



CONSELHO DE MINISTROS

PROPOSTA DE LEI Nº /IX /2018

DE DE

ASSUNTO: Estabelece os procedimentos de constituição, emissão e gestão da dívida pública decorrentes da necessidade de financiamento interno ou externo para a execução dos programas de investimentos do sector público administrativo.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O processo de reformas económicas iniciado em 1992, com a progressiva liberalização da atividade económica, veio criar condições para se alterar o modo de financiamento do défice orçamental, que passaria a assumir, de preferência, a forma de títulos de dívida pública transacionados no mercado financeiro, oferecendo aos agentes económicos alternativas às tradicionais formas de aplicação das suas poupanças. Foram criados e regulados os *Títulos de Tesouro* e as *Obrigações de Tesouro*, mas não existe, no país, legislação que regula de forma sistemática e geral a emissão e gestão da dívida pública, o que dificulta a estruturação de um mercado financeiro sólido.

A integração dessa lacuna é urgente e necessária, e insere-se na reforma global do tesouro público, que constitui uma das principais prioridades deste Governo, em matéria de reforma das Finanças Públicas.

Assim, torna-se necessário regular de forma adequada esta matéria, com vista à utilização crescente dos instrumentos não inflacionistas de gestão da dívida pública direta, ajustada às novas práticas de funcionamento dos mercados financeiros, tanto mais que, esgotado o que se considera ter sido o anterior modelo de financiamento do desenvolvimento do país, ancorado em financiamentos externos concessionais, num limitado mercado interno, o Governo pretende aumentar a competitividade da economia a prazo e financiar o desenvolvimento através de novos mecanismo de financiamento.

Igualmente, tendo em conta que as últimas avaliações sobre o risco país demonstraram consequências potencialmente adversas na evolução do financiamento externo, com e sem recurso ao endividamento, bem como as incertezas quanto à estabilidade e previsibilidade fiscais, justifica-se a decisão de se aprovar um diploma sobre constituição, emissão e gestão da dívida pública, uma vez que o aumento do risco país poderá pôr em causa a estabilidade macrofinanceira da economia nacional.

Nesta conformidade, a presente Proposta de Lei reporta-se apenas à dívida direta do Estado, isto é, àquela que respeita à obtenção de recursos financeiros para fazer face

às necessidades de financiamento decorrentes da execução das tarefas prioritárias do Estado, constitucionalmente consagradas.

Nessa medida, não cabem no seu objeto as demais situações de passivo patrimonial, quer quando o Estado é garante de obrigações alheias, quer quando é devedor de importâncias pela aquisição de bens ou serviços.

Pretende-se, afinal, não só criar condições para dinamizar o crescimento, mas também estabelecer um novo quadro legislativo, de forma a nortear futuros endividamentos, com base em princípios de “*good governance*”, *accountability*, e, uma estatística única de endividamento do país.

Neste sentido, define-se, ao abrigo da presente Proposta de Lei, o regime de contratação da dívida pelas diversas entidades que compõem o sector público, os princípios de uma gestão eficiente e os critérios, em linha com as regras fiscais estabelecidas em regime próprio.

Assim,

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 203.º da Constituição, o Governo submete à Assembleia Nacional a seguinte proposta de Lei.

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1.º **Objeto**

A presente Lei estabelece os procedimentos de constituição, emissão e gestão da dívida pública decorrentes da necessidade de financiamento interno ou externo para a execução dos programas de investimentos do sector público administrativo.

Artigo 2.º **Âmbito de aplicação**

A presente Lei aplica-se à dívida pública de todas as entidades do sector público administrativo, salvo a das autarquias locais que se regem por lei especial.

Artigo 3.º **Definições**

Para efeitos da presente Lei, entende-se por:

- a) *Bilhete do Tesouro*, instrumento de dívida pública correspondente a valor mobiliário representativo de um empréstimo de curto prazo, com certo valor unitário, com prazo de maturidade até um ano, colocado a desconto através de leilão ou subscrição limitada e reembolsáveis no vencimento pelo seu valor nominal;
- b) *Certificado de Aforro*, instrumento de dívida pública destinado a captar a poupança das famílias, colocados diretamente juntos dos aforradores, pessoas

singulares, com capitalização de juros e transmissíveis exclusivamente em caso de falecimento do titular;

c) *Certificado Especial de Dívida Pública*, instrumento de dívida pública de curto prazo, para subscrição exclusiva por parte de investidores do setor público, com prazo de maturidade compreendido entre um mês e um ano;

d) *Crédito Público*, conjunto de operações realizadas pelo Estado a fim de obter meios de liquidez para obter cobertura dos seus encargos;

e) *Data de Maturidade*, data em que o pagamento do título torna-se devido, correspondendo ao ciclo de vida do título, atingindo aqui a sua fase de redenção;

f) *Dívida Pública*, conjunto de situações passivas em que o Estado se encontra investido pelo recurso a crédito público;

g) *Dívida Flutuante*, dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada;

h) *Dívida Fundada*, dívida pública contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício em que foi gerada;

i) *Dívida em Moeda Nacional*, dívida pública em moeda com curso legal em Cabo Verde;

j) *Dívida em Moeda Estrangeira*, dívida pública em moeda sem curso legal em Cabo Verde;

k) *Obrigações do Tesouro*, valores escriturais representativos de empréstimos de médio e longo prazos, denominados em moeda com curso legal no país; e

l) *Promissória*, título colocados pelo Estado junto de instituições de crédito.

Artigo 4.º **Princípios**

1. O recurso ao endividamento público por parte do sector público administrativo, sob qualquer de suas formas, deve subordinar-se aos limites estabelecidos na Lei do Orçamento do Estado, e conformar-se às necessidades de financiamento dos programas e ações prioritários para o país, tal como definidos na Constituição da República, devendo, ao mesmo tempo, salvaguardar, no médio e longo prazos, o equilíbrio tendencial das contas públicas.

2. A gestão da dívida do sector público administrativo deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, assegurando a disponibilização do financiamento requerido para o exercício orçamental e visando os seguintes objetivos:

a) Cobertura, de forma eficiente, das necessidades de financiamento do Governo;

b) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de médio e longo prazo;

- c) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais;
- d) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortizações;
- e) Minimização dos riscos;
- f) Promoção de um equilibrado e eficiente funcionamento dos mercados monetário e financeiro, e
- g) Promoção e desenvolvimento do mercado da dívida interna.

CAPÍTULO II EMISSÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Artigo 5.º

Condições gerais sobre o financiamento

1. A Lei do Orçamento do Estado estabelece, para cada exercício orçamental, as condições gerais a que deve subordinar o financiamento do Estado, nomeadamente o montante máximo do acréscimo de endividamento líquido autorizado.
2. Os montantes máximos a que podem ser sujeitas certas categorias de dívida pública, nomeadamente a denominada em moeda estrangeira, a dívida a taxa fixa, a dívida a taxa variável, a dívida comercial e a dívida concessional são definidos no documento da Estratégia de Gestão da dívida de médio prazo.
3. A dívida pública, interna e externa, de curto e médio prazos, não pode exceder 60% do produto interno bruto (PIB) a preços de mercado.
4. Se a dívida pública ultrapassar o limite máximo no final do ano fiscal fica o Governo obrigado a apresentar estratégias bem definidas que a reconduzam ao limite estipulado no n.º 2.

Artigo 6.º

Condições das operações

1. O Governo, mediante Resolução do Conselho de Ministros, define, em obediência às condições gerais estabelecidas nos termos do artigo anterior, as condições complementares a que obedecem a negociação, a contratação e a emissão de empréstimos pelos serviços de operações financeiras do departamento governamental responsável pela área das Finanças, em nome e representação do Estado, bem como a realização, pelos mesmos serviços, de todas as operações financeiras de gestão da dívida pública.
2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, pode o Governo, através do membro do Governo responsável pela área das Finanças, com faculdade de delegar, estabelecer, a qualquer momento, orientações específicas a observar pelos serviços referidos no número anterior na gestão da dívida pública e no financiamento do Estado.

Artigo 7.º

Condições técnicas específicas

Na fixação das condições previstas nos artigos 5.º e 6.º, os serviços de operações financeiras do departamento governamental responsável pela área das Finanças atendem às condições correntes nos mercados financeiros, bem como à expectativa razoável da sua evolução.

Artigo 8.º

Obrigação geral

1. As condições de cada empréstimo em moeda nacional integrante da dívida pública fundada, salvo se representado por contrato, constam de legislação própria.

2. As condições dos empréstimos em moeda estrangeira a emitir em cada exercício orçamental, integrantes da dívida pública fundada, podem constar, salvo se representadas por contrato, de uma única obrigação geral, emitida pelo seu montante global, devendo a mesma ser elaborada e assinada conforme previsto no número anterior.

3. Da obrigação geral devem constar necessariamente os seguintes elementos do empréstimo:

- a) Designação;
- b) Finalidade;
- c) Moeda nacional ou estrangeira;
- d) Montante máximo;
- e) Tipo de taxa de juro;
- f) Periodicidade do pagamento de juros;
- g) Modalidades de colocação; e
- h) Condições de amortização.

4. Fica o Governo obrigado a submeter à Assembleia Nacional, para informação prévia, a versão em negociação dos contratos de dívida externa fundada a serem assumidos, com antecedência mínima de 30 dias, antes da data de assinatura do respetivo contrato.

Artigo 9.º

Emissão de dívida pública sem publicação do Orçamento

1. Se o Orçamento do Estado não for, por qualquer motivo, publicado no início do ano económico a que se destina, pode o Governo autorizar, por Resolução do Conselho de Ministros, a emissão e contratação de dívida pública fundada, até um valor equivalente à soma das amortizações que, entretanto, se vençam, com 25% do montante máximo do acréscimo de endividamento líquido autorizado no exercício orçamental imediatamente anterior.

2. O empréstimo público realizado ao abrigo do regime intercalar estabelecido no número anterior deve integrar, com efeitos ratificatórios, o Orçamento do Estado do exercício a que respeita.

Artigo 10.º

Período complementar para emissão de dívida pública

O endividamento público autorizado em cada exercício orçamental é efetivado no exercício subsequente, até à data que for indicada em cada ano no Decreto-lei de execução orçamental.

Artigo 11.º

Certificação da legalidade da dívida

1. Caso lhe sejam solicitados pelos mutuantes, compete ao Procurador-Geral da República a emissão de parecer ou opiniões legais para a certificação jurídica da legalidade da emissão de dívida pública.

2. O disposto no número anterior não impede os mutuantes de obterem a certificação jurídica da legalidade da emissão de dívida pública através do recurso a consultores privados.

Artigo 12.º

Constituição de equipa de negociação

1. Fica o serviço responsável pela gestão da dívida encarregue pela constituição de uma equipa multidisciplinar para negociar qualquer contratação de novas dívidas.

2. A equipa referida no número anterior é constituída por:

- a) Um representante do departamento responsável pela gestão da dívida;
- b) Um representante do departamento de mobilização de recursos financeiros;
- c) Um representante do setor beneficiário do projeto;
- d) Um representante do Gabinete do membro do Governo responsável pela área das Finanças; e
- e) Um especialista na matéria;

3. O membro da equipa referido na alínea e) do número anterior é escolhido pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças, de entre juristas idóneos e de reconhecidas experiência e mérito na matéria.

Artigo 13.º

Formas da dívida pública

1. A dívida pública pode assumir as seguintes formas:

- a) Contrato;

- b) Títulos, que podem ter a forma de:
 - i. Obrigações do Tesouro;
 - ii. Bilhetes do Tesouro;
 - iii. Certificados de aforro;
 - iv. Certificados especiais de dívida pública;
 - v. Promissórias.
- c) Outros valores representativos da dívida.

2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, outras formas de representação da dívida pública direta podem ser estabelecidas nos termos da lei.

Artigo 14.º **Caraterísticas dos títulos**

Os títulos da dívida pública devem ter as seguintes caraterísticas:

- a) Gozarem de garantia do pagamento integral do capital e dos juros;
- b) Não serem passíveis de confisco ou de qualquer outro ato de intervenção do Estado;
- c) Poderem ser subscritos por quaisquer pessoas singulares ou coletivas residentes no país ou no estrangeiro;
- d) Poderem, nas condições complementares ou específicas que forem estabelecidas pelo Governo, ser utilizados como garantia de créditos bancários, no pagamento de obrigações fiscais e no pagamento das responsabilidades financeiras em processos de privatização ou outros;
- e) Poderem ser objeto de resgate antecipado, nas condições que vierem a ser determinadas pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças para cada emissão.

Artigo 15.º **Garantias do Pagamento da dívida pública**

1. O pagamento do serviço da dívida pública, nomeadamente juros, amortização de capital e outros encargos, dos empréstimos integrantes da dívida pública são assegurados pela totalidade das receitas não consignadas inscritas no Orçamento do Estado.

2. No âmbito da concessão de aval e garantias devem ser observados os princípios e as regras constantes do diploma que estabelece o regime geral da emissão e gestão das garantias pessoais do Estado ao cumprimento de obrigações alheias em operações de crédito ou de outras operações financeiras nacionais ou internacionais.

3. A Assembleia Nacional fixa, na Lei do Orçamento de Estado, o limite máximo das garantias pessoais a conceder em cada ano civil pelo Estado o qual não pode ser excedido.

4. A Direção Geral do Tesouro publica trimestralmente os saldos disponíveis para cobertura de garantias pessoais, conforme o limite máximo fixado para cada ano.

CAPÍTULO III GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

Artigo 16.º

Medidas de gestão da dívida pública

1. Visando uma eficiente gestão da dívida pública e a melhoria das condições finais dos financiamentos, pode o Governo, ser autorizado pela Assembleia Nacional a realizar as seguintes operações de gestão da dívida pública:

- a) Substituição entre a emissão das várias modalidades de empréstimo;
- b) Reforço das dotações para amortização de capital;
- c) Pagamento antecipado, total ou parcial, de empréstimos já contratados;
- d) Conversão de empréstimos existentes, nos termos e condições da emissão ou do contrato, ou por acordo com os respetivos titulares, quando as condições correntes dos mercados financeiros assim o aconselharem.

2. Pode, ainda, o serviço de operações financeiras do departamento governamental responsável pela área das Finanças realizar as operações financeiras, para o efeito tidas por adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca (*swaps*) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo, futuros e opções, tendo por base as responsabilidades decorrentes da dívida pública.

3. Em vista, igualmente, da consecução dos objetivos indicados nos números anteriores, o serviço de operações financeiras do departamento governamental responsável pela área das Finanças deve:

- a) Elaborar e publicar a estratégia da dívida de médio e longo prazo, aprovado por Resolução do Conselho de Ministros;
- b) Elaborar os planos de financiamento anuais baseados na estratégia de médio prazo;
- c) Elaborar e publicar o relatório anual de avaliação da gestão da dívida pública;
- d) Elaborar e publicar boletins estatísticos da dívida pública, trimestral e anualmente, até 60 e 90 dia findo o período de referencia, respetivamente.

Artigo 17.º

Prescrição da dívida pública

1. Os créditos correspondentes a juros e a rendas perpétuas prescrevem no prazo de dez anos contados da data do respetivo vencimento.
2. Os créditos correspondentes ao capital mutuado e a rendas vitalícias prescrevem, considerando-se abandonados a favor do Estado ou de entidades públicas especialmente designadas por lei, no prazo de dez anos contados da data do respetivo vencimento ou do primeiro vencimento de juros ou rendas posteriores ao dos últimos juros cobrados ou rendas recebidas, consoante a data que primeiro ocorrer.
3. Aos prazos previstos nos números anteriores são aplicáveis as regras quanto à suspensão ou interrupção da prescrição previstas na lei civil.

Artigo 18.º

Informação à Assembleia Nacional

1. O Governo, através do membro do Governo responsável pela área das Finanças, informa trimestralmente a Assembleia Nacional sobre os financiamentos realizados e as condições específicas dos empréstimos celebrados, nos termos previstos na presente Lei.
2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, a Assembleia Nacional pode, a qualquer momento, convocar o membro do Governo responsável pela área das Finanças, para audiência destinada a prestar informação sobre os empréstimos contraídos e as operações financeiras de gestão da dívida pública direta efetuadas nos termos previstos na presente Lei.

CAPÍTULO IV **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Artigo 19.º

Regulamentação

Os objetivos de endividamento e as políticas de gestão da dívida pública são objeto de regulamentação, mediante Decreto-Regulamentar.

Artigo 20.º

Foro

Os litígios emergentes das operações de dívida pública são dirimidos pelos Tribunais Judiciais, devendo as competentes ações ser propostas no Tribunal da Comarca da Praia, salvo se contratualmente sujeitas ao direito e foro estrangeiro.

Artigo 21.º
Entrada em vigor

A presente Lei entra em vigor trinta dias após a data da sua publicação.

Aprovada em Conselho de Ministros do dia 17 de maio de 2018.

José Ulisses de Pina Correia e Silva

Fernando Elísio Leboucher Freire de Andrade