dívida colateralizada” pressupõe que a dívida está sustentada por algo dado a título de garantia que será penhorado em caso de incumprimento. É igualmente possível a utilização de transações “semelhantes a colateral” ou “quase-garantias”. Nestes tipos de transações, não há uma garantia ou outro direito de garantia formal, mas antes uma proteção ou crédito reforçado. Tais proteções ou reforços devem ser utilizados continuamente durante o período de reembolso do empréstimo e não seriam considerados “colateral” (por outras palavras, algo que é penhorado em caso de incumprimento); ao invés, dão conforto ao mutuário e ao mutuante de que o incumprimento é menos provável. Alguns exemplos destes créditos reforçados são: pagamentos antecipados de matérias-primas, contas a receber de receitas delimitadas, saldo mínimo exigido em contas de garantia bloqueada ou outro tipo de contas de depósitos ou proveitos. A utilização de dívida colateralizada ou acordos semelhantes a colateral no caso de empréstimos soberanos muitas vezes levanta preocupações em termos de transparência.¹¹⁴ De uma perspetiva política, ainda que estes acordos possam ajudar a diminuir o custo do empréstimo, podem: i) complicar a gestão da dívida e aumentar a probabilidade de endividamento excessivo; ii) diminuir a flexibilidade orçamental, especialmente se os fluxos de receitas estiverem consignados; e iii) prejudicar os esforços de reestruturação da dívida, na medida em que os credores com colaterais ou acordos semelhantes a colaterais poderão estar relutantes em reestruturar os seus créditos, e a capacidade de proceder ao serviço da dívida e os riscos de sobre-endividamento são difíceis de avaliar ou poderão ser incompatíveis com as cláusulas de não penhor existentes.¹¹⁵

77. Determinadas normas e diretrizes internacionais promovem boas práticas para a divulgação da colateralização em operações de dívida. O relato da colateralização contra receitas de recursos naturais é mencionado no *Fiscal Transparency Handbook*.¹¹⁶ O GFSM 2014 define os títulos garantidos por ativos e as obrigações de dívida colateralizada como “acordos ao abrigo dos quais os pagamentos de juros e capital são suportados pelos pagamentos sobre ativos ou fluxos de rendimentos específicos.”¹¹⁷ Várias análises de política de questões globais e financeiras, como o relatório do G30 sobre Dívida Soberana e Financiamento para a Recuperação, notam que “os requisitos de divulgação devem incluir garantias, disposições de garantia, compromissos de comercialização a longo prazo, empréstimos vinculados a vendas futuras de matérias-primas e qualquer outra obrigação contingente da administração central.”¹¹⁸

Desafios jurídicos comuns

78. Além das considerações de política, a dívida colateralizada e as transações semelhantes a colateral colocam vários desafios jurídicos. Na amostra de países analisados, só alguns incorporaram disposições jurídicas explícitas nos seus quadros de GFP ou GDP. Mais especificamente:

¹¹³ Para mais informações sobre o colateral na forma de fluxos de contas a receber futuras, ver FMI (2003).

¹¹⁴ Ver Rivetti (2021) e Gelpern *et al.* (2021). Um conjunto de dados que contém informações sobre 100 contratos de empréstimo entre entidades detidas pelo Estado chinês e mutuários governamentais em 24 países em desenvolvimento.

¹¹⁵ FMI (2020c) p. 9; FMI (2020e) pp. 2, 34.

¹¹⁶ Princípio 3.2.2. EITI, (2020), recomenda que tal relato abranja “taxas de juro, comissões, calendários de reembolso e condições de reestruturação, assim como as partes nos acordos”.

¹¹⁷ Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (2020)

¹¹⁸ G30 (2020).

- A maioria dos países não define nas suas leis *quem autoriza colateral sobre os ativos ou receitas futuras do Estado* (por exemplo, o MdF, o Conselho de Ministros, o Parlamento) e, subsequentemente, o processo de aprovação que deve ser seguido. Tal poderá ser ainda mais complicado nos casos em que o acordo de empréstimo é celebrado por uma empresa pública ou SPE, em que a autoridade para dar colateral poderá ser menos clara e poderá variar em função da propriedade dos ativos.
- São poucos os países que definem o *tipo de ativos que podem estar sujeitos a colateralização ou fazer parte de transações semelhantes a colateral*. Apenas alguns quadros jurídicos em matéria de GFP ou GDP incidem nas proibições sobre a utilização de determinados ativos como colateral, como as reservas internacionais (*Azerbaijão*), ativos presentes e futuros de fundos do petróleo (*Uganda*), património regional (*Indonésia*), operações de recompra e transações de derivados (*Lituânia*).
- As leis raramente estipulam os *requisitos de relato específicos para a dívida colateralizada ou acordos semelhantes a colateral ou a granularidade das informações que devem ser divulgadas*. Tal poderá revelar-se particularmente difícil em países em que não há uma clara classificação jurídica da transação subjacente como dívida ou passivo público, em cujo caso os requisitos de dados granulares poderão não aplicar-se automaticamente. Além disso, mesmo se estiver classificada como um passivo, a parte do colateral (ou quase-garantia) dos acordos de dívida poderá não estar sujeita a requisitos de relato específicos.¹¹⁹

Recomendações de boas práticas

79. Devem aplicar-se requisitos de divulgação mais robustos a estes tipos de transações. A disponibilidade de informações sobre o colateral e características semelhantes a colateral reveste-se de uma importância especial na medida em que ajuda a determinar os ativos disponíveis para fins de reembolso.¹²⁰ O quadro jurídico deve incluir:

- *Requisitos de relato com base numa noção clara e ampla de caução/colateral e acordos semelhantes a colateral*, incluindo todas as transações em que um mutuário dá um ativo ou rendimento futuro a um mutuante para assegurar o reembolso de um empréstimo. Tal poderá ajudar a resolver problemas com transações semelhantes a colateral (por exemplo, empréstimos garantidos por recursos), que também devem estar sujeitas a requisitos de relato claros.¹²¹
- *Uma cobertura clara e abrangente da operação de dívida subjacente*¹²² e o tipo de entidade pública (para captar pagamentos antecipados, empresas públicas e SPE, etc.). O quadro jurídico também pode apoiar a aplicação de normas contabilísticas e estatísticas em linha com as normas e diretrizes internacionais.

¹¹⁹ Em alguns casos, a natureza jurídica da transação não permite uma classificação clara como dívida pública. Por exemplo, operações de troca direta de matérias-primas ou acordos de compra antecipada relacionados com futuras vendas de matérias-primas, ainda que considerados um pagamento adiantado contra o fornecimento futuro de bens ou serviços, também originam uma obrigação de reembolso ao longo de um período alargado e, por conseguinte, constituem um passivo. Ver FMI, (2020) na p. 17.

¹²⁰ Ver Maslen e Aslan (2022), p. 13.

¹²¹ FMI (2020b) na p. 17.

¹²² Relativamente ao tipo de operação de dívida, a natureza económica deve prevalecer sobre a forma a fim de evitar a arbitragem regulatória.

- *Requisitos em termos de autorização e procedimentos para celebrar acordos de colateral a respeito de dívida pública e a utilização de características semelhantes a colateral.* Tal inclui a definição das entidades que podem dar ativos públicos como colateral (por exemplo, apenas a administração central ou empresas públicas ou outras entidades autónomas). O processo de autorização poderá prever um procedimento especial (por exemplo, aprovação do Parlamento com base num limiar específico).¹²³ Um quadro claro de gestão ativos do Estado deve clarificar quais os ativos que são considerados “ativos do Estado” e as restrições ou proibições sobre os tipos de ativos que podem ser dados como colateral. Considerando a pertinência das características semelhantes a colateral, os governos poderiam exigir uma avaliação independente do crédito reforçado (aspectos jurídicos e financeiros), incluindo uma análise custo/benefício da transação, assim como uma avaliação para determinar se a transação cumpre um objetivo de política pública.¹²⁴
- *Maior granularidade dos requisitos de divulgação da dívida para melhorar a prestação de contas.* Estes requisitos devem cobrir, entre outras coisas, a natureza dos ativos ou receitas futuras utilizadas como garantia e a natureza dos projetos financiados através de dívida colateralizada ou que beneficiam de acordos semelhantes a colateral.¹²⁵

VI. Harmonização da transparência e necessidades limitadas de confidencialidade

O princípio da transparência, reconhecido na maioria das constituições e quadros jurídicos, atribui aos órgãos públicos a obrigação de publicarem informações fundamentais a fim de apoiar a prestação de contas e exige que as exceções sejam claramente e restritamente definidas por lei e justificadas apenas em circunstâncias limitadas (por exemplo, por motivos de segurança nacional, por necessidade de proteger informações confidenciais). A fim de evitar abusos do poder discricionário do Executivo, o quadro jurídico deve fornecer orientações claras sobre as condições e o âmbito das disposições de confidencialidade nos contratos de dívida pública, fiscalização parlamentar e outros mecanismos de salvaguarda, como recursos administrativos e judiciais. Os quadros jurídicos sobre a liberdade de informação podem desempenhar um papel importante em matéria de divulgação da dívida pública. As políticas de confidencialidade devem definir com uma granularidade adequada os elementos principais acima descritos, à semelhança do que acontece para outras áreas da gestão das finanças públicas (por exemplo, contratação pública, recursos naturais, PPP).

¹²³ FMI (2020c) na p. 13; ver também Rivetti (2021).

¹²⁴ Ver, por exemplo, Secção 20(2) da Lei de Gestão da Dívida Pública de Granada (disponível [aqui](#)), ao abrigo da qual o Ministro das Finanças poderá dar uma garantia se “a finalidade do empréstimo subjacente for para um objetivo público e a garantia proposta deverá servir uma finalidade específica de política pública e a garantia for considerada o mecanismo mais adequado para concretizar esse objetivo de política pública.” Outros exemplos semelhantes incluem avaliações da rentabilidade em projetos de parcerias público-privadas e salvaguardas específicas de cada transação, como uma seleção transparente e competitiva das contrapartes em acordos de pagamento antecipado de matérias-primas e a escolha de fluxos de receitas no contexto de contas a receber de receitas delimitadas.

¹²⁵ Um relatório do Banco Mundial sobre Transparência da Dívida Pública no Uganda sublinhou a importância da inclusão de “uma secção sobre dívida colateralizada no Relatório Anual da Dívida”. Banco Mundial (2021). “.

A. Confidencialidade como uma exceção à transparência

Conceito e lógica

80. O princípio da transparência é fulcral não só para a boa governação e prestação de contas do setor público, mas também para o seu desempenho económico, pelo que a lei deve definir estritamente as exceções. Parte-se do princípio de que os documentos governamentais são públicos, salvo indicação explícita em contrário na lei. Este “direito de saber” ou *direito de aceder a informações detidas por autoridades públicas* reconhecido na maioria das constituições e mais aprofundado no direito administrativo e/ou nas leis de liberdade de informação¹²⁶ e legislação conexa, exige a observância do princípio de divulgação máxima, atribui a organismos públicos a obrigação de publicarem informações fundamentais e requer que as exceções estejam claramente e restritamente estipuladas na lei e sujeitas aos testes de “dano” e “interesse público”.¹²⁷ As exceções comuns a este princípio incluem as relações internacionais, a ordem pública, a saúde e segurança públicas, a aplicação da lei, a formulação de políticas económicas e monetárias eficazes, os interesses económicos do Estado, a privacidade individual e a confidencialidade comercial.

81. A nível contratual, há muito que o setor público utiliza cláusulas de confidencialidade e acordos de confidencialidade (NDA) por motivos legítimos. Tal como no setor privado, os governos têm utilizado constantemente a confidencialidade em contratos de externalização de obras públicas e prestação de serviços. As cláusulas de confidencialidade, incluídas em vários tipos de instrumentos como contratos de empréstimo, assentam muitas vezes na utilização de informações confidenciais de um contratante ou fornecedor, tais como segredos comerciais e ou informação financeira, e visam assegurar igualdade de tratamento para potenciais fornecedores e evitar o conluio..¹²⁸ Noutras situações, o dever de confidencialidade existe em virtude da natureza da relação entre as partes, como entre as instituições financeiras do Estado e os seus clientes.

Normas e diretrizes internacionais

82. As atuais normas e diretrizes internacionais relacionadas com a dívida fornecem poucas orientações sobre como lidar com as questões de confidencialidade. Nas normas de gestão da dívida pública e nas normas orçamentais e estatísticas, apenas é encontrada uma referência relativa ao tratamento das informações confidenciais, em relação ao regime orçamental para a geração de receitas dos setores dos recursos naturais. O Manual do CTO¹²⁹ sugere que, caso existam impedimentos jurídicos (por exemplo, cláusulas que exigem a confidencialidade dos acordos), deve ser efetuado um esforço para eliminar os mesmos por mútuo acordo entre as partes. Há várias normas e declarações sobre a legislação relativa ao direito à informação que fornecem orientações internacionais mais aprofundadas.¹³⁰

¹²⁶ Ver UNESCO (2019). Esta secção não irá abordar o acesso à informação na perspetiva dos direitos humanos.

¹²⁷ Mendel (2008).

¹²⁸ OCDE (2009).

¹²⁹ FMI (2019a).

¹³⁰ Ver, por exemplo, o Relatório Anual de 2000 do Relator Especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, a Recomendação de 2002 do Comité de Ministros do Conselho da Europa (Recomendação do Conselho da Europa), a Declaração Conjunta adotada pelo Relator Especial da ONU para a Liberdade de Opinião e Expressão, os Princípios adotados pelos Ministros da Justiça da Commonwealth (Princípios da Commonwealth), a Declaração dos Princípios da Liberdade de Expressão em África, a Declaração Interamericana dos Princípios da Liberdade de Expressão e a Convenção de Aarhus.

B. Questões comuns nos quadros jurídicos nacionais

83. Na ausência de salvaguardas adequadas no quadro jurídico, a classificação de informações públicas como reservadas ou sigilosas pode ser suscetível de utilização indevida. Em muitos países, as leis sobre segredos de Estado ou outras leis que regulam informações reservadas e/ou classificadas possibilitam a exclusão de determinadas informações do domínio público devido ao risco de danos para a segurança nacional e/ou interesse público (por exemplo, informações ou dados militares sensíveis, informações sobre governos estrangeiros). Quando o quadro jurídico não fornece orientações claras sobre as condições e o âmbito, a desclassificação, a fiscalização parlamentar ou outros mecanismos de salvaguarda, podem emergir riscos de ocultação injustificada de informações. As isenções à divulgação completa de informações públicas encontram-se sobretudo nas leis de liberdade de informação¹³¹, mas a interação entre estas leis e as obrigações de divulgação de informações sobre a dívida pública e os passivos contingentes muitas vezes não é clara. Algumas leis de liberdade de informação também adotam conceitos e fundamentos para a confidencialidade muito gerais, procurando abranger um amplo leque de atividades e funções diversas de todo o setor público. Uma aplicação indiscriminada destes conceitos e fundamentos latos para o tratamento das informações da dívida pública pode originar oportunidades para uma classificação injustificada (a Caixa 10 inclui dois casos em que a dívida oculta teve origem na declaração de segurança e interesses nacionais).

¹³¹ Por exemplo, a Lei de Liberdade de Informação nos EUA prevê várias exceções à divulgação completa com base em vários motivos, tais como, a proteção da segurança nacional, segredos comerciais ou informações comerciais ou financeiras confidenciais ou privilegiadas, a privacidade individual e informações relacionadas com a supervisão das instituições financeiras. A Lei de Publicidade e Sigilo da Suécia estabelece que a confidencialidade se aplica às informações do Governo, do Riksbank e do Gabinete da Dívida relativas à política orçamental, política monetária ou política cambial do governo, se for possível assumir que a finalidade das medidas decididas ou previstas for neutralizada se as informações forem divulgadas. A Lei de Informações Oficiais da Nova Zelândia autoriza expressamente a retenção de informações governamentais se existir um risco provável da divulgação prematura de decisões sobre políticas económicas ou financeiras relacionadas com a contração de empréstimos prejudicar a economia.

Caixa 10. Informações sobre a dívida pública e os passivos contingentes declaradas como reservadas/sigilosas – Estudos de caso

O “escândalo das obrigações do atum” em Moçambique.

Em 2016, soube-se que três empresas estatais moçambicanas (ProIndicus, MAM e EMATUM) tinham contraído empréstimos no valor aproximado de 2,2 mil milhões de dólares dos Estados Unidos, violando os procedimentos previstos na lei. Os projetos incluíam a proteção da zona costeira, o desenvolvimento da indústria pesqueira e a aquisição de infraestruturas e equipamentos (sobretudo embarcações). O MdF autorizou cinco garantias separadas relacionadas com estes empréstimos que não foram aprovados pelo Parlamento, não foram alvo de parecer do Procurador Público e, como tal, violavam a lei do orçamento de Moçambique. Um dos principais motivos indicados pela Comissão Parlamentar de Inquérito e no relatório de auditoria externa era a **alegação que tais operações constituíam um assunto de segurança nacional** e a documentação que constituía a base dos pedidos de garantia do Estado estava sujeita a um menor escrutínio.

Classificação sigilosa e reservada de documentos relacionados com a contração de empréstimos internos e externos no Equador.

Em 2010, três resoluções do MdF do Equador declararam todos os atos administrativos, contratos e documentação relacionada com operações de endividamento público (interno e externo) como **sigilosas e reservadas até ao reembolso na íntegra do capital e dos juros ou de outros custos financeiros**. Num *relatório especial de auditoria em 2018*, o Controlador-Geral do Equador concluiu que o MdF não apresentou uma fundamentação jurídica e técnica que provasse que essas operações poderiam gerar perdas ou condições menos favoráveis aos interesses do Estado, conforme exigido pelo Código do Orçamento (art. 137.º). Além disso, as resoluções limitam o acesso do público em geral e da auditoria externa às informações o que prejudica a monitorização das operações de dívida pública. O relatório de auditoria recomendou ainda que:

- A declaração de informação reservada/sigilosa associada a operações de dívida pública, por meio de resolução, se limite aos casos previstos na lei, isto é, quando a divulgação “pode causar danos ou condições desfavoráveis aos interesses dos Estados” e a fundamentação deve ser devidamente justificada.
- Após a subscrição da operação de crédito, todas as informações e documentos sejam disponibilizados ao público através do sítio Web do MdF. Em qualquer caso, a declaração de informação reservada/sigilosa apenas se pode aplicar às operações de colocação de obrigações ou de celebração de contratos.

Fonte: FMI, *República de Moçambique: Assuntos Selecionados (Artigo dos Temas Selecionados 18/66)*, março de 2018; *auditoria independente da Kroll relacionada com os empréstimos contraídos pela ProIndicus S.A., EMATUM S.A. e pela Mozambique Asset Management S.A.*, junho de 2017; *Relatório especial sobre a legalidade, as fontes e os usos da dívida pública interna e externa, Controlador-Geral do Estado do Equador*, abril de 2018.

84. A falta de limitações específicas na lei sobre a confidencialidade de informações relacionadas com a dívida pode ter contribuído para um aumento acentuado da utilização de acordos de confidencialidade a nível contratual. Poderá ser necessário algum grau limitado de confidencialidade a fim de preservar a integridade do mercado, designadamente reduzindo o risco de fugas de informação capazes de influenciar os mercados aquando da emissão de títulos do Tesouro antes da operação estar concluída. Além disso, no âmbito das suas atividades de contração de empréstimos, o governo detém uma crescente complexidade de informações, que, em certa medida, podem ser protegidas por outras leis relativas à privacidade e proteção de dados. Contudo, muitas vezes não existem orientações sobre a utilização adequada da confidencialidade para operações relacionadas com dívida. Ao longo das últimas décadas, a utilização de cláusulas de confidencialidade tem aumentado em vários contratos de dívida pública, mais recorrentemente em empréstimos bilaterais não transacionáveis, originando os seguintes desafios jurídicos:

- *Dever de manter a confidencialidade, quem beneficia?* Um fenómeno relativamente recente nos contratos de empréstimo prende-se com o facto de o dever de manutenção da confidencialidade recair apenas sobre o mutuário.¹³² Tal constitui uma inversão dos papéis. Tradicionalmente, os mutuantes assumiam esse fardo na qualidade de destinatários de informações do mutuário que lhes fornece, por exemplo, dados como forma de provar a sua capacidade de amortizar o empréstimo, e em conformidade com os requisitos de informação do mutuante para fins de diligência devida ou análise de sustentabilidade da dívida.¹³³
- *Cláusulas de confidencialidade com um âmbito demasiado alargado.* Tem sido o caso sobretudo em países com quadros de transparência frágeis em que o uso de cláusulas vagas ou gerais sobre a confidencialidade aumenta o risco de ocultação de importantes informações financeiras e não financeiras das operações de dívida pública.
- *Exceção ineficaz à exceção.* Vários contratos de empréstimo bilaterais contêm uma cláusula que reconhece leis existentes como exceções à confidencialidade: “o Mutuário não pode divulgar qualquer informação... relativa a este Acordo a terceiros *salvo quando exigido pela legislação aplicável*.” Contudo, ainda que tal cláusula vise promover mais a transparência do que a confidencialidade, em muitas jurisdições poderá ser ineficaz. Conforme observado na Secção IV, em geral, os quadros jurídicos não obrigam a divulgação de informações granulares sobre os empréstimos; logo, a cláusula não oferece qualquer salvaguarda real contra a opacidade. Ver a Caixa 11 para um mapeamento destes desafios.

11. Desafios jurídicos decorrentes de cláusulas de confidencialidade alargadas nos contratos de dívida pública

Cláusulas alargadas em contratos de dívida que exigem a confidencialidade da totalidade do acordo (que inclui uma “salvaguarda” prevista da exceção de divulgar o acordo, se exigido por lei) são, muitas vezes, ineficazes sem legislação de apoio que forneça orientações claras sobre as condições que asseguram tal divulgação.

Amostra de cláusula de um contrato de dívida pública

“O **Mutuário** deve **manter todos os termos, condições e taxas no presente Acordo ou em relação com o mesmo estritamente confidenciais**. Sem a prévia autorização por escrito do **Mutuante**, o **Mutuário** não pode divulgar qualquer informação ao abrigo do acordo ou relacionada com o mesmo **a terceiros, salvo quando exigido pela legislação aplicável**.”

O ónus da confidencialidade recai exclusivamente sobre o mutuário.

Pode ser interpretado de duas formas igualmente nefastas: o mutuário é obrigado a manter a confidencialidade de todo o contrato ou a existência do contrato por si só é confidencial.

Exceção ineficaz à exceção, se a divulgação não for exigida por lei.

Fonte: Aid Data (https://www.documentcloud.org/documents/20509406-rwa_2020_528).

¹³² Mais comum em empréstimos bilaterais associados a financiamento de projetos. Ver Aid Data (2021).

¹³³ Gelpern et al. (2021).

C. Recomendações de boas práticas

85. A lei deve clarificar a interação entre leis sobre o sigilo e a confidencialidade das informações relacionadas com a dívida pública. As leis modernas relacionadas com o acesso a informações estão a ser reajustadas no espírito da promoção da transparência, reconhecendo, ao mesmo tempo, que o ramo executivo deve ter autoridade para classificar e controlar o acesso a informações tendo presente as considerações sobre a segurança nacional. As reformas visam equilibrar os deveres de transparência e outros interesses públicos: i) limitando o âmbito ou as condições para as informações classificadas e os níveis de confidencialidade; ii) definindo critérios e processos de desclassificação; e iii) exigindo a fiscalização parlamentar (ver Anexo 9 sobre as leis no Japão, Moldávia e Polónia). No interesse da segurança jurídica, as leis de GDP e GFP poderiam clarificar a aplicabilidade destes elementos a informações sensíveis relacionadas com a dívida.

86. Poderão ser consideradas duas abordagens em função da robustez dos quadros de liberdade de informação em cada jurisdição. Quando existe um quadro de liberdade de informação robusto,¹³⁴ as leis de GFP ou GDP poderiam remeter expressamente para a lei de liberdade de informação. Tal promove a consistência entre quadros jurídicos nacionais, em especial se a lei de liberdade de informação consagrar prescrições claras para a divulgação da dívida e motivos restritos para a confidencialidade. Quando um quadro de liberdade de informação é inexistente, frágil ou não é devidamente implementado, poderá ser introduzido nas leis relacionadas com a dívida pública um quadro robusto para regular a confidencialidade, a fim de prevenir uma utilização abusiva do poder discricionário do Executivo. Este quadro proposto poderia definir o âmbito ou as condições e os prazos de confidencialidade e estabelecer mecanismos para o escrutínio externo através de recursos administrativos ou judiciais. Ainda que possam não estar presentes elementos essenciais que regulam a confidencialidade na maioria da legislação relacionada com a dívida pública, há muito que foram integrados noutras áreas das leis de gestão das finanças públicas, por exemplo, despesa pública, compras públicas e indústrias extractivas. Ver Anexo 10 para exemplos de países.

87. Contudo, a lei poderá não conseguir fornecer todas as orientações necessárias e será preciso elaborar políticas de confidencialidade. Os governos terão de adotar critérios e processos inteligíveis para a não divulgação por via de políticas de confidencialidade em matéria de contração de dívida que definam: i) o tipo de informação da dívida que poderá estar sujeita a não divulgação; ii) o prazo/duração da validade do acordo de confidencialidade; iii) isenções (por exemplo, as informações que já são do domínio público ou disponibilizadas ao Parlamento ou às instituições de auditoria do Estado, decisões judiciais emitidas); iv) consequências para o incumprimento; e v) gestão das informações confidenciais. Há muito que estes elementos essenciais foram integrados noutras áreas da administração pública. Por exemplo, a Austrália adotou políticas sobre a utilização e a divulgação de cláusulas de confidencialidade nos contratos do governo (Ver Caixa 12).

¹³⁴ Não obstante as diferenças entre jurisdições no que toca as leis de liberdade de informação, alguns elementos comuns são considerados boas práticas e são recomendados pelas normas e diretrizes internacionais. Os princípios mais relevantes para a transparéncia da dívida incluem: i) reconhecer o princípio de divulgação máxima; ii) os organismos públicos têm a obrigação de publicar e difundir ativamente informações fundamentais; iii) obrigar a ter uma cultura de governo aberto e, assim, promover uma melhor manutenção de registos; iv) as exceções são claramente e restritamente estipuladas e sujeitas aos testes de dano e interesse público; e v) os pedidos de informação são satisfeitos de forma rápida e adequada e as recusas são objeto de uma avaliação independente. Ver Mendel, T. 2003.

Caixa 12. Políticas sobre a utilização e a divulgação de disposições de confidencialidade nos contratos do governo – o caso da Austrália.

O Departamento de Finanças da Austrália adotou políticas para regular a confidencialidade dos contratos do governo, em especial no que concerne o ciclo de compras públicas.

Base jurídica

- [Lei da Privacidade \(1988\)](#), [Lei da Liberdade de Informação de 1982 \(Lei FOI\)](#) e [Quadro de Política de Segurança do Governo da Austrália](#).

Teste de confidencialidade

- Existem dois tipos de cláusulas de confidencialidade:
 - *Gerais* – reafirmam as obrigações legislativas em matéria de confidencialidade (ao abrigo da Lei de Privacidade) ou disposições contratuais tipo sobre a confidencialidade em modelos governamentais.
 - *Específicas* – protegem, por exemplo, propriedade intelectual confidencial, informações comerciais sensíveis (segredos comerciais, informações sobre custos internos, margens de lucro, estrutura de preços, etc.)
- Caso a cláusula de confidencialidade proposta se afaste do modelo padronizado, devem ser satisfeitos os seguintes critérios:
 - a informação é identificada, precisa e específica;
 - tem o atributo para ser confidencial, isto é, é comercialmente sensível; e
 - é provável que afete negativamente o interesse comercial e a vantagem competitiva da parte.

Gestão da confidencialidade

- As cláusulas de confidencialidade não impedem a divulgação do contrato.
- Registo central das disposições sobre confidencialidade (acompanhar os tipos de informações que devem ser mantidas confidenciais, prazo de validade da cláusula, estado atual das informações, gestão das versões disponibilizadas ao público).

Fonte: Ver [Confidencialidade ao longo do Ciclo de Compras Públicas | Departamento de Finanças](#) Outros exemplos são as políticas do Governo de Queensland sobre [Utilização e divulgação de disposições sobre a confidencialidade em contratos do Governo \(hpw.qld.gov.au\)](#)

88. As instituições internacionais e os académicos têm proposto a utilização de cláusulas de confidencialidade padronizadas nos contratos de dívida pública a fim de promover a transparência.

Com algumas variações, estas propostas sugerem que a adoção por parte dos mutuantes e mutuários de cláusulas de confidencialidade padrão poderá ajudar a reduzir, ao mínimo, as informações que não podem ser divulgadas e que com o passar do tempo o sigilo deixará de existir completamente com as práticas do mercado. A principal justificação política para utilizar cláusulas de confidencialidade é a necessidade de manter a confidencialidade de determinadas informações, como informações que são exclusivas, sensíveis em termos comerciais/preços ou relacionadas com a segurança nacional.¹³⁵ Tendo em conta a variedade de instrumentos de dívida soberana, credores e respetivas características jurídicas, poderão ser necessários diferentes níveis de padronização contratual. Além disso, em função da lei aplicável ao acordo de dívida e do respetivo quadro para a divulgação dos instrumentos de dívida pública, seria necessário o alinhamento

¹³⁵ Maslen e Aslan (2022), p. 15.

total entre o contrato e a lei aplicável, caso contrário a cláusula contratual padronizada seria revogada por uma disposição estatutária ao abrigo da lei aplicável. Quando permitido por lei, as cláusulas de confidencialidade podem isentar a divulgação de algumas condições financeiras do contrato de dívida. Porém, devem ser sempre divulgadas as informações agregadas sobre a posição da dívida, os empréstimos e as condições médias da dívida. Por fim, as cláusulas de confidencialidade padronizadas terão de ser aplicadas apenas aos novos contratos, daí resultando a necessidade de resolver a questão relativa ao stock pendente.¹³⁶

89. Dito isto, a nível nacional, as cláusulas de confidencialidade nos contratos de dívida pública também devem ser objeto de regulação apertada. No mínimo, as cláusulas de confidencialidade devem incluir: i) quais as informações que estão sujeitas à não divulgação, quem é o detentor destas informações e quem é o responsável pela não divulgação; ii) há alguns casos em que é permitida a divulgação? (por exemplo, se for necessário para cumprir a legislação aplicável, regras das bolsas de valores ou se os dados entram no domínio público); iii) qual é o prazo de vigência do requisito de não divulgação?; e iv) exclusões apropriadas para o mutuante e o mutuário que lhes concedam o direito de divulgar informações. Por exemplo, para os mutuários, a exclusão deve reservar o direito de os funcionários públicos prepararem e publicarem relatórios ou estudos exigidos pela legislação, usando informações decorrentes de informações ou dados relacionados com o objeto do contrato. Para os mutuantes, a exclusão pode permitir que divulguem as informações em bases de dados internacionais, como as do IIF/OCDE. Outras exclusões gerais cobrirão provavelmente a divulgação estipulada pela lei, regulamentos, autoridades judiciais ou outras autoridades competentes, etc.¹³⁷ Ver Caixa 13 para um exemplo dos principais elementos que devem ser considerados nas cláusulas de confidencialidade.

Caixa 13. Os elementos principais das cláusulas de confidencialidade

As abordagens aos acordos de confidencialidade diferem sobretudo em função do mutuante e da natureza da transação. O apelo generalizado para a transparência da dívida questiona se é possível advogar uma cláusula-tipo de confidencialidade. Tendo em conta a diversidade observada nas práticas de mercado, a formulação de tal cláusula-tipo é difícil. Contudo, aquando da redação de cláusulas de confidencialidade, seria aconselhável considerar o seguinte:

1. Afirmar no início da cláusula que o acordo de financiamento pode ser publicado ou colocado à disposição do público em registos, sob reservas das redações adequadas a respeito das informações confidenciais;
2. Descrever com clareza e precisão o tipo de informação que configura informação confidencial. Em alternativa à enumeração da informação, a cláusula pode estabelecer os critérios ou um teste de confidencialidade (ver a Caixa 12 a título de exemplo);
3. Identificar a parte (mutuante, mutuário ou ambos) que tem o dever de manter a confidencialidade. Uma referência ao proprietário da informação confidencial também poderá ajudar a clarificar a obrigação;
4. Especificar os casos de divulgação autorizada. Os exemplos típicos incluem: i) quando solicitado ou exigido por um tribunal da jurisdição competente ou por qualquer órgão judicial, governamental, regulatório ou de supervisão competente; ii) quando exigido pela legislação ou regulamentação aplicável; iii) quando as informações são do domínio público, etc.
5. Estipular os termos das cláusulas de confidencialidade. O período de tempo durante o qual a informação é tratada como confidencial deve ser razoável. Deve referir-se que algumas jurisdições consideram as cláusulas perpétuas ou as cláusulas que não especificam uma duração como uma limitação excessiva ao comércio ou como anticoncorrenciais;
6. Criar a opção de um acordo mútuo sobre a divulgação, incorporando, porventura, um processo que permita determinar se as informações podem ser partilhadas com terceiros com base nos critérios estabelecidos ou no teste de confidencialidade;
7. Afirmar que a existência do acordo por si só ou dos seus anexos e alterações não é confidencial.

Fonte: Elaboração dos autores com base em várias amostras de acordos de confidencialidade, incluindo a Loan Market Association, contratos de bancos multilaterais de desenvolvimento com Estados soberanos, e AidData.

¹³⁶ FMI (2023).

¹³⁷ Nas cláusulas publicadas em Rosenblum et al (2009) encontram-se exemplos úteis sobre a indústria extrativa.

VII. Mecanismos de prestação de contas para a transparência da dívida

A transparência permite a prestação de contas. As leis nacionais devem assegurar: i) uma função de fiscalização robusta da legislatura sobre a divulgação da dívida pública; e ii) um escrutínio adequado por parte de instituições independentes, como as ISC, incluindo para dar garantias sobre a integridade dos dados da dívida. Quadros jurídicos de gestão da dívida robustos e objetivos em matéria de contração de empréstimos são essenciais e decisivos para os PDBR a fim de orientar as operações do Executivo, definir as disposições institucionais adequadas para a divulgação da dívida e a aprovação das operações de empréstimo, assim como para monitorizar a dívida. Para cumprirem a sua função de fiscalização, as legislaturas devem estar dotadas de processos e instituições sólidas e pessoal com capacidade técnica. Através das suas auditorias financeiras, de compliance e desempenho, as ISC também dão um contributo fundamental para a divulgação da dívida soberana. Algumas das fragilidades que impedem as ISC de auditarem efetivamente a dívida pública são: mandato limitado, acesso insuficiente a informações e definições incompatíveis de dívida pública. Estes desafios poderiam ser debelados ao conferir às ISC um conjunto alargado de competências para contribuir para o exercício efetivo das suas responsabilidades e proteger as ISC de pressões políticas indevidas.

A. Prestação de contas: o conceito e as características principais

90. Os conceitos de transparência e prestação de contas estão intimamente relacionados na medida em que uma transparência adequada facilita uma sólida prestação de contas. Há muito que se reconhece que os funcionários públicos e as instituições nas quais trabalham devem prestar contas pelas suas ações. Na sua aceção moderna, o conceito de prestação de conta, que decorre da expressão francesa “comptes à rendre”, prestar contas,¹³⁸ inclui a observação, as informações e as sanções.¹³⁹ Ainda que, à partida, os procedimentos de prestação de contas não se destinem a revelar dívida oculta (não têm um caráter investigativo), o diálogo formal que consiste em perguntas, respostas e dados factuais é uma das formas de assegurar que a dívida pública – opaca e complexa – se torna transparente. Por sua vez, a transparência é uma pedra basilar para outros aspectos da política pública, incluindo a prestação de contas.¹⁴⁰ Mas nem toda a transparência é igualmente eficaz, sobretudo para fins de prestação de contas. A difusão da informação deve ser relevante e acessível, apresentada em linguagem simples e rapidamente compressível e em formatos adequados para diferentes partes interessadas (credores, agências de notação de crédito, Parlamento, cidadãos). A difusão de informações deve reter os detalhes necessários para fins de análise, avaliação e investigação, ao mesmo tempo que deve ser oportuna e exata.

91. Cada jurisdição constrói o seu próprio sistema de prestação de contas públicas de acordo com o seu enquadramento constitucional, forma de governo e tradições administrativas. Independentemente da estrutura, o sistema normalmente é composto por um conjunto de objetivos, normas, procedimentos e disposições institucionais, incluindo a legislatura, instituições independentes, como as ISC, os tribunais e o público em geral (eleitores).

¹³⁸ Dubnik, (1998).

¹³⁹ Przeworski, (1999).

¹⁴⁰ Ferry et al (2015).

B. O papel da legislatura no reforço da transparência da dívida

92. As normas e diretrizes internacionais promovem o papel da legislatura em matéria de dívida pública no contexto dos objetivos mais gerais no domínio da prestação de contas e da transparência.

As Diretrizes GDP Revistas recomendam que a legislatura receba um relatório anual sobre as operações de gestão da dívida e os resultados da estratégia pertinente. A forma mediante a qual a legislatura, no âmbito do exame dos relatórios e das inquirições aos gestores da dívida através de audiências, responsabiliza o Executivo e os gestores da dívida é uma matéria da construção do quadro jurídico nacional e dos procedimentos e normas legislativas.

93. O papel específico da legislatura em termos de transparência da dívida varia bastante entre jurisdições. Mais concretamente, a legislatura pode estar envolvida:

- ***Na criação de um regime estatutário para a gestão da dívida pública***, assim estipulando objetivos de gestão da dívida para nortear as decisões de contração de empréstimos e especificando claramente as funções e as responsabilidades das instituições envolvidas na gestão da dívida.
- ***Na aprovação das operações de contração de empréstimos*** mediante a definição de tetos anuais de endividamento e/ou a ratificação ou assinatura de contratos de empréstimo individuais, por exemplo, quando os empréstimos externos são muitas vezes utilizados para financiar projetos essenciais de infraestruturas.¹⁴¹ O poder da legislatura durante o processo de ratificação também pode estar restrinido (por exemplo, pode limitar-se a aprovar ou vetar um contrato de empréstimo, não podendo solicitar alterações ao mesmo).
- ***Fiscalização da dívida e gestão da dívida em todas as fases do ciclo orçamental:***
 - Aquando da *elaboração do orçamento*, quando as informações prévias ao orçamento são remetidas à legislatura para esta examinar as projeções macroeconómicas e a estratégia de gestão da dívida propostas pelo governo, incluindo os riscos orçamentais e os passivos contingentes, se divulgados (*Africa do Sul, Austrália, Áustria, Nigéria, Nova Zelândia*).
 - Aquando da *aprovação do orçamento anual*, escrutinando os limites da dívida para o exercício financeiro, as informações granulares sobre a composição do stock da dívida (*Gana*) e uma análise de sustentabilidade da dívida (*Federação da Bósnia e Herzegovina*).¹⁴²
 - Durante a *execução orçamental*, recebendo relatórios regulares sobre a gestão da dívida e o stock da dívida (*México*).
 - Durante o *processo de fiscalização ex post*, examinando os relatórios de execução orçamental no final do ano, as demonstrações financeiras anuais e os relatórios anuais de gestão da dívida, que apuram se as operações de gestão da dívida pública estiveram em conformidade com a estratégia a médio prazo e os motivos para eventuais desvios. Ver Secção IV.A sobre o teor destes relatórios e exemplos de países.

¹⁴¹ Esta autoridade pode ser exercida de diferentes formas: i) a legislatura ratifica o contrato de empréstimo antes de entrar em vigor (*Gana, Polónia, Ruanda*); ii) a ratificação por parte da legislatura só é exigida para contratos acima de um determinado montante (*Congo, Etiópia*); e iii) podem ser autorizadas algumas exceções (*Líbano* em caso de urgência, *Uruguai* para acordos ou contratos que o Poder Executivo, Entidades Autónomas e Serviços Descentralizados celebram com organizações internacionais). Ver União Interparlamentar, (2013).

¹⁴² O artigo 26.º da Lei sobre Orçamentos na Federação da Bósnia e Herzegovina exige que a proposta de orçamento seja acompanhada por notas explicativas, contendo, entre outras coisas, “informações sobre os passivos correntes e a longo prazo resultantes de dívida externa e interna da Federação... com uma análise de sustentabilidade da dívida.”

94. A autoridade jurídica não assegura por si só um escrutínio adequado. A lei é necessária, mas não basta. Para cumprir a sua função de fiscalização ao longo do ciclo da dívida pública, a legislatura deve estar dotada de processos e instituições sólidas e pessoal com capacidade técnica. Várias legislaturas possuem um sistema de comissões (comissão financeira, orçamental ou económica), o que possibilita a especialização entre os deputados e um escrutínio mais aprofundado. Por exemplo, a lei dos EUA estabelece que o Secretário do Tesouro deve enviar o relatório anual da dívida pública não para o Congresso em geral, mas para duas comissões específicas: a Comissão de Assuntos Fiscais (*Ways and Means*) da Câmara dos Representantes e a Comissão de Finanças do Senado.¹⁴³ Este requisito visa, por um lado, incluir uma fiscalização apartidária, o que a estrutura da comissão implica e, por outro lado, assegurar que os relatórios são remetidos para comissões com pessoal capacitado para examinar os relatórios.

95. Por fim, há duas considerações distintas que são particularmente importantes para fazer face aos desafios atuais em matéria de transparência da dívida. Uma é a função da legislatura nas aprovações ao nível das transações, ao passo que a outra é o acesso a informações confidenciais por parte da legislatura a fim de garantir a fiscalização. Algumas boas práticas incluem:

- *Estabelecer um equilíbrio entre a eficiência e a prestação de contas para as aprovações ao nível das transações por parte da legislatura.* Em algumas jurisdições, poderá ser necessária a aprovação da legislatura das transações relacionadas com empréstimos externos a fim de assegurar a prestação de contas do Executivo. Por exemplo, o envolvimento da legislatura no processo de aprovação ou ratificação dos empréstimos pode permitir atestar que o Executivo realizou uma análise económica rigorosa durante as fases de planeamento, afetação e execução do quadro de investimento público.¹⁴⁴ Contudo, a participação da legislatura nas transações de empréstimos individuais pode provocar atrasos. Como resultado, algumas jurisdições optaram pela fiscalização *ex post* em detrimento das aprovações ao nível da transação.
- *As informações confidenciais sobre a dívida, em virtude de cláusulas contratuais ou concessões estatutárias, não devem estar isentas de fiscalização legislativa.* A necessidade de informações confidenciais relacionadas com a dívida não exclui a prestação de contas legislativa em nome do público. Tal como as comissões legislativas examinam informações confidenciais ou classificadas ou informações sobre a segurança nacional, também devem analisar informações sobre a dívida classificadas como confidenciais ou restritas por meio de audiências à porta fechada ou especiais (por exemplo, EUA, Quénia, Uganda, Zimbabué). Ver Anexo 11 para mais pormenores sobre as disposições jurídicas nestes países.

C. O papel das instituições superiores de controlo no reforço da transparência da dívida

96. Na qualidade de auditores do Estado, externas ao executivo, as ISC constituem uma peça fulcral do regime mais alargado de transparência da dívida. As ISC possuem um mandato essencial, a saber:

¹⁴³ Ambas as comissões são compostas não só por senadores e representantes superiores, mas também por peritos.

¹⁴⁴ Os principais elementos de quadros robustos de gestão do investimento público são descritos na ferramenta do FMI de Avaliação da Gestão do Investimento Público disponível em [What is PIMA \(imf.org\)](http://What is PIMA (imf.org)).

avaliar a eficácia e a utilização adequada dos recursos públicos. No exercício das suas funções realizam um amplo leque de auditorias, desde auditorias de *compliance* e financeiras até, cada vez mais, auditorias ao desempenho. Quando as ISC publicam os seus relatórios de auditoria ou transmitem-nos às agências públicas relevantes ou à legislatura, podem ser tomadas medidas para retificar erros, melhorar sistemas ou políticas, ou responsabilizar os funcionários pela utilização abusiva de fundos públicos. As ISC desempenham igualmente um papel fundamental no que toca a divulgação da dívida soberana. As ISC têm como objetivo examinar e avaliar informações sobre as despesas e receitas públicas e sobre a dívida pública, em especial, por meio de relatórios de auditoria claros, objetivos e factuais, conduzidos e produzidos de acordo com as normas e diretrizes internacionais.¹⁴⁵

97. No contexto da dívida pública, as ISC recorrem a um amplo leque de auditorias financeiras, de compliance e ao desempenho. As *auditorias financeiras* podem abranger uma grande variedade de relatórios da dívida, incluindo relatórios operacionais, relatórios estatísticos utilizados para boletins periódicos, relatórios que acompanham ou reconciliam as contas nas demonstrações financeiras, relatórios relacionados com a preparação do orçamento. As *auditorias de compliance* apuram se as atividades e os relatórios relacionados com a dívida estão de acordo com as disposições jurídicas e regulatórias relevantes. Por exemplo, avaliam se as operações de contração de empréstimos respeitaram os procedimentos e as autorizações previstas (especialmente importante para os casos de dívida oculta ou não revelada) e se os relatórios da dívida satisfazem os requisitos nacionais e internacionais. Estas auditorias também podem avaliar se os acordos ou as cláusulas de confidencialidade estão em conformidade com a lei e os regulamentos¹⁴⁶ e podem emitir um parecer sobre a necessidade de novas leis ou regulamentos para endereçar estas cláusulas.¹⁴⁷ A auditoria de *compliance* funciona melhor em conjunto com a auditoria financeira às demonstrações financeiras do Estado porque esta última pode desvendar inconsistências nos dados, o que resulta na necessidade de examinar os acordos de empréstimo subjacentes e os termos dos instrumentos de títulos, ou até a suspeita da existência de instrumentos de dívida soberana não revelados. Por fim, as *auditorias ao desempenho* têm como principal objetivo aumentar a eficiência dos processos e procedimentos do Estado em matéria de dívida pública. Contudo, e pese embora o forte apoio internacional, continuam a ser pouco utilizadas. Dito isto, para os problemas mais prementes em matéria de divulgação da dívida, as auditorias mais tradicionais, como as auditorias financeiras e de *compliance*, provavelmente descortinarão inconsistências que trazem à luz dívida não revelada.

¹⁴⁵ Tribunal de Contas Europeu (2022).

¹⁴⁶ As auditorias de *compliance* devem possibilitar que as ISC examinem estes acordos e solicitem os documentos, não obstante os acordos ou as cláusulas de confidencialidade, com base no mandato das ISC.

¹⁴⁷ INTOSAI (2020).

Formulação do mandato (mandato para auditorias à dívida pública)

98. As ISC devem possuir um mandato amplo para auditar a dívida pública e as operações de gestão da dívida. Seja o modelo judicial ou de Westminster,¹⁴⁸ as ISC precisam de ter autoridade e poderes específicos conexos para realizar auditorias à dívida pública. Esta autoridade e poderes específicos (mandato) poderão ser estabelecidos na constituição ou de forma mais pormenorizada na legislação de aplicação das ISC ou em legislação das finanças públicas conexa. Contudo, a autoridade para uma ISC realizar uma auditoria à dívida pública também pode derivar dos poderes gerais para auditar as demonstrações financeiras do Estado, o que inclui, necessariamente, os empréstimos contraídos, os títulos do Tesouro emitidos e os pagamentos do serviço da dívida. A auditoria examina os dados para apurar se as informações são corretas e se as informações referentes à dívida pública, em especial, foram divulgadas de forma “correta e adequada”.¹⁴⁹ O Anexo XII inclui exemplos de mandatos estatutários e poderes conexos das ISC extraídos de alguns países.

99. Uma reduzida cobertura institucional do mandato das ISC também pode prejudicar a transparência da dívida. Pode dever-se à falta de autoridade legal de algumas ISC auditarem todo o setor público, isto é, a administração central, a administração subnacional e as empresas públicas. Por exemplo, algumas ISC só estão autorizadas a auditar as finanças da administração central e, por conseguinte, a dívida pública contraída pela mesma (por exemplo, na *Namíbia* o mandato consiste na realização de auditorias aos “fundos das receitas estatais”). Em geral, as ISC devem ter uma cobertura ampla, abrangendo todas as entidades do setor público (por exemplo, *Itália, Argentina*).¹⁵⁰ Poderão ser adotadas disposições específicas para os bancos centrais, onde o âmbito do escrutínio poderá ser limitado e/ou delegado a auditores externos privados e independentes. Dito isto, nos casos em que as ISC não possuem uma cobertura ampla, a expansão da cobertura da ISC deve ser ponderada com cautela para não surtir o efeito indesejado de enfraquecer a instituição, em especial se não existirem recursos e capacidades técnicas suficientes. A autoridade das ISC sobre a dívida pública também pode ser alargada ao longo do tempo. Por exemplo, nos termos da Constituição das Filipinas¹⁵¹, a Comissão de Auditoria (COA) tem competência para realizar auditorias *ex post* a empresas estatais e/ou controladas pelo Estado (GOCC) com cartas constitutivas. Mais tarde, a jurisdição de auditoria da COA foi alargada a fim de incluir GOCC criadas ao abrigo do Código das Sociedades das Filipinas. Ver também a acumulação gradual de autoridade de auditoria sobre os relatórios da dívida pública por parte do GAO dos EUA no Anexo XIII.

¹⁴⁸ Em geral, as ISC enquadram-se em duas categorias de instituições. No modelo judicial, do qual o Tribunal de Contas francês é um exemplo evidente, a ISC é um tribunal com competências e responsabilidades jurisdicionais; por conseguinte, é a própria ISC que aplica as sanções aos funcionários responsáveis pela gestão indevida de fundos públicos. (Ver a Declaração de Paris das ISC com funções jurisdicionais https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/export/sites/default/galleries/pdf/transparencia/DeclaracionPARIS_EFS-EN.pdf). Pelo contrário, no modelo de Westminster, a ISC não é um órgão jurisdicional sendo a suas constatações encaminhadas para a legislatura. Caso as auditorias do tipo Westminster incluam evidências de corrupção, essas constatações são remetidas para os órgãos de aplicação da lei que, em seguida, aplicarão as sanções adequadas. (Os exemplos incluem o Auditor-Geral da África do Sul, o Controlador e o Auditor-Geral do Reino Unido). A distinção anterior não é exaustiva, na medida em que dentro destes dois modelos há várias estruturas e formas, algumas com uma estrutura única, como um Auditor-Geral ou Controlador e Auditor-Geral, outras chefiadas por um órgão colegial, como um conselho ou senado.

¹⁴⁹ INTOSAI (2020) na p.73.

¹⁵⁰ O Tribunal de Contas italiano pode realizar auditorias a ministérios, autoridades públicas e agências estatais, incluindo autoridades independentes, organismos financiados com recursos públicos, regiões, províncias, municípios, cidades metropolitanas e as suas empresas internas de prestação de serviços. Lei 20/1994. Na Argentina, o Auditor-Geral da Nação está, em virtude da Constituição Argentina, incumbido da gestão, auditoria e exame legal de toda a atividade da administração pública nacional centralizada e descentralizada.

¹⁵¹ Artigo IX-D da Constituição de 1987.

Acesso insuficiente a informações

100. Para cumprirem efetivamente as suas funções e responsabilidades, as ISC devem gozar de um amplo conjunto de competências. Os principais elementos são a autoridade para realizar auditorias, idealmente de vários tipos, a determinadas entidades ou contas, e os poderes legais necessários, nomeadamente:

- o poder de obter informações (*Princípio 3 da Declaração do México*) alargado a informações detidas por entidades terceiras fora da esfera do setor público e complementado por sanções por recusas ou a capacidade de comunicar quaisquer recusas à legislatura (por exemplo, *Indonésia, Namíbia*); e
- o poder de comunicar ou a obrigação de divulgar os resultados das auditorias (*Princípios 5 e 6 da Declaração do México*). Na ausência de tais poderes, algumas ISC poderão estar sujeitas a restrições jurídicas relativas à forma e à maneira de publicação dos resultados das auditorias, o que prejudica a transparência da dívida.¹⁵²

101. Contudo, nem sempre é recomendada discricionariedade plena, em especial quando tal poderá sujeitar a ISC a pressões políticas indevidas. Os deveres obrigatórios para auditar especificamente a dívida pública, consagrados na lei, também podem proteger a ISC. O exercício dessas funções implica uma relação direta com a legislatura. As funções obrigatórias reduzem igualmente a discricionariedade sem entraves que poderia tornar a ISC mais vulnerável a pressões externas ou políticas, ao isolar a ISC da pressão para não auditar ou auditar entidades ou contas menos controversas.

VIII. Conclusões

102. A dívida oculta, não revelada e opaca não é um assunto teórico e pode ser dispendiosa para os devedores, os credores, os cidadãos e o sistema como um todo. Os custos são sobejamente conhecidos. A dívida não revelada pode minar a sustentabilidade da dívida e a confiança dos investidores, e aumentar os custos de financiamento. A falta de informações completas e exatas sobre a dívida pendente e os passivos contingentes de um país impede que os mutuários e credores avaliem corretamente os riscos e tomem decisões informadas sobre contração e concessão de empréstimos. Além disso, a opacidade da dívida complica os esforços de reestruturação da dívida na medida em que torna mais difícil a avaliação da capacidade de proceder ao serviço da dívida e dos riscos de sobre-endividamento. Em situações extremas, enormes montantes de dívida pública não contabilizada podem provocar um choque numa economia. Por seu turno, isto prejudica os cidadãos comuns que sofrem os efeitos de uma moeda mais fraca, da escalada da inflação e da austeridade inerente a todos os processos de reestruturação da dívida. A prestação de contas também cai por terra na falta de informações corretas sobre a utilização de recursos públicos, o que aumenta os riscos de corrupção.

103. Ciente da escala e do âmbito do problema, os organismos internacionais de normalização têm promovido a transparência da dívida, mas subsistem importantes lacunas em termos de implementação. As normas e diretrizes internacionais para a gestão da dívida pública, a transparência orçamental e o relato estatístico fornecem orientações claras e pormenorizadas em matéria de divulgação da dívida pública. A título

¹⁵² Por exemplo, a lei de aplicação da ISC de Moçambique especifica que as “Decisões determinadas pela Secção de Contas Públicas do Tribunal Administrativo podem ser publicadas.” (Artigo 4.º da Lei n.º 14/2014). A ISC pode publicar a decisão final adotada sobre o relatório de auditoria após o esgotamento de todos os recursos, mas não está obrigada por lei a publicar o relatório de auditoria na íntegra nem um resumo das suas constatações.

complementar, várias iniciativas dos setores público e privado visam promover a divulgação por parte dos credores de informações financeiras ao nível de cada transação através da participação voluntária nessas iniciativas (por exemplo, Diretrizes Operacionais do G20 sobre Financiamento Sustentável e Princípios Voluntários do IFF para a Transparência da Dívida). Não obstante todos estes esforços, subsistem importantes lacunas em termos de implementação, sobretudo nos PDBR e nas EME. A cobertura limitada do relato da dívida, a subdeclaração por parte das administrações locais, FEO, instituições da segurança social e empresas públicas, e a comunicação de informações incorretas sobre instrumentos de dívida complexos são os desafios mais prementes.

104. A implementação integral das normas e diretrizes internacionais nos quadros jurídicos nacionais é inadequada. Uma análise a 60 jurisdições identificou várias lacunas nas leis nacionais. Muitas vezes, a cobertura da dívida pública limita-se aos títulos do Tesouro e empréstimos do Estado, o que exclui instrumentos mais complexos (por exemplo, contratos de crédito com fornecedores, contas a pagar) que devem ser classificados como passivos no balanço. Além disso, o alinhamento das práticas nacionais em matéria de contabilidade e estatística com as normas internacionais é geralmente deficiente e não é obrigatório por lei. Os requisitos de relato e difusão são escassos ou inadequados, na melhor das hipóteses. São muito poucas as leis que exigem a divulgação de informações sobre os termos dos contratos de dívida ao nível de cada empréstimo. De modo mais geral, quadros frágeis de contração de empréstimos para entidades fora da administração central, delegações pouco claras de poderes para contrair empréstimos do Ministério das Finanças, disposições institucionais fragmentadas em matéria de recolha e divulgação de dados e a ausência de monitorização e fiscalização adequadas prejudicam ainda mais a transparência da dívida.

105. São necessárias medidas decisivas e imediatas para reforçar os quadros jurídicos nacionais a fim de endereçar os inúmeros inconvenientes da dívida opaca. Mais concretamente, os quadros jurídicos desempenham um papel preponderante no estabelecimento de boas práticas e na vinculação da discrição dos decisores de políticas e gestores da dívida. Além disso, novas fontes de vulnerabilidades da dívida – os passivos subnacionais e extraorçamentais, os passivos contingentes e os instrumentos financeiros complexos – proliferaram porque, entre outras coisas, não estão sujeitos a requisitos legais, isto é, existem fora do âmbito dos estatutos ou nas entrelinhas das disposições. Muito embora reconheça que não existe uma abordagem universal, este documento descreveu uma metodologia que pode ser usada para avaliar as lacunas e fragilidades dos quadros jurídicos nacionais e para desenhar reformas prioritárias essenciais a fim de promover a transparência da dívida, nomeadamente:

- assegurar a consistência e clareza do conceito jurídico de dívida pública;
- estipular uma clara autorização para contrair empréstimos e um processo de delegação claro;
- melhorar as disposições institucionais para fins de monitorização e gestão da dívida;
- assegurar que as leis regulam exceções restritas à divulgação e fornecem orientações claras sobre as condições e o âmbito da confidencialidade, assim como sobre a fiscalização parlamentar; e
- reforçar a função de fiscalização da legislatura no que toca a divulgação da dívida pública e o escrutínio devido por instituições independentes, como as ISC.

106. O desenho e a implementação de reformas jurídicas tendo em vista o reforço da transparência da dívida deve ser ajustado às circunstâncias específicas de cada país. As reformas legislativas são um processo moroso e complexo. Os decisores de políticas precisarão de obter apoio político suficiente, determinar o âmbito e a ambição da reforma e definir a sequência da implementação da reforma de um modo que atenda às limitações de recursos e facilite o desenvolvimento gradual de capacidades institucionais.

Nos países em que porventura não seja viável uma reforma legislativa no curto prazo, uma abordagem pragmática passaria pela adoção de legislação secundária, caso as leis em vigor permitam essa flexibilidade. Em função do enquadramento constitucional e da distribuição de poderes de regulamentação entre os ramos legislativo e executivo e os sistemas jurídicos, o executivo poderá reforçar algumas áreas. Por exemplo, o alargamento dos requisitos de divulgação da dívida, a reforma dos quadros institucionais para a compilação, o registo e a difusão da dívida pública e a adoção de políticas para a monitorização e regulação dos acordos de confidencialidade são matérias que, normalmente, enquadraram-se no âmbito da autoridade executiva. Outras áreas, como clarificar a definição legal de dívida pública a fim de assegurar um perímetro adequado aos níveis institucional e instrumental, reforçar o quadro de autorização para contração de empréstimos e definir estritamente as exceções à divulgação e o âmbito dos acordos de confidencialidade exigem, possivelmente, reformas jurídicas ou alterações legislativas. No curto e médio prazo, a reforma legislativa é crucial para fazer avançar a transparência da dívida tal como ilustrado neste documento.

107. O FMI continuará a fomentar a transparência da dívida em colaboração com os países mutuários, os credores, as instituições financeiras internacionais e outras partes interessadas. O FMI promove o desenvolvimento das normas e diretrizes internacionais examinadas neste documento e a difusão direta de informações sobre a dívida pública através da Normas Especiais de Divulgação de Dados (SDDS) e o Sistema Geral de Divulgação de Dados reforçado (e-GDDS) e o SDDS Plus. Ainda que a prioridade seja a implementação destas normas e diretrizes internacionais nos quadros jurídicos nacionais, justificam-se mais melhorias para apoiar a divulgação de informações granulares sobre a dívida ao abrigo das normas e diretrizes. São várias as políticas do FMI que apoiam a transparência da dívida pública tanto no contexto de supervisão como de concessão de empréstimos por parte do FMI (por exemplo, política sobre limites de endividamento, MPA, ASD, política de concessão de crédito a países com pagamentos em mora). Além disso, o FMI presta bastante assistência técnica e formação para ajudar os países membros a reforcem os respetivos quadros de gestão da dívida. Reconhecendo os desafios que os países membros enfrentam em termos de transparência da dívida e as crescentes vulnerabilidades da dívida, o Departamento Jurídico do FMI aumentou e alargou as suas atividades de desenvolvimento de capacidades no que concerne os quadros jurídicos para a gestão das finanças públicas e gestão da dívida. O trabalho neste domínio tem assumido diversas formas, incluindo análises documentais dos quadros jurídicos dos membros, missões de diagnóstico, discussões sobre questões específicas do foro jurídico, regulatório e de supervisão, capacitação institucional, preparação de projetos de lei, regulamentos e manuais de instruções. O trabalho do Departamento Jurídico até ao momento revela que ações direcionadas, bem sequenciadas e priorizadas para reforçar os quadros jurídicos, sustentadas pelo apoio político, constituem a pedra basilar do esforço coletivo para promover a transparência da dívida em todo o mundo.

Anexo I. Lista de países e leis analisadas

	País	Leis analisadas
1.	África do Sul	- Lei da Gestão das Finanças Públicas
2.	Albânia	- Lei sobre Concessões, Empréstimos, Dívida e Garantias do Estado - Lei Orgânica do Orçamento - Lei sobre o Empreendedorismo e as Empresas
3.	Angola	- Lei da Dívida Pública
4.	Antígua e Barbuda	- Lei da Administração Financeira - Lei de Finanças e Auditoria
5.	Arménia	- Lei da Dívida Pública - Lei do Sistema do Tesouro
6.	Austrália	- Lei da Gestão e Responsabilidade Financeiras - Carta da Lei da Honestidade Orçamental - Lei sobre a Governação Pública, o Desempenho e a Prestação de Contas - Lei sobre o Auditor-Geral
7.	Áustria	- Lei do Orçamento Federal - Lei Federal sobre o Tribunal de Contas
8.	Azerbaijão	- Lei da Contabilidade - Lei do Sistema Orçamental - Lei sobre a Dívida Pública
9.	Bolívia	- Lei da Administração Pública e - Resolução Executiva sobre as Normas Básicas do Sistema da Dívida Pública
10.	Brasil	- Lei da Gestão das Finanças Públicas - Lei de Responsabilidade Orçamental - Lei do Tribunal de Contas
11.	Bulgária	- Lei da Dívida do Governo - Lei dos Mercados nos Instrumentos Financeiros - Lei das Finanças Públicas
12.	Butão	- Lei de Auditoria - Lei das Finanças Públicas
13.	Camarões	- Lei sobre o Regime Financeiro do Estado - Código dos Contratos Públicos
14.	Camboja	- Lei das Empresas Públicas - Lei sobre o Sistema de Finanças Públicas
15.	Canadá	- Lei sobre a Autoridade para Contrair Empréstimos - Lei da Administração Financeira
16.	Chile	- Lei sobre a Gestão das Finanças Públicas - Lei sobre a Responsabilidade Orçamental
17.	Colômbia	- Lei de Responsabilidade Orçamental - Lei Orgânica do Orçamento

18.	Coreia	- Lei das Finanças Nacionais - Lei da Contabilidade Nacional
19.	Espanha	- Lei Orgânica sobre a Estabilidade Orçamental e Sustentabilidade Financeira - Lei sobre a Transparência e Acesso a Informações Públicas
20.	Etiópia	- Lei da Administração Financeira
21.	França	- Lei Orgânica do Orçamento - Código Comercial
22.	Gana	- Lei de Gestão das Finanças Públicas
23.	Geórgia	- Código Orçamental - Lei sobre o Empreendedorismo - Lei sobre a Dívida Pública - Lei sobre o Controlo Interno das Finanças Públicas
24.	Indonésia	- Lei sobre as Finanças do Estado - Lei relativa ao Tesouro do Estado
25.	Itália	- Lei do Orçamento
26.	Jamaica	- Lei de Gestão da Dívida Pública - Lei de Administração e Auditoria Financeira
27.	Libéria	- Lei da Gestão das Finanças Públicas
28.	Lituânia	- Lei sobre a Dívida Estatal
29.	Macedónia do Norte	- Lei da Dívida Pública
30.	Maláui	- Lei da Gestão das Finanças Públicas
31.	Marrocos	- Lei Orgânica das Finanças
32.	Maurícia	- Lei de Gestão da Dívida Pública - Lei de Finanças e Auditoria
33.	México	- Lei de Responsabilidade Orçamental - Lei da Dívida Pública - Lei da Transparência e Acesso à Informação
34.	Moçambique	- Lei relativa à Dívida Pública e Garantias Estatais
35.	Moldávia	- Lei sobre as Finanças Públicas e Responsabilidades Orçamentais e Fiscais - Lei sobre a Dívida do Setor Público, Garantias Estatais e Crédito Estatal
36.	Mongólia	- Lei sobre a Gestão da Dívida - Lei da Estabilidade Orçamental - Lei da Sustentabilidade Orçamental
37.	Nepal	- Lei sobre Empréstimos e Garantias - Lei da Dívida Pública
38.	Nigéria	- Lei de Responsabilidade Orçamental
39.	Nova Zelândia	- Lei das Finanças Públicas - Lei das Empresas Públicas
40.	Paquistão	- Lei da Gestão das Finanças Públicas - Lei de Responsabilidade Orçamental e Limitação da Dívida
41.	Peru	- Lei sobre o Sistema de Dívida Nacional

42.	Polónia	- Lei das Finanças Públicas
43.	Quénia	- Lei de Gestão das Finanças Públicas
44.	RDP do Laos	- Lei sobre a Gestão da Dívida Pública
45.	Reino Unido	- Lei dos Empréstimos Nacionais
46.	Ruanda	- Lei Orgânica sobre as Finanças e o Património do Estado
47.	Seicheles	- Lei de Gestão da Dívida Pública
48.	Senegal	- Lei Orgânica das Finanças
49.	Serra Leoa	- Lei de Gestão da Dívida Pública - Lei de Orçamentação e Responsabilização Governamental
50.	Sérvia	- Lei da Dívida Pública
51.	Somália	- Lei de Gestão das Finanças Públicas
52.	Suécia	- Lei do Orçamento
53.	Suíça	- Lei do Orçamento Financeiro
54.	Tailândia	- Lei de Gestão da Dívida Pública - Lei do Procedimento Orçamental - Lei de Responsabilidade Orçamental
55.	Timor-Leste	- Lei de Gestão do Orçamento e das Finanças - Lei de Gestão da Dívida Pública
56.	Turquia	- Lei que regula as Finanças Públicas - Lei sobre a Gestão e o Controlo das Finanças Públicas
57.	Uganda	- Lei da Gestão das Finanças Públicas
58.	Vietname	- Lei sobre a Gestão da Dívida Pública - Lei sobre as Empresas Públicas - Lei sobre a Publicação de Informações sobre as Empresas Públicas
59.	Zâmbia	- Lei sobre a Autorização de Empréstimos e Garantias - Lei da Gestão das Finanças Públicas
60.	Zimbabué	- Lei de Gestão da Dívida Pública - Lei da Gestão das Finanças Públicas

Anexo II. Classificação legal do setor público vs. setorização do GFSM 2014

Os quadros seguintes comparam as diferenças entre a classificação jurídica das entidades do setor público e os critérios de setorização do GFSM 2014.

O caso do Egito. À semelhança de muitos países, no Egito a forma jurídica prevalece sobre a natureza económica para efeitos de classificação das entidades do setor público.¹⁵³ Tal resulta na classificação de Autoridades económicas e de Empresas do setor público fora da administração pública, embora algumas destas apenas desempenhem funções governamentais com apoio do orçamento de Estado e não realizem atividades comerciais. Atualmente, a posição orçamental (ativo e passivo) e os riscos associados continuam a ser divulgados a um nível muito agregado.¹⁵⁴ A cobertura, a qualidade e a pontualidade do relato orçamental destas entidades poderiam ser melhoradas, caso se optasse por uma reclassificação de acordo com as normas e diretrizes internacionais, incluindo a reforma jurídica necessária.

Classificação jurídica atual	Setorização do GFSM		
	Administração pública		Empresas públicas
	Administração central	Segurança social	
Administração central			
Administração local			
Autoridades do serviço público			
Entidades da Segurança Social			
Autoridades económicas			
Empresas do setor público			
Empreendimentos conjuntos			

O caso do México. A classificação jurídica das entidades jurídicas afeta a dotação do orçamento federal e a difusão de estatísticas orçamentais. O complexo enquadramento institucional e jurídico complica a compilação e a divulgação centralizadas de um retrato completo dos passivos do setor público.¹⁵⁵ O relato orçamental referente a determinadas entidades não paraestatais, como os fundos não orgânicos, continua a ser parcial não obstante o risco substancial que a gestão dos respetivos ativos e passivos representa para o governo (o património líquido é aproximadamente 3% do PIB).¹⁵⁶ Poderiam ser melhoradas as perspetivas para uma gestão eficiente e eficaz dos ativos e passivos soberanos mediante a simplificação das formas de fundos fiduciários e um relato mais abrangente de todas as entidades paraestatais.

¹⁵³ Egito, Lei do Orçamento Geral de Estado de 1973, Lei da Contabilidade Governamental de 1981, Lei das Empresas do Setor Público de 1991 e a Lei relativa às Autoridades Públicas de 1963.

¹⁵⁴ International Budget Partnership (IBP). 2020. Questionário do *Open Budget Survey 2019*: Egito.

¹⁵⁵ Fundo Monetário Internacional (FMI). 2021. “Mexico: Technical Assistance Report—Strengthening Public Assets and Liabilities Management,” Washington, DC.

¹⁵⁶ Fundo Monetário Internacional (FMI). 2018. “Mexico: Fiscal Transparency Evaluation,” Relatório do FMI n.º 2018/289, Washington, DC.

Classificação jurídica atual	Setorização do GFSM				
	Administração central			Empresas públicas	
	ACO	FEO	Segurança social	Financeiras	Não financeiras
Governo federal					
Descentralizadas					
Fundos fiduciários orgânicos					
Empresas estatais produtivas					
Empresas com participação maioritária do Estado					
Fundos fiduciários não orgânicos					

Anexo III. Informações ao nível das transações e contratos de empréstimo publicados – o caso do México

Os regulamentos da Lei da Transparência¹⁵⁷ exigem que todas as entidades públicas publiquem e atualizem as informações relacionadas com as obrigações ou empréstimos que constituem dívida pública (interna e externa), que foram contraídos nos termos do disposto na Constituição dos Estados Unidos Mexicanos, nas constituições das entidades federais, na Lei Federal da Dívida Pública, na Lei Federal de Coordenação Orçamental e outros regulamentos sobre a matéria. As seguintes informações devem ser publicadas no portal da transparência numa base trimestral:

- Critério 1 Exercício financeiro
- Critério 2 Período de relato
- Critério 3 Acreditado (sujeito que contrai a obrigação)
- Critério 4 Nome do organismo de execução do recurso público
- Critério 5 **Tipo de obrigação**: Crédito simples / Crédito em conta corrente / Emissão de ações / Garantia de pagamento pontual / Contratos para projetos de prestação de serviços (PPS)
- Critério 6 **Credor** (instituição que concedeu o empréstimo)
- Critério 7 **Data de assinatura do contrato ou instrumento jurídico**
- Critério 8 **Montante original** contratado, que consta do contrato ou instrumento jurídico em virtude do qual a obrigação foi contraída
- Critério 9 **Taxa de juro** acordada no contrato ou instrumento jurídico
- Critério 12 Data de vencimento da dívida
- Critério 13 Recurso afeto como fonte ou garantia do pagamento
- Critério 14 **Finalidade para a qual a obrigação foi contraída**
- Critério 15 Saldo do período de declaração
- Critério 16 Hiperligação para a autorização da proposta de dívida que foi apresentada, se aplicável
- Critério 17 Hiperligação para a lista de deliberações negativas à contratação de financiamento para entidades que não o governo federal
- Critério 18 **Hiperligação para o contrato ou instrumento jurídico em virtude do qual foi contraída a obrigação**
- Critério 19 Documento ou instrumento no qual as modificações foram especificadas
- Critério 20 **Hiperligação para as informações sobre a dívida pública publicadas pelo MdF**
- Critério 21 **Relatório enviado para o MdF** que contém a lista de todos os empréstimos e obrigações de pagamento
- Critério 22 **Hiperligação para o relatório das contas públicas** enviado para o MdF ou equivalente
- Critério 23 Data de registo

¹⁵⁷ Lei Geral da Transparência e respetivos regulamentos disponíveis em [Normatividad en Transparencia - Gobernación \(gob.mx\).](http://Normatividad en Transparencia - Gobernación (gob.mx).)

Anexo IV. Quadro jurídico de relato das regras orçamentais – o caso das Bahamas e de Angola

Bahamas. A Lei da Responsabilidade Orçamental de 2018 estabelece um objetivo de longo prazo de reduzir a dívida da administração central para 50% do PIB.¹⁵⁸ O prazo para concretizar este objetivo foi revisto várias vezes e, em 2021, foi adiado para o exercício financeiro de 2030/31.¹⁵⁹ A lei refere que os objetivos orçamentais no que toca à dívida devem ser expressos como percentagem do PIB e como um limite de dívida nominal no Relatório de Estratégia Orçamental e devem ser incluídos no Orçamento Anual.¹⁶⁰ Os documentos seguintes abordam o relato regular de acordo com a Lei da Responsabilidade Orçamental:

- *Relatório de Estratégia Orçamental*, preparado pelo Ministro das Finanças em nome do Governo numa base anual e apresentado ao Conselho de Ministros e, depois, ao Parlamento e ao Conselho de Responsabilidade Orçamental; o relatório deverá ser publicado no dia de apresentação ao Parlamento¹⁶¹ e incluir o “nível de dívida desagregado por fonte externa, fonte interna e total,” assim como o nível de garantias financeiras e de execução.”¹⁶²
- *Atualização Económica e Orçamental Pré-eleitoral* publicada pelo Ministro das Finanças no prazo máximo de 20 dias antes do dia das eleições parlamentares, inclui informações sobre a dívida em termos líquidos e brutos para o corrente ano e os próximos três anos e o nível de garantias.¹⁶³
- *Avaliação intercalar* enviada ao Parlamento pelo Ministro das Finanças em fevereiro de cada ano e publicada, inclui a dívida líquida e bruta para o ano corrente e os próximos três anos, assim como o nível de garantias.¹⁶⁴

Angola. Adotada recentemente, a Lei da Responsabilidade Orçamental não só estabelece uma âncora da dívida a longo prazo de um rácio dívida/PIB de 60%, como também prevê requisitos de relato pormenorizado durante o ano e no final do ano.

- Em primeiro lugar, foi introduzida uma *EDMP* que deve ser atualizada e publicada com uma periodicidade mínima anual (ou quando há “alterações significativas nos pressupostos macroeconómicos”), que inclui, entre outras coisas, a descrição dos custos e riscos da carteira de dívida atual, a descrição do panorama futuro para a gestão da dívida, incluindo as projeções orçamentais e da dívida, e a análise estratégica recomendada que a sustenta.¹⁶⁵

¹⁵⁸ [Lei da Responsabilidade Orçamental](#) de 2018 das Bahamas, Esquema I, Secção 3.

¹⁵⁹ Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, W. R., Pillai, S. 2022. *“Fiscal Rules at a Glance: Na update 1985-2021,”* Departamento de Finanças Públicas, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.

¹⁶⁰ [Lei da Responsabilidade Orçamental](#) de 2018 das Bahamas, Esquema I, Secção 4.

¹⁶¹ Lei da Responsabilidade Orçamental das Bahamas de 2018, Secções 9 e 10. O Parlamento pode recomendar revisões ao Documento de Estratégia Orçamental que, se adotadas pelo Ministro das Finanças, poderão ser refletidas no Relatório de Estratégia Orçamental revisto, que também deverá ser publicado.

¹⁶² Lei da Responsabilidade Orçamental das Bahamas de 2018, Esquema II, Secção 5.

¹⁶³ Lei da Responsabilidade Orçamental das Bahamas de 2018, Secção 11 e Esquema III.

¹⁶⁴ Lei da Responsabilidade Orçamental das Bahamas de 2018, Secção 12 e Esquema IV.

¹⁶⁵ LRO Angola, artigo 13º.

- Em segundo lugar, o *Documento de Estratégia Orçamental*, que deve ser publicado pelo Executivo anualmente e atualizado a cada seis meses (a atualização também deve ser publicada) deve incluir, entre outras coisas, uma declaração de cumprimento das regras orçamentais, incluindo a regra da dívida, assim como uma explicação das políticas e medidas adotadas.¹⁶⁶
- Em terceiro lugar, os *relatórios orçamentais trimestrais e anuais* que deverão ser publicados pelo Executivo devem incluir informações sobre a execução de, entre outras coisas, a regra da dívida, assim como a decomposição das variáveis relevantes em conformidade com o QOMP, em termos subsetoriais e consolidados.¹⁶⁷
- Além disso, o Executivo deve preparar e publicar um *relatório de avaliação a cada cinco anos* sobre a adequação das regras orçamentais.¹⁶⁸

Este novo quadro de relato exige uma melhor monitorização da dívida pública, não apenas da administração central, mas também das empresas públicas (no âmbito da regra da dívida).

¹⁶⁶ LRO Angola, artigo 12.º. A lei especifica as datas de publicação do documento e das respetivas atualizações.

¹⁶⁷ LRO Angola, artigos 17.º e 18.º.

¹⁶⁸ LRO Angola, artigo 11.º.

Anexo V. Normas e diretrizes internacionais e exemplos jurisdicionais sobre o relato da dívida das empresas públicas

Estatísticas da Dívida do Setor Público – Guia para Compiladores e Utilizadores (PSDS)

Capítulo 5.º: A dívida das empresas públicas deve ser relatada e apresentada separadamente da dívida da administração pública. Todos os quadros da dívida do setor público devem indicar a cobertura institucional que depende da disponibilidade de dados e das necessidades de análise. Reconhece-se que os países poderão não ter a informação disponível para compilar os quadros de apresentação para todos os subsetores do setor público e que os dados devem ser compilados na base do melhor esforço e de acordo com as circunstâncias do país. A recolha de informações sobre a dívida das empresas públicas deve ser realizada ao nível de cada instrumento para as empresas maiores e através de inquéritos para as mais pequenas.

Código de Transparência Orçamental

Os relatórios orçamentais¹⁶⁹ devem fornecer uma panorâmica abrangente, relevante, oportuna e fiável da posição financeira e do desempenho do governo e das atividades orçamentais do setor público e dos seus subsetores (um dos quais é o subsetor das empresas públicas) de acordo com as normas e diretrizes internacionais, incluindo todas as entidades envolvidas em atividades públicas. Recomenda-se o relato de todo o setor público (o que incluiria as empresas públicas) ao abrigo das práticas de transparência mais avançadas do Código. O governo deve publicar regularmente informações abrangentes sobre o desempenho financeiro das empresas públicas.

União Europeia

Com a adoção do Pacote de Reforço da Governação Económica (o “six-pack”) em 2011¹⁷⁰, os Estados-Membros da UE estão obrigados a publicar informações relevantes sobre os passivos contingentes com um impacto potencialmente grande nos orçamentos públicos, incluindo passivos decorrentes das empresas públicas e a dimensão dos mesmos. Esta nova recolha de dados representa um passo rumo a uma maior transparência das finanças públicas na UE ao apresentar um retrato mais exaustivo das posições financeiras dos Estados-Membros da UE. A divulgação dos dados é efetuada de forma agregada e cobre as unidades controladas pelo governo que comunicam passivos superiores a 0,01% do PIB nos setores das sociedades não financeiras e sociedades financeiras.¹⁷¹

Diretrizes da OCDE sobre Governo Societário de Empresas Públicas¹⁷²

As Diretrizes da OCDE sobre Governo Societário de Empresas Públicas recomendam que as empresas públicas observem normas de elevada qualidade em termos de transparência e estejam sujeitas aos mesmos requisitos de normas de elevada qualidade em termos de contabilidade, divulgação, compliance e auditoria aplicáveis às empresas cotadas, assinalando ainda que as empresas públicas devem relatar informações

¹⁶⁹ De acordo com a definição que consta no Código, os relatórios orçamentais são: relatórios retrospectivos sobre a evolução orçamental, incluindo relatórios de execução orçamental durante o ano e no final do ano, estatísticas orçamentais e demonstrações financeiras anuais.

¹⁷⁰ [Diretiva 2011/85/UE do Conselho que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros](#)

¹⁷¹ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/gov_cl_esms.htm

¹⁷² [Diretrizes da OCDE sobre Governo Societário de Empresas Públicas](#)

materiais financeiras e não financeiras em linha com normas de elevada qualidade reconhecidas internacionalmente em matéria de relato de informações das empresas, incluindo áreas de preocupação significativa para o Estado na qualidade de proprietário e o público em geral. As Notas às Diretrizes explicam que: i) ao decidir sobre os requisitos de relato e divulgação aplicáveis às empresas públicas, deve ser tida em conta a dimensão da empresa e a sua orientação comercial; ii) nos casos em que as empresas públicas são grandes ou em que a propriedade estatal é motivada principalmente por objetivos de política pública, as empresas em causa devem implementar padrões de transparência e divulgação particularmente elevados; e iii) um elevado nível de divulgação é especialmente importante quando as empresas públicas têm um impacto considerável no orçamento de Estado ou nos riscos assumidos pelo Estado.

As Diretrizes também recomendam que os governos, na qualidade de proprietários das empresas públicas, elaborem relatórios consistentes sobre as empresas públicas e publiquem, anualmente, um relatório consolidado sobre as empresas públicas, que deve centrar-se sobretudo no desempenho financeiro e no valor das empresas públicas, mas também deve contemplar informações sobre o desempenho relativas aos principais indicadores não financeiros. O relatório consolidado deve fornecer informações sobre os principais indicadores financeiros, nomeadamente: volume de negócios, lucros, fluxo de caixa de atividades operacionais, investimento bruto, rendibilidade dos capitais próprios, rácio capital/ativos e dividendos. As boas práticas instam à utilização de comunicações baseadas na Web para facilitar o acesso do público em geral.

Organização Internacional das Comissões de Valores (IOSCO)

Tendo em conta os objetivos gerais de proteger os investidores, assegurar que os mercados sejam justos, eficientes e transparentes, e reduzir os riscos sistémicos, o Princípio 16 dos **Objetivos e princípios de regulação dos valores mobiliários da IOSCO**¹⁷³ refere que “deve haver a divulgação completa, precisa e oportuna dos resultados financeiros, riscos e outras informações que sejam relevantes para as decisões dos investidores.” Tal deve incluir a divulgação aos investidores de informações correntes e fiáveis necessárias à tomada de decisões de investimento informadas, de forma contínua, e poderão dizer respeito a transações específicas, relatórios periódicos e divulgação e relato contínuo de desenvolvimentos materiais.¹⁷⁴ O Princípio 18 também estabelece que as “normas de contabilidade utilizadas por emitentes para preparar demonstrações financeiras devem ser de alta qualidade e internacionalmente aceites.”

Considerando que a divulgação de informações de elevada qualidade aos mercados de forma contínua é crucial, os **Princípios para a Divulgação Periódica por Entidades Cotadas**¹⁷⁵ afirmam que os emitentes devem ser obrigados a elaborar determinados relatórios periódicos, como relatórios anuais e outros relatórios intercalares, nos quais determinadas informações obrigatórias devem ser divulgadas a intervalos regulares ao público. Os reguladores poderão optar por adaptar os Princípios de acordo com as características dos emitentes ou valores mobiliários envolvidos.

¹⁷³ Objetivos e princípios de regulação dos valores mobiliários da IOSCO. Os objetivos e princípios de regulação dos valores mobiliários da IOSCO foram aprovados tanto pelo G20 quanto pelo Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) como as normas relevantes neste domínio. Trata-se do principal instrumento da IOSCO para desenvolver e implementar normas de regulação, fiscalização e aplicação internacionalmente reconhecidas e consistentes. Constituem a base para a avaliação do setor dos valores mobiliários no âmbito dos Programas de Avaliação do Setor Financeiro (FSAP) do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

¹⁷⁴ Metodologia para avaliar a implementação dos objetivos e princípios de regulação dos valores mobiliários da IOSCO Metodologia para avaliar a implementação dos objetivos e princípios de regulação dos valores mobiliários da IOSCO

¹⁷⁵ <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD317.pdf>

- *Relatório anual* – No mínimo, as empresas cotadas devem ser obrigadas a apresentar nos seus relatórios anuais demonstrações financeiras auditadas¹⁷⁶ de acordo com normas contabilísticas de elevada qualidade aceites internacionalmente, referentes a todo o exercício financeiro precedente. O relatório de auditoria tem de ser preparado por uma empresa de auditoria independente que está sujeita à fiscalização de um órgão que aja no interesse público. O relatório anual também deve identificar alterações significativas refletindo todos os eventos relevantes que podem afetar a decisão de um investidor. As informações úteis incluem alterações que têm um impacto significativo na condição financeira e no desempenho do emitente ou na sua capacidade de cumprir as suas obrigações a respeito dos títulos emitidos. Um exemplo de divulgações recomendadas relacionadas com a dívida é o nível de empréstimos no final do período coberto pelas demonstrações financeiras e as características e o perfil de vencimento dos empréstimos.
- *Relatórios periódicos intercalares* – Devem incluir informações que possibilitem que os investidores acompanhem o desempenho de uma empresa durante períodos de tempo regulares e devem fornecer informações financeiras suficientes para que os investidores possam avaliar a atual situação financeira de uma empresa.
- *Características das informações* – As informações fornecidas no relatório periódico devem ser oportunas e a dimensão do emitente pode ser tida em conta quando do estabelecimento dos prazos para os relatórios periódicos. As informações divulgadas num relatório periódico devem ser apresentadas de forma clara e concisa, não recorrendo a jargão e devem ser guardadas para facilitar o acesso do público às mesmas.

Os relatórios dos emitentes relativos a eventos relevantes que ocorram entre os relatórios periódicos complementam a divulgação extensa que é fornecida numa base anual e trimestral. De acordo com os **Princípios para a Divulgação Contínua e Relatórios de Desenvolvimentos Relevantes por Entidades Cotadas**¹⁷⁷, as entidades cotadas devem divulgar continuamente todas as informações que sejam relevantes para as decisões de investimento dos investidores. Este princípio poderia ser implementado através de i) uma lista abrangente de itens de divulgação obrigatória que são presumivelmente materiais (como por exemplo nos EUA) ou ii) através de um dever geral de divulgar todas as informações que podem afetar a avaliação de um investidor a respeito do valor e das perspetivas de uma entidade cotada, sendo que algumas jurisdições indicam uma lista de eventos que, em geral, podem ser considerados relevantes (conforme aplicado na UE).

Normas Internacionais de Relato Financeiro¹⁷⁸

Quadro conceptual para o relato financeiro – O objetivo do relato financeiro geral é fornecer informações financeiras sobre a entidade que presta a informação que são úteis para os investidores, mutuantes e outros credores existentes e potenciais tomarem decisões relacionadas com a disponibilização de recursos à entidade. Outras partes, como os reguladores e os membros do público que não os investidores, mutuantes e outros credores, também poderão considerar úteis os relatórios financeiros com finalidades gerais. Contudo,

¹⁷⁶ De acordo com os Princípios para a Divulgação Periódica por Entidades Cotadas, um conjunto completo de demonstrações financeiras consolidadas deve incluir no mínimo: i) o balanço; ii) a conta de resultados; iii) a demonstração de a) alterações no capital próprio que não sejam as provenientes de transações de capital com detentores e distribuições a detentores, ou b) todas as alterações no capital (incluindo um subtotal de todos os movimentos de não proprietários no capital social); iii) a demonstração de fluxo de caixa; iv) as notas e mapas relacionados exigidos pelo órgão de normas contabilísticas nos termos das quais as demonstrações financeiras são preparadas; v) se não estiver incluída nas demonstrações financeiras, uma nota que analise as alterações em cada rubrica do património líquido apresentada no balanço; vi) as distribuições aos detentores de capital, como dividendos, também são normalmente incluídas nas demonstrações financeiras; e vii) as demonstrações financeiras comparativas abrangendo os exercícios financeiros mais recentes do emitente.

¹⁷⁷ [*Princípios para a Divulgação Contínua e Relatórios de Desenvolvimentos Relevantes por Entidades Cotadas \(iosco.org\)](http://iosco.org)

¹⁷⁸ [IFRS - Navegador das Normas IFRS](http://www.ifrs.org)

estes relatórios não têm como destinatários principais estes outros grupos. Os relatórios financeiros com finalidades gerais fornecem informações sobre a posição financeira de uma entidade que presta a informação, isto é, informação sobre os recursos económicos da entidade e os créditos sobre a entidade que presta a informação. Os relatórios financeiros fornecem igualmente informações sobre os efeitos das transações e outros eventos que podem alterar os recursos e créditos económicos da entidade que presta a informação. Ambos os tipos de informação são úteis para as decisões relacionadas com a disponibilização de recursos a uma entidade.

Há secções específicas destas normas que abordam divulgações de informações relacionadas com empréstimos.

IFRS 7: Divulgações de instrumentos financeiros – Exige às entidades que divulguem informações nas suas demonstrações financeiras que permitam que os utilizadores avaliem: i) a relevância dos instrumentos financeiros para a posição e o desempenho financeiro da entidade; e ii) a natureza e dimensão dos riscos decorrentes dos instrumentos financeiros aos quais a entidade está exposta e como a entidade gere esses riscos. Em conjunto, estas divulgações fornecem uma panorâmica da utilização de instrumentos financeiros por parte da entidade e da sua exposição aos riscos daí derivados. As divulgações obrigatórias relacionadas com a dívida são as seguintes.¹⁷⁹

- Balanço: o valor contabilístico dos instrumentos financeiros por categoria na face do balanço ou nas notas.
- Passivos financeiros pelo justo valor por via dos resultados: para empréstimos e passivos designados ao justo valor por via de resultados, a variação no justo valor imputável ao risco de crédito e como esse montante é determinado.
- Demonstração de resultados: os lucros líquidos/perdas líquidas para cada uma das categorias de passivos financeiros, assim como o total de despesas com juros.
- Divulgações relativas a quaisquer garantias aceites e dadas.
- Incumprimento de pagamento de capital/juros a respeito de empréstimos a pagar e outras violações de acordos de crédito que podem permitir que o mutuante exija o reembolso.

IFRS 9: Instrumentos financeiros – Estabelece princípios para o relato financeiro de passivos financeiros que apresenta informação relevante e útil para ajudar os utilizadores de demonstrações financeiras na avaliação das quantias, da tempestividade e da certeza dos futuros fluxos de caixa de uma entidade. Exige que uma entidade reconheça um passivo financeiro no seu balanço patrimonial quando se torna parte das disposições contratuais do instrumento.

IAS 24: Divulgações de partes relacionadas – As entidades controladas pelo governo devem divulgar transações com o governo, especificando o nome do governo e a natureza da sua relação com a entidade que presta a informação (controlo, controlo conjunto ou influência significativa) e a natureza e o montante de cada transação individualmente significativa, com um grau suficiente de pormenorização, para ajudar os utilizadores das demonstrações financeiras da entidade a compreender o efeito das transações com partes relacionadas nas suas demonstrações financeiras.

IAS 37: Provisões, passivos contingentes – Um passivo contingente não é reconhecido no balanço patrimonial. Contudo, a não ser que a possibilidade de uma saída de recursos económicos seja remota, um passivo contingente é divulgado nas notas.

¹⁷⁹ [financial_instruments_guide_maze.pdf \(pwc.com\)](#)

Anexo VI. Principais requisitos de divulgação relacionados com a dívida aplicáveis às empresas cotadas – jurisdições selecionadas

País	Divulgação de informações sobre contração de empréstimos...					Observações		
	A	B	C	D	E			
Austrália	Obrigatória, independentemente da materialidade	Obrigatória, mas só se for materialmente relevante	Informação da dívida especificamente considerada relevante	Obrigatória quando o emitente concede uma garantia/colateral	Obrigatória em caso de incumprimento ou violação do emitente	A regulamentação especifica o âmbito das informações a serem divulgadas (para qualquer requisito de divulgação em A, B, D ou E)	É necessária a divulgação de informações granulares sobre cada operação de empréstimo	
Brasil	X			X		Não	Não	Nível de endividamento incluindo: soma dos passivos correntes e não correntes, rácio da dívida (passivos correntes e não correntes divididos pelo capital) e qualquer outro índice de endividamento (à escolha do emitente) que indique: o método utilizado para calcular o índice e uma explicação sobre por que motivo este índice é adequado para compreender corretamente a situação financeira e o nível de endividamento. Para garantias: a indicação do montante das obrigações do emitente de acordo com os diferentes períodos de vencimento (menos de 1 ano, entre 1 e 3 anos, entre 3 e 5 anos e mais de 5 anos).
China		X	X	X	X	Sim	Não*	Os relatórios anuais devem divulgar os principais contratos, incluindo as garantias, especificando o montante, o período e o objeto da garantia. Relativamente a garantias externas, é necessário divulgar o montante e o saldo das garantias externas, assim como o montante e o saldo das garantias dadas às suas subsidiárias. O montante total de garantias, e a proporção dos ativos líquidos das suas subsidiárias, assim como uma lista do saldo de garantias aos acionistas, controlador efetivo e partes associadas cujo rácio ativo/passivo seja 70% ou mais e a parte do dinheiro que excede 50% dos ativos líquidos da empresa.

							Bolsa de Valores de Xangai: As empresas que garantem transações devem especificar o montante, o método de pagamento (dinheiro, ações, juros ou permuta de ativos, etc.), as condições de pagamento ou o plano de prestações, as condições prévias, a data de entrada em vigor e o prazo efetivo, assim como quaisquer cláusulas especiais ou suplementares. Montante total de garantias por empresa e respetivas subsidiárias, montante total de garantias dadas a subsidiárias e a percentagem de ambos os montantes em relação aos ativos líquidos auditados mais recentes da empresa cotada. Montante total de garantias por empresa e respetivas subsidiárias, montante total de garantias dadas a subsidiárias e a percentagem de ambos os montantes em relação aos ativos líquidos auditados mais recentes da empresa cotada, incluindo uma cópia do acordo, uma descrição geral da transação, informação sobre se é uma transação com partes relacionadas, a contraparte e outros pormenores sobre a transação, nomeadamente, nome, valor contabilístico, avaliação e se algum ativo relevante foi alvo de hipoteca ou penhora ou envolve o direito de terceiros. *Granularidade prevista apenas para emitentes na Bolsa de Valores de Xangai que garantem transações.
Colômbia	X		X*	Sim	Sim		Em acordos que originam obrigações financeiras materiais, a data de início da obrigação, uma breve descrição da operação, o montante, os termos e a forma de pagamento e, conforme aplicável, uma breve descrição de quaisquer cláusulas que possam acelerar os pagamentos ou aumentar o montante referente à obrigação e quaisquer mecanismos aos quais o emitente poderá recorrer contra terceiros, assim como quaisquer outros termos ou condições materiais para o emitente, incluindo, limitações sobre os direitos económicos dos seus detentores de títulos. *Os eventos que resultam na aceleração das suas obrigações financeiras diretas ou as das suas subsidiárias incluindo a data do evento e uma breve descrição da operação, o montante da obrigação objeto de aceleração e os termos de pagamento e qualquer outra obrigação material que possa surgir como resultado da aceleração.
Espanha	X	X*		Não	Não		*A Circular 4/2009 contém uma lista <u>indicativa</u> de tipos de informação que podem ser consideradas relevantes, incluindo operações de dívida ou <i>warrants</i> convertíveis, a emissão, a modificação, a amortização ou o vencimento dos instrumentos financeiros e a concessão, a renovação, o termo ou a reestruturação de empréstimos.
Estados Unidos	X			Sim	Sim		Item 1.01 – acordos definitivos materiais ou alterações aos mesmos: a data e as partes do acordo de empréstimo, o montante do empréstimo, a data de vencimento, a taxa de juro, a descrição do colateral, os principais termos, as condições e os casos de incumprimento. Os emitentes também remetem em anexo uma cópia do acordo de empréstimo na íntegra. Item 2.03 – obrigação financeira direta (uma obrigação de dívida de longo prazo, obrigação de locação financeira, obrigação de locação operacional, obrigação de dívida de curto prazo que surja que não no decurso da atividade normal) que é relevante para o declarante: data, identidade das partes, breve descrição da transação ou acordo que origina a obrigação,

							montante, condições de pagamento, condições mediante as quais pode ser acelerada ou aumentada, outros termos e condições da transação ou do acordo que são materiais.
Filipinas	X		X	X	Sim	Não	<p>Relatório anual: i) informação da dívida de longo prazo, incluindo tipo de obrigação, montante, taxas de juro, número de prestações periódicas e datas de vencimento; ii) relativamente às garantias dadas a outros emitentes, o emitente garantido, o montante total garantido e pendente e a natureza da garantia.</p> <p>Violação a respeito de qualquer dívida dos emitentes ou das suas subsidiárias significantes superior a 5% do ativo total do emitente e das suas subsidiárias consolidadas.</p> <p>Relatórios trimestrais: os dados disponíveis são agregados por categoria de vencimento, tipo de mutuário e credor, moeda e país do credor, entre outros.</p>
França			X		Não	Não	O estado das garantias e colaterais dados pela empresa.
Gana		X*		X	Não	Não	* Apenas se os administradores a considerarem relevante.
Hong Kong	X*		X	X	Sim	Não**	<p>Os emitentes devem divulgar as violações de acordos de crédito referentes a créditos que são significativos para as suas operações.</p> <p>Os emitentes que concedem garantias a filiais que excedam 8% do rácio de ativos devem divulgar a operação, incluindo o valor, os acordos bancários utilizados pelas filiais que serão garantidas, e as condições, incluindo a taxa de juro, o método de reembolso, a data de vencimento e qualquer garantia. Quando qualquer rácio percentual (ativos, lucros, receitas, retribuição, fundos próprios) é superior a 5% e inferior a 25%, devem revelar a identidade e as principais atividades comerciais das partes, a data da transação, o valor e os motivos para a celebração da transação, assim como os benefícios esperados.</p> <p>*Admissão inicial a cotação: montante total de títulos de dívida, empréstimos a prazo e o montante total de todos os outros empréstimos ou endividamento (garantido, não garantido, caucionado e não caucionado) e o montante total de quaisquer passivos contingentes ou garantias.</p> <p>*Relatório anual: comentário dos administradores sobre o nível de empréstimos no final do período em análise, a sazonalidade das necessidades de financiamento e o perfil de vencimento dos empréstimos e facilidades de empréstimo contratualizadas, a estrutura de capital do grupo em termos de perfil de vencimento da dívida e obrigações, tipo de instrumentos de capital utilizados, moeda e estrutura da taxa de juro e o nível de empréstimos com taxa de juro fixa.</p> <p>Outros: quando um emitente celebra um acordo de empréstimo que inclui uma condição impondo obrigações de execução específicas sobre qualquer acionista de controlo e a violação de tal obrigação originaria uma situação de incumprimento em relação aos empréstimos que são significativos para as operações do emitente, o emitente tem de divulgar: (1) o nível agregado das facilidades que poderão ser afetadas por tal violação; (2) o prazo da facilidade; e (3) a obrigação específica de desempenho imposta.</p>

Índia		X			X	Sim	Não*	<p>As empresas cotadas que contraíram empréstimos junto de bancos e instituições financeiras têm de divulgar qualquer situação de incumprimento de pagamento ou prestação relacionada com esses empréstimos, incluindo linhas de crédito rotativo, divulgando a natureza da obrigação, o nome do mutuante, a data de incumprimento e o montante de incumprimento atual, o montante total de capital, a duração, a taxa de juro e se está garantida ou não.</p> <p>*Granularidade da divulgação apenas indicada para eventos de incumprimento.</p>
México		X	X	X		Não	Não	<p>Os emitentes têm de divulgar: i) a soma dos empréstimos, créditos e operações financeiras celebrados pelo emitente desde a apresentação do último relatório trimestral, quando a soma total é igual ou superior a 5% do total ativo/passivo e capital consolidado do emitente; ii) a concessão, a alteração ou a substituição de colateral que representa uma percentagem significativa do capital consolidado dos emitentes; iii) as reestruturações ou amortizações dos passivos mais importantes do emitente; iv) as violações de pagamento de juros e capital de títulos e outros passivos; e v) a concessão de empréstimos, créditos ou outras operações de financiamento que representam um montante significativo do capital consolidado do emitente.</p>
Nigéria	X*				X	Sim	Sim**	<p>*A estrutura de capital da empresa, incluindo empréstimos contraídos e datas de vencimento. Outras: para empresas públicas totalmente detidas pelo Estado, a emissão de dívida através da bolsa de valores mediante a publicação, no jornal oficial ou em qualquer outro documento oficial, de um aviso que inclua: o beneficiário do empréstimo, o montante mobilizado e o modo utilizado, a taxa de juro, a data de vencimento dos pagamentos de juros semestrais e trimestrais, e qualquer outra informação necessária.</p> <p>** Apenas para empresas públicas cotadas.</p>
União Europeia		X*				Não	Não	<p>Os emitentes de títulos devem divulgar quaisquer alterações nos direitos dos detentores de tais títulos, incluindo alterações nos termos e condições destes títulos, que podem afetar indiretamente esses direitos, resultantes sobretudo de uma alteração nas condições do empréstimo ou das taxas de juro.</p> <p>*No âmbito dos relatórios intercalares e não nos termos dos requisitos de relato contínuo</p>

Fontes: Elaboração dos autores com base na legislação seguinte:

Austrália: [Regras de Admissão a Cotação da ASX](#) (3.1, 3.18); Brasil: [Resolução n.º 80 da CVM](#); China: [Lei da República Popular da China sobre Fundos para Investimentos em Títulos](#), Regras da CSRC [N.º 21](#) e [N.º 22](#), [Regras relativas à Admissão a Cotação da Bolsa de Valores de Xangai](#); Colômbia: [Decreto 2555 de 2010](#); União Europeia: [a Diretiva relativa à Transparência](#); França: [Código Comercial](#); Gana: [Regras de Admissão a Cotação da Bolsa de Valores do Gana](#); Hong Kong: [Regras de Admissão a Cotação](#); Índia: [Regulamentos da Bolsa de Valores](#); México: [Circular para os emitentes da CNBV](#) (artigo 50.º – IV); Nigéria: [Regras da Comissão de Valores e Bolsas](#), [Lei de Investimentos e Títulos](#); Filipinas: Comissão de Valores e Bolsas [Regra 68](#) (Anexo 68–J, Esquemas D e F), [Formulário 17-C](#) (item 7); Espanha: [Lei dos Mercados de Valores Mobiliários](#) de 17 de março de 2023 (art. 227.º), [Instrução EHA/1421/2009](#), [Circular 4/2022](#); Estados Unidos: Comissão de Valores e Bolsas [Formulário 8-K](#) (relatório corrente)

Anexo VII. Exemplos de países relativos à delegação da autoridade para contrair empréstimos definida por lei

Os países seguintes legislaram a delegação da autoridade para contrair empréstimos nas leis de GDP e GFP:

Autorização para delegar poderes para contrair empréstimos:

- *Canadá*: O Departamento das Finanças (DdF) pode delegar a qualquer funcionário do DdF qualquer um dos poderes, deveres e funções do DdF em matéria de gestão da dívida pública.

Definição de requisitos para o ato de delegação e afetação de responsabilidades:

- *Jamaica*: Nos termos da Lei de GDP, o MdF poderá, por meio de um ato escrito, autorizar qualquer pessoa a assinar, emitir ou executar qualquer documento com a finalidade de efetivar um acordo; uma autorização não deverá impedir o Ministro de exercer a função;
- *Ruanda*: Com exceção dos poderes para emitir regulamentos, o Ministro das Finanças pode delegar parte dos seus poderes e responsabilidades ao Secretário Permanente e ao Secretário do Tesouro ou a qualquer outro funcionário público do MdF. Tal delegação não aliena o Ministro das Finanças da sua responsabilidade relacionada com o exercício do poder delegado ou o cumprimento das responsabilidades atribuídas. O Ministro pode suspender, alterar ou revogar qualquer poder delegado atribuído a qualquer pessoa delegada ou qualquer decisão tomada por pessoas delegadas, se for evidente que não cumpriram as suas responsabilidades de forma adequada;
- *Zâmbia*: O MdF pode, por via de ordem estatutária, delegar a um funcionário público especificado na ordem o exercício de tal função que compete ao Ministro ao abrigo da Lei de GDP, salvo o poder para executar instrumentos estatutários.

Proibição de delegar determinados poderes para contrair empréstimos:

- *Gana*: É proibida a delegação do poder para aumentar empréstimos.

Anexo VIII. Exemplos de controlos diretos sobre os empréstimos subnacionais por país

Os controlos diretos a partir do poder central podem assumir a forma de: i) limites anuais à dívida global de jurisdições individuais (ou algumas das suas componentes, como empréstimos externos); ii) análise e autorização de operações de empréstimos individuais (incluindo a aprovação dos termos e condições); iii) centralização de todo os empréstimos governamentais com empréstimos de retrocessão a administrações subnacionais para fins aprovados (por exemplo, projetos de investimento).

- **Gana.** A Lei de GFP estabelece que a administração local pode contrair empréstimos apenas (a) dentro do país e (b) até ao limite determinado pelo Ministro em consulta com o Ministro com a tutela da administração local e de acordo com a estratégia de dívida a médio prazo e o plano anual de endividamento e recuperação.
- **Quénia.** A Constituição estabelece que uma administração local apenas pode contrair empréstimos desde que a administração central garanta o empréstimo e esta operação seja aprovada pelo Parlamento. A Lei de GFP confere às administrações locais autoridade para se endividarem por via da obtenção de empréstimos e a emissão de títulos em certas condições. O Parlamento define os limiares/limites para o endividamento da administração local e para as garantias prestadas pela administração central a respeito de tais empréstimos.
- **Ruanda.** Ao abrigo da Lei Orgânica sobre Finanças do Estado, as administrações locais estão autorizadas a endividar-se por meio de empréstimos para projetos de desenvolvimento apenas em conformidade com a lei que estabelece as fontes de financiamento e património dos distritos e da cidade de Kigali e a sua utilização. Não possuem autoridade para dar e aprovar garantias sobre o seu património geral.
- **Uganda.** A Lei de GFP estabelece que a administração local pode obter empréstimos e emitir garantias, mas tem de obter a aprovação prévia do MdF.

Anexo IX. Exceções bem definidas à divulgação completa de informações públicas – exemplos de países

Ainda que elementos essenciais que regulam a confidencialidade possam não estar presentes na maioria da legislação relacionada com a dívida pública, há muito que foram integrados noutras áreas da administração pública. Muitos países legislaram os limites às exceções que podem aplicar-se ao princípio de divulgação completa de documentos públicos.

Limitação do âmbito ou das condições para informações classificadas e níveis de confidencialidade:

- **Japão** – Lei sobre a Proteção de Segredos Especialmente Designados (artigo 3.º)
- **Polónia** – Lei sobre a Proteção de Informação Classificada (artigo 5.º)
- **Moldávia** – Segredos de Estado (artigo 5º)

Estabelecimento de critérios e processos de desclassificação:

- **Japão** – A Lei exige o fim da designação logo que não sejam cumpridas as condições no artigo 3.º (artigo 4.º).
- **Polónia** – A Lei exige que os gestores das unidades organizacionais avaliem menos a cada cinco anos as informações classificadas para determinar se estas ainda cumprem as condições para a proteção estatutária (artigo 6.º).
- **Moldávia** – A Lei estabelece os fundamentos para a desclassificação e um mecanismo para os cidadãos e organizações solicitarem a desclassificação das informações (artigos 13.º e 14.º).

Exigência de fiscalização parlamentar:

- **Japão** – O Governo deve comunicar anualmente ao Parlamento o estado da designação de segredos e o fim da designação (artigo 19.º).
- **Moldávia** – O Parlamento tem controlo sobre a legislação e as despesas e obriga os órgãos estatais a fornecerem informações (artigo 28.º).
- **Polónia** – O relatório relativo ao cumprimento dos serviços de segurança do Estado é remetido à Comissão de Serviços Especiais do Parlamento (artigo 13.º).
- **Hungria** – Lei sobre o Desenvolvimento, a Implementação e o Financiamento do Troço Húngaro do Projeto de Reconstrução da Linha Ferroviária Budapeste-Belgrado (artigo 2.º).¹

¹Por exemplo, com base na ideia de que a realização do projeto é de interesse público primordial e que a divulgação poderá prejudicar os interesses em matéria de política externa e economia externa, a Assembleia Nacional da Hungria deu autoridade ao ministro com a tutela dos negócios estrangeiros para decidir se deve anuir a um pedido de acesso às informações relacionadas com o financiamento do “troço húngaro” do projeto de reconstrução da linha ferroviária Budapeste-Belgrado. Tal aprovação permitiria outros controlos constitucionais sobre as especificidades da delegação, como aqueles exercidos pelo poder judiciário.

Anexo X. Regulação da confidencialidade na gestão das finanças públicas – exemplos de países

:

- **Circunscrever o âmbito da confidencialidade.** Em geral, as leis de GFP enunciam circunstâncias específicas em que “despesas” (Regulamentos de GFP do Quénia)² ou “informações económicas e financeiras” (Lei de Administração Financeira da Jamaica³ e Lei das Finanças Públicas da Nova Zelândia)⁴ poderão ser classificadas como confidenciais com base em motivos de segurança, comerciais ou económicos, ou quando comprometem o governo de forma relevante em qualquer processo de negociação, litigação ou comercial, etc. Além disso, alguns países poderão definir tipos de informações que não podem estar sujeitas à confidencialidade. Por exemplo, em São Tomé e Príncipe, as informações financeiras de contratos relacionados com o petróleo não podem estar isentas da regra geral de divulgação.⁵ Poderiam ser introduzidas formulações semelhantes para informações sobre a dívida pública.
- **Definição das condições para a confidencialidade.** Em conformidade com as normas e diretrizes internacionais e a legislação sobre liberdade de informação, várias legislações nacionais estabeleceram testes de confidencialidade que definem critérios rigorosos para avaliar informações específicas cuja divulgação pode ser retida. Por exemplo, as regras de contratação pública da Austrália⁶ estabelecem um “teste de confidencialidade” em quatro vertentes, designadamente: i) identificação específica; ii) sensibilidade comercial das informações; iii) as informações prejudicariam de forma pouco razoável o detentor das informações ou a outra parte”; e iv) as informações foram fornecidas partindo do princípio que seria preservada a confidencialidade das mesmas. Os Regulamentos de Contratos Públicos do Reino Unido, refletindo a Lei de Liberdade de Informação,⁷ estabelecem que o contrato seja publicado numa base de dados pública, salvo se tal for “contrário ao interesse público” ou “prejudique os interesses comerciais legítimos de uma parte ou prejudique uma concorrência justa”.⁸ Poderiam ser exploradas abordagens semelhantes para cláusulas de confidencialidade em contratos de empréstimos públicos.
- **Declaração da nulidade de cláusulas de confidencialidade que violam a lei.** Por exemplo, alguns países reforçam a primazia da transparéncia nos seus quadros jurídicos sobre a governação dos recursos naturais declarando a nulidade e invalidade de cláusulas de confidencialidade que impedem a publicação de acordos (Código Mineiro da Guiné) ou o acesso a documentos importantes (Lei das Receitas Petrolíferas de São Tomé e Príncipe).⁹

² Secção 101 dos Regulamentos de GFP.

³ Secção 48E da Lei da Administração Financeira.

⁴ Secções 26U e 26V da Lei das Finanças Públicas.

⁵ São Tomé e Príncipe autoriza isenções com base em informações sigilosas na medida em que a confidencialidade esteja protegida pela legislação nacional, por tratado ou por qualquer outra forma de direito internacional (artigo 20.2), mas declara em termos inequívocos que as informações financeiras não estão isentas (artigo 20.3).

⁶ Ver Secção 7.23 das Regras de Compras Públicas da Commonwealth e o parágrafo 9 das Diretrizes relativas à Confidencialidade ao longo do Ciclo de Compras Públicas.

⁷ Secções 41 e 43 da Lei de Liberdade de Informação.

⁸ Secção 108 dos Regulamentos dos Contratos Públicos.

⁹ Artigo 217-II, Código Mineiro da Guiné; n.º 1 artigo 20.º, Lei-Quadro das Receitas Petrolíferas de São Tomé e Príncipe.

Anexo XI. Escrutínio parlamentar das informações confidenciais – exemplos de países

As **regras do Senado dos EUA** indicam que as audiências podem ser realizadas à porta fechada por motivos específicos, incluindo para discutir informações sobre a segurança nacional, informações financeiras ou comerciais confidenciais.¹⁰ Estes requisitos não precisam de ser puramente processuais. Por lei, o Presidente dos EUA está obrigado a manter o Comité de Informações do Senado totalmente informado sobre as atividades de obtenção de informação. Os membros desse comité têm direito a aceder a fontes e métodos de obtenção de informação, programas e orçamentos.¹¹ Geralmente, o comité reúne à porta fechada. Tal demonstra que a classificação de um contrato ou instrumento/emissão de dívida como confidencial não impede a prestação de contas legislativa em nome do público. Por exemplo, o órgão de fiscalização, neste caso a Legislatura, define a norma em matéria de informação confidencial, e não a agência responsável, como uma empresa pública ou o seu conselho de administração. A apresentação de “despesas classificadas” como uma única rubrica no orçamento assegura o respeito da confidencialidade das matérias atinentes à defesa e segurança nacionais.

A **Lei de GFP do UGANDA**¹² estabelece um procedimento para o controlo e escrutínio externo de despesas classificadas que estão sujeitas à deliberação da comissão parlamentar numa sessão à porta fechada. Os funcionários de contabilidade estão obrigados a estabelecer sistemas de controlo interno apropriados a respeito de transações categorizadas como despesas classificadas e a remeter as demonstrações financeiras que contabilizam corretamente tais despesas ao Ministro das Finanças, Serviço de Contabilidade Geral e Auditor-Geral, que devem examinar e auditar as mesmas.

Os **Regulamentos de GFP do Quénia**¹³ estabelecem que os funcionários de contabilidade poderão ser obrigados a divulgar informações ou qualquer outro documento de natureza confidencial à comissão parlamentar.

A **Lei de GFP do Zimbabué**,¹⁴ embora reconhecendo os potenciais riscos para os interesses nacionais decorrentes da divulgação de determinadas garantias públicas, estabelece um processo de fiscalização parlamentar. A Comissão de Contas Públicas recebe divulgações de informações, ficando estipulado que é necessária a autorização por escrito do Ministro em caso de divulgação pela Comissão ou por qualquer um dos seus membros.

¹⁰ Regras do Senado dos EUA, Regra XXVI, parágrafo 5(b).

¹¹ A lei autoriza que o Presidente, em determinadas situações muito específicas, limite o acesso a atividades de acompanhamento de ações do Presidente e do Vice-presidente do Comité ao Presidente e membro mais antigo do partido minoritário do Comité de Informações da Câmara, e aos líderes da Câmara e do Senado.

¹² Secções 24 e 54 da Lei de GFP, 2015; Secção 24 dos Regulamentos de GFP, 2016.

¹³ Secção 101.7 dos Regulamentos de GFP.

¹⁴ Secção 71.2 da Lei de GFP.

Anexo XII. Mandato estatutário e poderes relacionados das ISC – exemplos dos países

Mandato lato	Mandato específico
<p>Tribunal de Contas Europeu Artigo 287.^º do TFUE</p> <p>1. O Tribunal de Contas examina as contas da totalidade das receitas e despesas da União. O Tribunal de Contas examina igualmente as contas da totalidade das receitas e despesas de qualquer órgão, delegação ou agência criado pela União, na medida em que o respetivo ato constitutivo não exclua esse exame</p>	<p>Tribunal de Contas da União do Brasil Constituição Federal de 1988</p> <p>Artigo 71.^º O controlo externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II. (ver também artigo 33.^º, parágrafo II; 70; 72, parágrafo I, 74, parágrafo I; 161)</p> <p>Lei Orgânica do Tribunal de Contas</p> <p>Artigo 1.^º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:</p> <p>III - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 36.^º desta Lei;</p> <p>Artigo 36.^º Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.</p> <p>As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165.^º da Constituição Federal.</p> <p>Artigo 59.^º da Lei da Responsabilidade Orçamental (parágrafo I, subsecção III)</p> <p>Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20.^º quando constatarem: que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respetivos limites.</p>
<p>Auditor-Geral da Namíbia Constituição da Namíbia</p> <p>Artigo 127.^º O Auditor-Geral deve examinar o Fundo de Receitas Estatais e desempenhar todas as outras funções que lhe sejam atribuídas pelo Governo ou por Lei do Parlamento e deve apresentar um relatório anual das mesmas à Assembleia Nacional.</p>	<p>Auditor-Geral da Namíbia Lei das Finanças Estatais 31 de 1991</p> <p>Secção 25. Deveres do Auditor-Geral 25. 1) O Auditor-Geral deve (a) sob reserva das disposições da subsecção (3), investigar, examinar e auditar i) os livros, contas e registos contabilísticos referidos na secção 4; ii) as demonstrações e contas referidas nas secções 12 e 13; iii) quaisquer outros livros, contas e registos contabilísticos previstos nos termos da secção 24.</p> <p>Secção 12 (b) uma demonstração indicando: i) o total de dívida como um encargo para o Fundo das Receitas do Estado; ii) o montante de tal dívida incorrida e reembolsada durante o exercício financeiro; iii) os juros pagos a respeito de toda essa dívida; e iv) as despesas incorridas a respeito dessa dívida; República da Namíbia 13 (c) uma demonstração indicando as receitas recebidas ao abrigo das diferentes rubricas de receitas apresentadas nas estimativas das receitas; (d) todas as outras demonstrações e contas que o Auditor-Geral possa exigir após consulta com o Secretário Permanente: Finanças</p>
<p>Câmara de Contabilidade da Ucrânia Constituição da Ucrânia</p> <p>Artigo 98.^º A Câmara de Contabilidade deve, em nome do Verkhovna Rada da Ucrânia, exercer controlo sobre as receitas do Orçamento de Estado da Ucrânia e sobre a utilização das mesmas. A organização, os poderes e os procedimentos operacionais atinentes à Câmara de Contabilidade são determinados por lei.</p>	<p>Câmara de Contabilidade da Ucrânia</p> <p>A Lei da Câmara de Contabilidade de 1996, conforme alterada em 2015, conferiu à Câmara de Contabilidade a autoridade para realizar auditorias financeiras e de desempenho às “operações de dívida pública interna e externa, às garantias do Estado e ao reembolso de dívida pública e com garantia pública.”</p> <p>Artigo 7.^º da Lei da Câmara de Contabilidade de 2015</p>

Anexo XIII. Autoridade de Auditoria Acumulada do GAO dos EUA sobre os Relatórios de Dívida Pública

O mandato do GAO, isto é, a sua autoridade para realizar diversas auditorias e os poderes específicos para tal, desenvolveu-se e expandiu-se ao longo de um século. A *Lei do Orçamento e Contabilidade de 1921* criou o GAO e deu-lhe autorização para investigar a utilização de fundos federais e realizar investigações ordenadas por comissões específicas do Congresso. A Lei também conferiu ao GAO a autoridade para obter registos e informações de agências e aplicar a lei. A legislação subsequente, como a *Lei de Reorganização Legislativa de 1970* e a *Lei do Serviço de Contabilidade Geral de 1980*, aprofundaram este mandato principal.¹⁵ Atualmente, a autoridade geral do GAO encontra-se estabelecida em 31 U.S.C. §712.

O Controlador-Geral “deve (1) investigar todas as matérias relacionadas com o recebimento, o desembolso e a utilização de dinheiros públicos”.

Todas as matérias relacionadas com a utilização de dinheiros públicos podem ser interpretadas como englobando a dívida pública (operações de dívida, atividades, documentos e informações relacionadas com a dívida). Além disso, foram conferidas ao GAO outras **competências específicas**:

- **Realizar auditorias específicas**, incluindo relativas à dívida pública, conforme estipulado no 31 U.S.C. 717(b) “(b) O Controlador-Geral deve avaliar os resultados de um programa ou atividade que o Governo execute ao abrigo da lei vigente: (1) por iniciativa do Controlador-Geral; (2) por ordem da Câmara do Congresso; ou (3) por ordem de uma comissão do Congresso com jurisdição sobre o programa ou a atividade.”
- **Aceder a informações**, codificadas em **31 U.S.C. § 716(a)**, que exige que cada agência transmita ao GAO “os registos dessa agência que o Controlador-Geral exija para desempenhar as suas funções... (incluindo as funções de auditoria, avaliação e investigação)”

Auditar as Demonstrações Financeiras Federais Consolidadas desde o exercício financeiro de 1997 que implementa a Lei de Reforma da Gestão do Governo de 1994. Por lei, as demonstrações financeiras dos EUA refletem a posição financeira geral, incluindo o ativo e o passivo, e o resultado das operações do ramo executivo. O GAO possui a competência inerente para auditar os relatórios de dívida federal. Mais especificamente, o GAO audita anualmente os Mapas da Dívida Federal do Serviço Orçamental para determinar se, em todos os aspectos materiais, (1) os mapas são apresentados de forma adequada e (2) o Serviço Orçamental manteve um controlo interno efetivo sobre o relato financeiro relevante para o Mapa da Dívida Federal.

¹⁵ Outra legislação inclui a Lei de Acesso e Fiscalização do GAO de 2017 e a Lei CARES, Pub. L. 116-136, div B, título IX § 19010, 27 de Março de 2020, [134 Stat. 579](#), conforme alterado pela Lei das Dotações Consolidadas, 2021, [Pub. L. 116-260, div. N, título II, § 282](#), 27 de Dezembro de 2020, [134 Stat. 1984](#).

Referências

- Addo Awadzi, E. 2015, “Designing Legal Frameworks for Public Debt Management,” IMF Working Paper No. 15/147 (Washington: International Monetary Fund).
- African Commission on Human and Peoples’ Rights, 2019, Declaration of Principles on Freedom of Expression and Access to Information in Africa, (Banjul, The Gambia).
- Arslanalp, S., Bergthaler, W., Stokoe, Ph., and Tieman A. F., 2020, *Concepts, Definitions and Composition In: Sovereign Debt*. Edited by S. Ali Abbas, Alex Pienkowski, and Kenneth Rogoff, (Oxford University Press).
- Cebotari, A. 2018, “Contingent Liabilities: Issues and Practice,” IMF Working Paper No. 2008/245 (Washington: International Monetary Fund).
- Council of Europe Committee of Ministers. 2002, Recommendation Re c(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents.
- Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, W. R., Pillai, S. 2022, “Fiscal Rules at a Glance: An update 1985-2021,” Fiscal Affairs Department, (Washington: International Monetary Fund).
- Dippelsman, R., Dziobek, C., and Gutiérrez Mangas C. A. 2012, “What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt: An Overview of the Coverage of Public Sector Debt for 61 Countries,” Staff Discussion Note 12/09, (Washington: International Monetary Fund).
- Dubnik, M. 1998, “Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework.” In *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values*, edited by Charles Sampford and Noel Preston, 78–92. Routledge.
- Dziobek, C., Jiménez de Lucio A. F., and Chan, J., 2013, “Definitions of Government in IMF-Supported Programs,” IMF Technical Notes and Manuals 13/01, (Washington: International Monetary Fund).
- Erkkila, T. 2020, *Transparency in Public Administration*, Oxford University Press.
- European Court of Auditors. 2022, Public Audit in the European Union.
- Eyraud, L., Hodge, A., Ralyea, J., Reynaud, J. 2013, “How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer,” How to Note 20/01, (Washington: International Monetary Fund).
- Ferry, Laurence, Peter Eckersley, and Zamzulaila Zakaria. 2015, “Accountability and Transparency in English Local Government: Moving from ‘Matching Parts’ to ‘Awkward Couple.’” *Financial Accountability and Management* 31 (March): 345–61. <https://doi.org/10.1111/faam.12060>.
- Gelpern, Anna, Sebastian Horn, and Christoph Trebesch. 2021. “How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments.” *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3840991>.
- Government of Canada. “National Governments Including Developing Countries.” Last modified January 1, 2021. <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2021/vol1/s9/gecpd-ngidc-eng.html>.
- Group of Thirty. 2020, “Sovereign Debt and Financing for Recovery after the COVID-19 Shock: a Preliminary Report and Conclusions of the Working Group” October, (Washington).
- Group of Twenty. 2017. “Operational Guidelines for Sustainable Financing.” March.

H.M Treasury, 2021, “UKEF and FCDO Sovereign Exposure by Recipient Country Outstanding and Arrears.”

Last Modified November 8, 2021. <https://www.gov.uk/government/statistics/report-on-outstanding-debt-owned-by-other-countries-to-her-majestys-government-2/ukef-and-fcdo-sovereign-exposure-by-recipient-country-outstanding-and-arrears>.

Institute for International Finance. 2019, “Voluntary Principles for Debt Transparency.” Last modified June 10, 2019. <https://www.iif.com/Publications/ID/3387/Voluntary-Principles-For-Debt-Transparency>.

Institute for International Finance. 2022, “IIF Voluntary Principles for Debt Transparency-Implementation Note.” Last modified January 13, 2022. <https://www.iif.com/Publications/ID/4741/IIF-Voluntary-Principles-for-Debt-Transparency-Implementation-Note>.

Inter-American Commission on Human Rights. 2000, Declaration of Principles on Freedom of Expression.

International Budget Partnership (IBP). 2020, Open Budget Survey 2019 Questionnaire: Egypt. Accessed December 7, 2022. <https://internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/egypt-202002150030.pdf>

International Institute for Sustainable Development. 2019, “UNESCO Finds 125 Countries Provide for Access to Information.” Accessed December 5, 2022. <https://sdg.iisd.org/news/unesco-finds-125-countries-provide-for-access-to-information/>.

International Monetary Fund (IMF). 2020, *Fiscal Monitor: State-Owned Enterprises: The Other Government*, April, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). “What is PIMA” What is PIMA (imf.org)

International Monetary Fund, (IMF). 2003, “Assessing Public Sector Borrowing Collateralized on Future Flow Receivables”, June, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2007, “Guide on Resource Revenue Transparency”, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2014, “Public Sector Debt Statistics Guide”, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2014, “Government Finance Statistics Manual”, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2014, “Revised Guidelines for Public Debt Management”, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2018a, “G20 Notes on Strengthening Public Debt Transparency” (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2018b, “Mexico: Fiscal Transparency Evaluation,” Country Report No. 2018/289, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2018c, “Guidance Note on the Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low Income Countries,” (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF) 2019a, Fiscal Transparency Code, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2019b, “Ukraine: Technical Assistance Report–Strengthening Public Financial Management,” Country Report No. 2019/355, (Washington: International Monetary Fund).

- International Monetary Fund (IMF). 2019c, “G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing—Diagnostic Tool,” (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020a, “The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower-Income Economies,” IMF Policy Paper No. 20/003, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020b, “Public Sector Debt Definitions and Reporting in Low-Income Developing Countries,” IMF Policy Paper 2020/005, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020c, “Collateralized Transactions: Key Considerations for Public Lenders and Borrowers,” IMF Policy Paper No. 2020/010, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020d, “Update on the Joint IMF-WB Multipronged Approach to Address Debt Vulnerabilities,” IMF Policy Paper No. 2020/066, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020e, “The International Architecture for Resolving Sovereign Debt Involving Private-Sector Creditors—Recent Developments, Challenges, and Reform Options,” IMF Policy Paper No. 2020/043, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020f, “Collateralized Transactions: Key Considerations for Public Lenders and Borrowers,” (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2021a, “Mexico: Technical Assistance Report – Strengthening Public Assets and Liabilities Management,” Country Report No. 2021/261, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2021b, “Guidance Note on Implementing the Debt Limits Policy in Fund Supported Programs,” (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF). 2022a, “Staff Guidance Note on the Sovereign Risk and Debt Sustainability Framework for Market Access Countries,” (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF). 2022b, “Reviews of the Fund’s Sovereign Arrears Policies and Perimeter”, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2022c, “Tenth Review of the International Monetary Fund’s Data Standards Initiatives”, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2023, “Making Public Debt Public—Ongoing Initiatives and Reform Options,” IMF Policy Paper No. 2023/034 (Washington: International Monetary Fund).
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INSTOSAI), “Audit of Public Debt Management: A Handbook for Supreme Audit Institutions.” INTOSAI Development Initiative. <https://www.idi.no/work-streams/professional-sais/albf-handbook>.
- Inter-Parliamentary Union “Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes.” 2013, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/parliamentary-oversight-international-loan-agreements-related-processes>.
- Knight, J., and Northfield B., 2020, “Sovereign Investor Relations: From Principles to Practice” Working Paper No. 2020/204, (Washington: International Monetary Fund).
- Linder, Peter and Chung, Kay, 2023, “Sovereign Investor Relations: From Principles to Practice”, Working Paper No. 23/58. (Washington: International Monetary Fund).
- Maslen, S. and Aslan, C., 2022, “Enhancing Debt Transparency by Strengthening Public Debt Transaction Disclosure Practices” EFI Insight, (Washington, DC: World Bank)

- Morsy, Hanan. 2020, “Debt Transparency, Accountability and Reporting in Africa.” https://www.afdb.org/sites/default/files/2021/02/15/ecgf-fist_webinar_debt_transparency_fversion1.2.pdf.
- Mendel, T. 2003, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*: United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (Paris, France: UNESCO).
- OECD. “Debt Transparency—<https://www.oecd.org/finance/debt-transparency/>.
- OECD. 2009, “Principles for Integrity of Public Procurement”
- OECD. 2015, “Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.”
- OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org).
- OECD. 2020, Transparency and Disclosure Practices of State-Owed Enterprises and their Owners: Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.
- Transparency–Disclosure–Practices–SOEs.pdf (oecd.org).
- Paris Club. “The Paris Club Releases Comprehensive Data on Its Claims as of 31 December 2021,” <https://clubdeparis.org/en/file/3718/download?token= Tza05W2>.
- Parliament of Ghana. 2021, Record of Loans, Conventions, Treaties and Other Agreements.
- Proite, A. 2020, “Recording Monitoring, and Reporting Public Debt-Organizing a Back Office: A Guidance Note,” Discussion Paper No. 18, (Washington: International Monetary Fund).
- Przeworski, A., Stokes, S., Manin, B. 1999, “Democracy, Accountability, and Representation,” Cambridge University Press.
- “Resource-Backed Loans: Sustainable Debt or Pending Threat?” <https://eiti.org/news/resource-backed-loans-sustainable-debt-or-pending-threat>.
- Rivetti, D., 2021, “[Debt Transparency in Developing Economies](#)” (Washington: World Bank).
- Rosenblum, P., and Maples, S. 2009, “Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries,” Revenue Watch Institute.
- Saxena, S. 2017, “How to Strengthen the Management of Government Guarantees,” Fiscal Affairs Department How to Note IMF How to Note, (Washington: International Monetary Fund).
- Ter-Minassian, T., ed. 1997, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington, DC).
- The Bretton Woods Committee. 2022, “Debt Transparency: The Essential Starting Point for Successful Reform.” https://www.brettonwoods.org/sites/default/files/documents/SDWG_Debt_Transparency_The_Essential_Startng_Point_for_Successful_Reform.pdf.
- United Nations Conference on Trade and Development. 2012, “Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing.” https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf
- United Nations Economic and Social Council Commission on Human Rights, 2000, [Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression](#), E/CN.4/2000/63.

United Nations Economic Commission for Europe. 1998, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, Denmark: Aarhus Convention).

Vivares, Ernesto, ed. 2018, *Regionalism, Development, and the Post-Commodities Boom in South America*. (Cham: Springer International Publishing).

World Bank. 2021, “Public Debt Transparency in Uganda”, MTI Insight, (Washington DC: World Bank Group).

World Bank Group. 2014, “Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit.”, (Washington: World Bank).

Corporate Governance of State-Owned Enterprises (worldbank.org).

World Bank Group. 2022, “Debt Transparency: Debt Reporting Heat Map.” (Washington: World Bank Group).

World Bank Group, International Monetary Fund. 2018. “Improving public debt recording, monitoring, and reporting capacity in low and lower middle-income countries: proposed reforms—G20 note,” Working Paper No. 128723, (Washington: World Bank Group).



PUBLICATIONS

[Título do documento de trabalho: Subtítulo (se necessário)]

Working Paper n.º [WP/YYYY/###]