

## DOCUMENTO DE REFLEXÃO

**CABRI – evento virtual de aprendizagem e de intercâmbio entre pares sobre os riscos dos passivos contingentes e PPP para os orçamentos nacionais em África durante a pandemia da Covid-19**

### 1. INTRODUÇÃO

A gestão dos passivos contingentes e os enormes riscos que estes apresentam para o erário público representa um factor de preocupação em todas as regiões africanas. Apesar do progresso registado em matéria das reformas destinadas a reforçar as capacidades de gestão e monetização dos passivos contingentes, os riscos agravaram-se ao ponto de ameaçarem a estabilidade financeira dos Estados.

A interferência e incerteza políticas, a par de outros desafios, como modelos de negócio ultrapassados e mecanismos institucionais frágeis, impedem a consecução de mais progressos no domínio das reformas em matéria da governação e supervisão. No evento de aprendizagem e intercâmbio entre pares será aplicada uma abordagem holística e estratégica para melhor compreender os desafios e mobilizar as capacidades certas para poder responder melhor aos eventuais riscos que os passivos contingentes, implícitos e explícitos, representam para os Governos e para o erário público.

O evento virtual de aprendizagem e de intercâmbio da CABRI, que decorrerá de 22 e 23 de Setembro 2020, reunirá técnicos dos serviços de gestão da dívida e dos orçamentos nos ministérios das finanças de 21 países africanos, bem como representantes de empresas estatais (EE) seleccionadas e outras partes interessadas como o Banco Africano de Desenvolvimento, o MEFMI, a Agence UMOA-Titres (AUT) e a AFRITAC – Oriental.

O evento de aprendizagem e de intercâmbio entre pares apresenta uma plataforma para a partilha de conhecimentos sobre as experiências dos países e as ilações colhidas aquando da introdução de reformas destinadas a melhorar a gestão dos passivos contingentes e a fiscalização das EE, a saber as conquistas, os desafios e as deficiências registadas no continente

Este documento de reflexão fundamenta-se nas constatações de três estudos de caso em relação à África Ocidental, à África do Sul e ao Quénia. O documento será finalizado após os debates e os subsídios obtidos durante o evento virtual de aprendizagem e de intercâmbio entre pares.

Este documento apresenta uma panorâmica: (i) dos riscos que os passivos contingentes apresentam para os orçamentos nacionais; (ii) os desafios/ameaças que os países enfrentam; (iii) importantes ilações colhidas; e (iv) sugestões sobre como prosseguir em termos de políticas, enquadramentos e implementação.

### 2. PANORÂMICA

Os passivos contingentes começam a apresentar um risco orçamental significativo no continente africano

Regista-se um aumento dos riscos para os orçamentos decorrentes dos passivos contingentes nas contas públicas e das transferências directas (injecção de capital) pelo Estado para as EE. De início, as garantias públicas eram emitidas para reduzir os custos da actividade comercial e do crédito, mas,

com o passar do tempo e face ao aumento das necessidades de financiamento das EE, estes instrumentos fiscais começaram a ser utilizados para evitar o incumprimento da dívida por parte das EE que enfrentavam dificuldades de liquidez e solvabilidade.

Para evitar o incumprimento pelas EE das suas obrigações relativas à dívida garantida em consequência da situação financeira vulnerável por que passam devido ao aumento dos custos operacionais e das restrições de receitas, os governos optam por contribuir directamente e prestar apoio orçamental às EE. Desta forma, os balanços da EE afectadas são reforçados para lhes permitir cumprir as obrigações de reembolso da dívida objecto de garantias.

Por conseguinte, os passivos contingentes têm vindo a agravar os níveis de dívida, uma vez que as injeções de capital, ou o apoio orçamental às EE, têm sido financiados principalmente com dívida pública. A dívida total tem vindo a aumentar acentuadamente e a atingir níveis insustentáveis. Isto pode ser atribuído principalmente ao impacto dos inúmeros resgates, injeções de capital em empresas estatais em dificuldades (EE), reivindicações por parte das Parcerias Público-Privadas (PPP), e ao impacto da Covid-19.

#### Muitas empresas estatais sofrem dificuldades financeiras e registam prejuízos

Os beneficiários dos programas HIPC e MDRI em África identificaram a oportunidade de encetar importantes programas de investimento em infraestruturas públicas (África precisa de investimentos de capital no valor de 100 mil milhões de dólares por ano), principalmente através dos respectivos sectores públicos do país. Alguns sectores foram identificados como os principais “impulsionadores” de infraestruturas económicas, em particular os sectores dos transportes e da energia. Em circunstâncias normais, as EE são incentivadas a agir em conformidade com os recursos ao seu dispor. No entanto, para apoiar as EE, foram utilizadas garantias públicas para manter o custo do financiamento das infraestruturas do sector público tão baixo quanto possível.

Por várias razões, face ao *aumento das tarifas (isto é, dos custos administrativos) e a má gestão financeira*, muitas EE registam prejuízos constantes, o que de certa forma tem contribuído para que o Estado se visse obrigado a prestar apoio orçamental, quer sob a forma de garantias, quer em transferências orçamentais directas, para apoiar as EE em dificuldades financeiras.

*As EE do sector da energia apresentam o pior desempenho financeiro, principalmente em resultado das baixas tarifas de electricidade (África Ocidental e Oriental). As tarifas fixadas pela entidade reguladora não correspondem aos encargos de amortização e ao custo da energia adquirida de produtores de energia independentes.*

Resta saber, até que ponto é que os Governos (através do orçamento) estão dispostos a apoiar estas entidades financeiramente insustentáveis e qual será o custo derradeiro para o erário público. O futuro e a existência de algumas destas entidades em dificuldades são decisões políticas que, na sua essência, não são fundamentadas por quaisquer análises de sustentabilidade financeira.

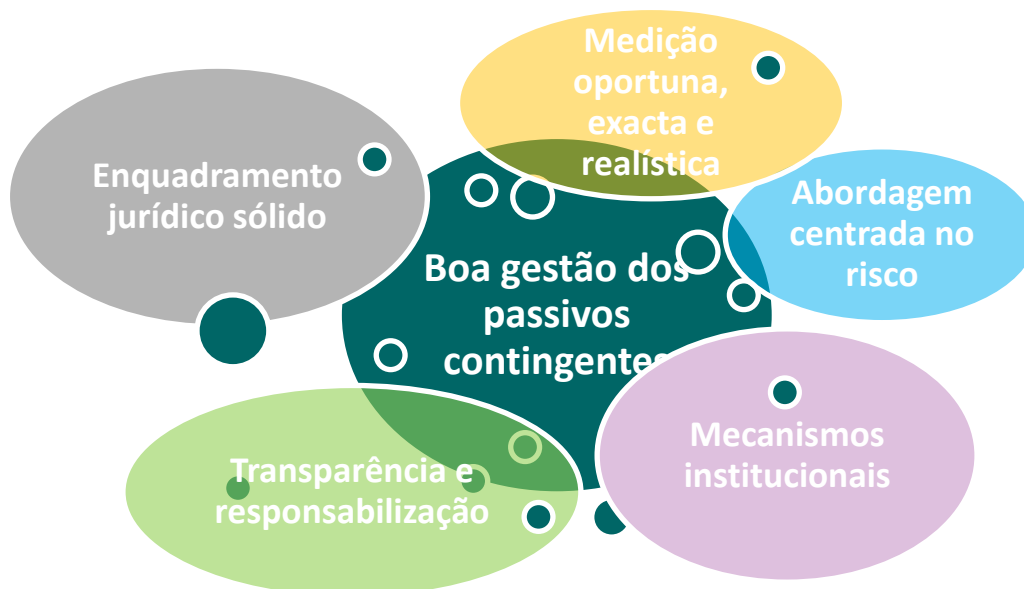
### **3. OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS PAÍSES**

Os países da África Oriental e Austral identificaram as barreiras ou desafios mais importantes para a gestão dos passivos contingentes como sendo:

- Burocracia (p. ex.: regras irrelevantes e complexas, ciclos de aprovação morosos, etc.)

- Falta de recursos/capacidades (recursos financeiros e humanos insuficientes, falta de ferramentas e apoio)
- **Sistemas de informação deficientes (dados incorrectos, desactualizados, inexistentes ou confusos). Este é considerado o obstáculo mais importante.**
- Questões de poder (p. ex.: ausência de competências para tomada de decisões)
- Risco moral, na medida que as EE acreditam que, aconteça o que acontecer, o governo irá prestar apoio em virtude da sua importância estratégica
- Má gestão das EE
- Fraco controlo das empresas públicas
- Quadro regulamentar impreciso em relação aos passivos contingentes e riscos orçamentais

### A nível regulamentar e institucional



O quadro regulamentar nos países da África Ocidental é considerado limitado e não abarca adequadamente a gestão dos passivos contingentes. Apenas alguns países desenvolveram quadros jurídicos, mas, em muitos casos, estes não são plenamente cumpridos nem implementados.

Os quadros jurídicos que regem a gestão da dívida pública devem prever especificamente os passivos contingentes, sobretudo as garantias prestadas às entidades públicas e privadas, de modo a assegurar a sustentabilidade macro-orçamental, ao promover a transparência orçamental, a responsabilização e a disciplina na gestão dos passivos contingentes e da dívida pública. Numa perspectiva micro, interações claras e flexíveis entre diferentes actores reforçam o compromisso dos mesmos e a execução de vários programas e projectos objecto de garantias. Isto é reforçado ao adoptar uma abordagem baseada no risco para uma melhor avaliação das várias iniciativas empreendidas.

Na maioria dos países da África Ocidental, o quadro institucional não integra uma unidade ou comité de gestão e coordenação dos passivos, responsável pelo controlo dos passivos contingentes e por

apresentar recomendações susceptíveis de servirem de apoio às autoridades decisoras relativamente às constatações e questões que afectam os riscos orçamentais.

As instituições existentes, desde as direcções de gestão da dívida, do orçamento e das contas públicas, até aos parlamentos não desempenham devidamente o seu papel de supervisão em relação à gestão dos passivos contingentes. Estas deficiências persistem apesar de existirem quadros regulamentares explícitos que definem a responsabilidade dos ministros das finanças. Esta situação deu azo a uma fraca coordenação entre as referidas entidades (relevantes), e ao enfraquecimento do controlo das empresas públicas e das PPP, assim agravando os riscos que os passivos contingentes e as PPP representam para os governos e para o erário público. Isto é acompanhado por capacidades técnicas e as competências essenciais fracas para aferir e analisar os riscos.

Isto tem afectado a capacidade dos países da África Ocidental de aderirem às normas (normas contabilísticas e do FMI) ao comunicarem os passivos contingentes. Dados pouco fiáveis e a indisponibilidade de informação são os principais factores que contribuem para esta situação.

Apenas dois países da região produzem relatórios adequados sobre os passivos contingentes e riscos orçamentais. Os restantes países abordam-nos parcialmente nos relatórios relativos à dívida ou outros. A partilha e divulgação de informação não é uma prática generalizada ou comum na maioria dos países da África Ocidental.

Na África do Sul - onde as empresas estatais (EE) registam problemas de liquidez, a responsabilidade recai sobre o governo para intervir e prestar o apoio necessário, o que enfraquece ainda mais as finanças públicas, especialmente quando as EE são incapazes de fazer valer as garantias públicas e outros apoios para dar a volta à sua situação financeira.

As **notações das EE** são específicas às próprias entidades ou resultado de preocupações com as notações de crédito soberano. As finanças do sector público são avaliadas de forma holística pelas agências de notação de crédito. A notação soberana serve de "limite máximo" para as restantes notações de crédito do país e coloca uma "tampa" sobre todas as notações corporativas do país.

**Preços administrativos** - Tarifas elevadas e crescentes podem reforçar a situação financeira da EE, *mas também aumentam o custo de fazer negócios no país*. Embora vantajoso para os credores das EE, esta é uma situação indesejável para o sector privado em geral. Por esta razão, importa aprofundar a colaboração entre as EE e o sector privado.

**Os conselhos de administração e os quadros superiores das EE devem possuir as competências necessárias para cumprir os respectivos mandatos** - os accionistas devem fornecer as orientações estratégicas necessárias e a monitorização das EE, inclusive do desempenho financeiro. Para desempenhar bem estas funções, os funcionários públicos necessitam de conhecimentos técnicos especializados e experiência para entender a interacção estratégica entre os mandatos e as funções das respectivas partes interessadas. *Estratégias e iniciativas de mitigação dos riscos*, par de outras medidas de apoio pelos accionistas, devem ser identificadas sempre que necessário e as medidas essenciais devem ser tomadas com a maior celeridade.

**Quanto mais transparentes e claras forem as finanças das EE**, quanto mais fácil será para os investidores tomarem decisões críticas, rápidas e com conhecimento de causa. O acesso a dados relevantes semelhantes por todas as partes interessadas permite detectar *os modelos de negócio e*

*estruturas de capital desajustados entre as EE* bem como as ineficiências operacionais que agravam os custos desnecessariamente.

#### 4. ILAÇÕES IMPORTANTES COLHIDAS

- a. Condições associadas às decisões (de ordem orçamental) relativas à emissão de garantias não estão relacionadas com as razões (causas) que levam a pedidos de garantias

Na África do Sul, o aumento rápido das garantias durante o período 2008/09 até 2018/19 é principalmente consequência da *má governação, modelos de negócio inadequados, incerteza política, decisões políticas dispendiosas (p. ex., os contratos de PPI anteriores), preocupações com os níveis de solvência e liquidez*, que obrigaram o governo (Ministério das Finanças) a prestar apoio, quer na modalidade de garantias quer por transferências orçamentais directas.

O malogro em analisar a causa do problema de forma dirigida aquando da tomada das decisões de financiamento leva a financiamento público ou prestação de garantias “desacertados”. Por conseguinte, o governo depara-se com sucessivos pedidos de garantias e de financiamento, cujos benefícios são reduzidos. Por sua vez, as garantias públicas continuam a aumentar e o desempenho financeiro das EE continua a deteriorar-se, aumentando ainda mais os riscos orçamentais e agravando a notação soberana e a notação de crédito das EE.

- b. A boa execução das responsabilidades dos “accionistas” em relação às EE é crítica

Os técnicos nas entidades (EE), bem como nos **departamentos de accionistas** e nos ministérios das finanças devem reconhecer que as eventuais exigências de desenvolvimento, se não forem apropriadamente financiadas, colocarão as finanças das EE sob pressão. Os princípios de governação corporativa devem ser respeitados para evitar interferências políticas injustificadas na administração quotidiana das actividades.

- c. Deve ser levantado o sinal de alerta em relação às entidades “demasiado grandes para falir”

No caso da Eskom, a companhia de electricidade sul-africana (ver estudo de caso da África do Sul), a **deterioração da qualidade da exposição do Estado** devia ter sido acompanhada pela redução do nível de exposição. A implementação eficaz de tais práticas prudentes de gestão de riscos exige relações profissionais “salutares” entre o Estado e os dirigentes da EE, bem como entre os dirigentes da EE e os respectivos conselhos de administração.

De igual importância é a **relação entre o Estado e o sector privado**. A participação do sector privado introduz um nível acrescido de supervisão em operações tecnicamente complexas.

As **agências de notação de crédito** também desempenham um papel importante. A exposição excessiva a passivos contingentes pode resultar em múltiplas notações de crédito adversas, susceptíveis de tornar os países menos atractivos como destinos de investimento.

- d. As condições das garantias devem ser bem ponderadas, mensuráveis e circunscritas no tempo

As análises financeiras empreendidas devem demonstrar como a **implementação do projecto após a implementação** resultará no reforço da solidez da EE, antes de as garantias serem concedidas.

- e. Um quadro regulamentar e institucional forte é importante

Os estudos realizados na África Ocidental revelam que os países dotados de um quadro regulamentar e institucional forte logram melhores resultados em matéria da gestão dos passivos contingentes.

## 5. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Esta secção apresenta recomendações de políticas, práticas e implementação.

### Reforço e fortalecimento das capacidades internas de gestão dos passivos contingentes

- **No domínio dos mecanismos legais e institucionais:**
  - ✓ Desenvolver um quadro legal que preveja passivos contingentes, nomeadamente as garantias prestadas a entidades públicas e privadas. O quadro regulamentar deve explicitar as responsabilidades, a responsabilização, os mecanismos institucionais e a forma como a interacção entre as partes interessadas relevantes (direcções de gestão da dívida, do orçamento e das contas públicas, departamento de accionistas e EE) deve ser estruturada em termos de supervisão, governação, reporte e partilha de informação.
  - ✓ Criar uma entidade/unidade de gestão dos passivos contingentes – normalmente, esta entidade está integrada na direcção de dívida pública (*middle office*), cujas responsabilidades incluam a manutenção de um registo de todas as garantias emitidas, a formulação de recomendações sobre os novos pedidos às Comissões de Riscos Orçamentais (CRO), o acompanhamento dos riscos orçamentais, o desenvolvimento de ferramentas analíticas e estratégias de mitigação de riscos a nível da gestão e comunicação dos passivos contingentes.
  - ✓ Criar um Comité de Risco Orçamental (CRO), um comité interno, responsável pelo desenvolvimento de práticas sobre o processos de pedidos de garantias públicas, e das condições em que serão aprovados os novos pedidos de garantias. Os termos de referência do comité devem ser explícitos. Esses comités devem apreciar os novos pedidos e formular recomendações para a aprovação dos ministros das finanças (ou outro ministro de tutela). O comité deverá ainda acompanhar os riscos para o erário público e a solidez financeira das EE no âmbito das condições subjacentes à emissão das garantias.
- **No domínio dos processos, procedimentos e práticas:**

- ✓ Criar uma base de dados/registo central para captar dados e manter um registo de todas as garantias públicas emitidas e aprovadas. Estes registos das garantias públicas devem ser contabilizados nas demonstrações financeiras anuais do governo pela direcção das contas públicas para efeitos de auditoria e apresentação de relatórios ao parlamento.
  - ✓ Reforçar a prestação de contas – as EE devem comunicar trimestralmente o seu desempenho financeiro e a solidez das operações.
  - ✓ Normalmente, as PPP são administradas por uma entidade distinta afecta ao ministério das finanças. As responsabilidades da entidade incluem a identificação de projectos futuros, a negociação de contratos e de acordos com o sector privado, a monitorização dos acordos e das eventuais reclamações decorrentes dos acordos entre o governo e o sector privado.
  - ✓ Elaborar critérios para a prestação de contas e controlo da dívida pública, e objecto de garantias públicas, bem como passivos contingentes explícitos.
  - ✓ Realizar testes de esforço periódicos para apurar a probabilidade da materialização de passivos contingentes, de modo a assegurar que o governo (ministério das finanças) esteja preparado e em condições de prestar contas oportunamente em relação aos riscos.
  - ✓ Urge reforçar os controlos internos dos passivos contingentes entre os diversos intervenientes. Informações devem ser partilhadas com regularidade. As direcções de gestão da dívida, das contas públicas e do orçamento não devem funcionar em silos e deve haver uma clara separação de obrigações. Há que evitar a duplicação de responsabilidades e das estruturas responsáveis pela elaboração de relatórios.
  - ✓ Acompanhar de perto o cumprimento das condições de emissão das garantias.
  - ✓ Realizar auditorias anuais internas e externas.
  - ✓ Os passivos orçamentais e extraorçamentais (dívida e passivos contingentes) devem ser incluídos na dívida total do governo e publicados num relatório consolidado da exposição pública. Esta informação deve integrar os documentos orçamentais apresentados ao parlamento aquando do discurso do ministro sobre o orçamento.
- **Transparência e responsabilização:**
    - ✓ Estabelecer um quadro relativo à apresentação de relatórios mensais e trimestrais sobre os passivos contingentes, a par de práticas de apresentação de relatórios sobre a dívida pública.
  - **Capacitação no domínio do controlo dos passivos contingentes:**
    - ✓ Capacitação pela formação, aprendizagem paritária e troca de experiências.
    - ✓ Sensibilização a respeito da importância de monitorizar e gerir os passivos contingentes de forma coordenada, envolver a sociedade civil e sensibilizar o público e, se possível, interagir periodicamente com os departamentos de accionistas e EE com respeito a assuntos de interesse mútuo.
    - ✓ Garantir que as entidades de supervisão estão a cumprir as suas funções e obrigações.

Apesar do reforço do regime institucional e dos quadros jurídicos no sentido de gerir os passivos contingentes, as EE continuam a representar riscos para o erário público, o que pode ser atribuído, primordialmente, às condições associadas à emissão de garantias que, infelizmente, *em nada têm a ver* com as razões (causas) pelos pedidos de garantias em primeira instância.

Este rápido aumento das garantias é atribuído principalmente à *má governação, modelos de negócio inadequados, incerteza política, decisões políticas dispendiosas (p. ex., os contratos de PPI anteriores)*,

*preocupações com os níveis de solvência e liquidez.* Estes factores contribuíram de alguma forma para que o governo fosse obrigado a prestar apoio orçamental, quer na modalidade de garantias quer por transferências orçamentais directas.

O malogro em analisar a causa do problema de forma dirigida aquando da tomada das decisões de financiamento, resultou no financiamento público ou na prestação de garantias “desacertados”. Este círculo vicioso repete-se, com o fraco desempenho financeiro das EE a exigir a *mais* garantias para responder aos desafios da liquidez e das necessidades de capital circulante das EE, resultando numa maior vulnerabilidade orçamental, no aumento dos custos de crédito e no agravamento das notações de crédito.



### Qual poderia ser o caminho futuro

- **Associar a aprovação das garantias a condições específicas**

É importante que as condições identificadas sejam *bem ponderadas, mensuráveis e circunscritas no tempo* (SMART) e que as *análises financeiras empreendidas demonstrem como a implementação e execução do projecto após a aprovação irão contribuir para a solidez futura da EE*. Com esta finalidade, é necessária uma simetria (total transparência) dos dados financeiros e dos “outros” dados técnicos, a nível do projecto (e a nível sectorial, se for caso disso), entre os principais intervenientes responsáveis pela geração dos dados e os responsáveis pela tomada de decisões-chave sobre a emissão das garantias ou “resgates orçamentais” (ministério das finanças).

- **Disponibilidade de informação fiável**

Os relatórios anuais (a saber as demonstrações financeiras auditadas), os planos de negócio (e de endividamento) e os relatórios anuais do tribunal de contas a respeito das EE devem ser acessíveis. No entanto, os requisitos são *geralmente amplos e específicos à entidade das EE que solicitam garantias*. É *improvável que as condições resolvam os desafios com que a entidade se confronta (intervenção de alto nível/nível macro)*. Por sua vez, isto põe em causa a *sustentabilidade e a viabilidade do projecto de infraestruturas críticas (execução a nível micro) em apreço*. Normalmente, não é feita uma avaliação contínua das garantias após a aprovação, com destaque para a forma como o financiamento de projectos objecto de garantias do Estado contribui para a melhoria do desempenho financeiro no futuro.

- **Processo de aprovação de garantias**

O processo actual abre caminho para a solicitação “generosa” por parte das EE e seus executivos de garantias publicas. Concomitantemente, o ministério das finanças não apresenta as condições nem as capacidades para avaliar e analisar em pormenor os pedidos de garantias associados a projectos específicos. Além de identificar incorrectamente as informações exactas necessárias para avaliar os pedidos de garantia, a qualidade dos pareceres também sofre pela ausência de dados credíveis e oportunos específicos sobre o projecto, resultando invariavelmente em que a aprovação (ou rejeição) das garantias seja adiada até que os dados necessários sejam eventualmente obtidos. Estes atrasos podem contribuir para a transformação drástica (em qualquer direcção) de todo o panorama financeiro e dos factores económicos que serviram de fundamento para as decisões de financiamento iniciais, fragilizando, em última análise, as decisões e as aprovações das garantias públicas.

- **Reforço do acompanhamento da governação e do desempenho das Empresas Públicas**

Na ausência de uma boa gestão das empresas públicas, todos os esforços serão em vão. Urge promover a gestão baseada no desempenho nas EE e celebrar contratos que definam resultados específicos em relação a todas as garantias e subsídios que o governo venha a conceder. Para tal, os países deverão criar uma direcção eficaz de tutela das EE, assinar contratos de desempenho com as EE, e reforçar e inovar o sistema de monitorização para gerir melhor o riscos após a emissão da garantias. Avista-se ser necessária uma melhor coordenação entre o tutor financeiro e o tutor técnico das EE.

## CONCLUSÃO

Conforme referido, a maioria dos países em África confronta-se com enormes dificuldades em gerir os passivos contingentes e os riscos adversos que estes representam para o erário público. A fraca gestão dos passivos contingentes em África é um dos principais factores que contribuem para o aumento da dívida. A pandemia da Covid-19 veio agravar a situação, ao impor sobre os governos a obrigação adicional de apoiar as entidades em perigo, com recursos limitados para o fazerem de forma eficaz.

O objectivo é dotar os países africanos de um guia e de uma eventual orientação para reforçar as suas funções de supervisão e de governação no que respeita à gestão das EE e para a definição de uma abordagem holística e estratégica para o financiamento das infraestruturas do sector público. A aprendizagem e intercâmbio entre pares, e a assunção de compromissos dirigidos a nível nacional, apresentam oportunidades para o desenvolvimento de soluções inovadoras, impulsionadas localmente com planos de acções para uma gestão forte dos passivos contingentes.