

PRÁTICAS DE GESTÃO DE PASSIVOS CONTINGENTES NA ÁFRICA OCIDENTAL

Apresentado por:
Rodolphe P. BANCE
Consultor

Setembro de 2020

CABRI 
CONNECT • SHARE • REFORM



ESBOÇO DA APRESENTAÇÃO

I- Historial

**II-Tipos de Passivos Contingentes
na Região**

**III - Práticas de Gestão de Passivos
Contingentes e Riscos Orçamentais:
Práticas e Insuficiências**

IV-Recomendações

INTRODUÇÃO

A CABRI contratou, no âmbito deste seminário, um estudo sobre as práticas de gestão de passivos contingentes na África Ocidental.

De forma a realizar o trabalho, foi submetido um questionário aos gestores dos diferentes países da região. Desses quinze (15) países, foram efectivamente recolhidas informações de oito (8) países.

Face à sensibilidade da informação, alguns dos dados foram mantidos anónimos. Aproveitamos a oportunidade para agradecer a disponibilidade e os esforços envidados por todos aqueles que participaram no inquérito.

Os resultados obtidos proporcionarão a todos a possibilidade de apreciar o seu nível e desempenho nesta área e aprender com a experiência dos outros.

I- HISTORIAL

ÁFRICA OCIDENTAL

1. 16 países, incluindo 15 no grupo económico da CEDEAO dos quais 8 países são membros de uma união monetária e económica (UEMOA).

2. Crescimento económico sustentado - 5% em média.

3. Forte crescimento populacional.

4. 7 países frágeis e afectados por conflitos.

5. Ébola e COVID-19.

6. Instabilidade política e institucional.

7. Desafios em matéria de investimento socio-económico.

8. Crescimento da dívida após o cancelamento da dívida.

9. Aumento do recurso a PPP.

10. Um número significativo de empresas estatais.

11. Implementação do novo quadro financeiro público harmonizado para os países da UEMOA.

12. Existem critérios de convergência entre a CEDEAO e a UEMOA.

Situação de endividamento

- ❑ 5 países apresentam um elevado risco de endividamento
- ❑ 9 países apresentam um risco moderado de sobreendividamento
- ❑ 1 país apresenta um baixo risco de sobreendividamento

| Países | Risco de endividamento |
|---------------|------------------------|
| Benim | Moderado |
| Burkina Faso | Moderado |
| Cabo Verde | Elevado |
| Côte d'Ivoire | Moderado |
| A Gâmbia | Elevado |
| Gana | Elevado |
| Guiné | Moderado |
| Guiné Bissau | Moderado |
| Libéria | Elevado |
| Mali | Moderado |
| Níger | Moderado |
| Nigéria | |
| Senegal | Moderado |
| Serra Leoa | Elevado |
| Togo | Moderado |

Fonte: Relatório da ASD do FMI para 2020

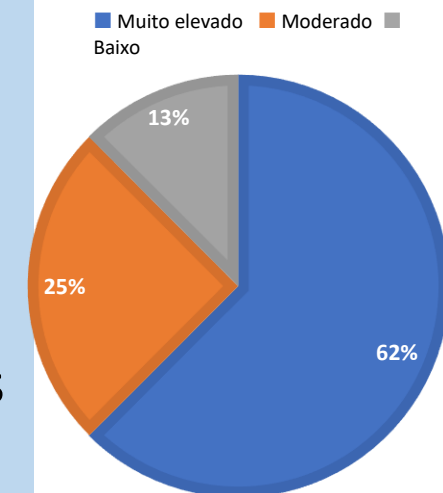
II-TIPOS DE PASSIVOS CONTINGENTES

PASSIVOS CONTINGENTES EXPLÍCITOS PASSIVOS CONTINGENTES IMPLÍCITOS

- Garantias a empresas estatais ou outras entidades administrativas subnacionais (autoridades locais) para empréstimos e obrigações.
- Garantias em PPP e outros compromissos.
- O risco de indenização por danos relacionados com disputas legais do Estado.

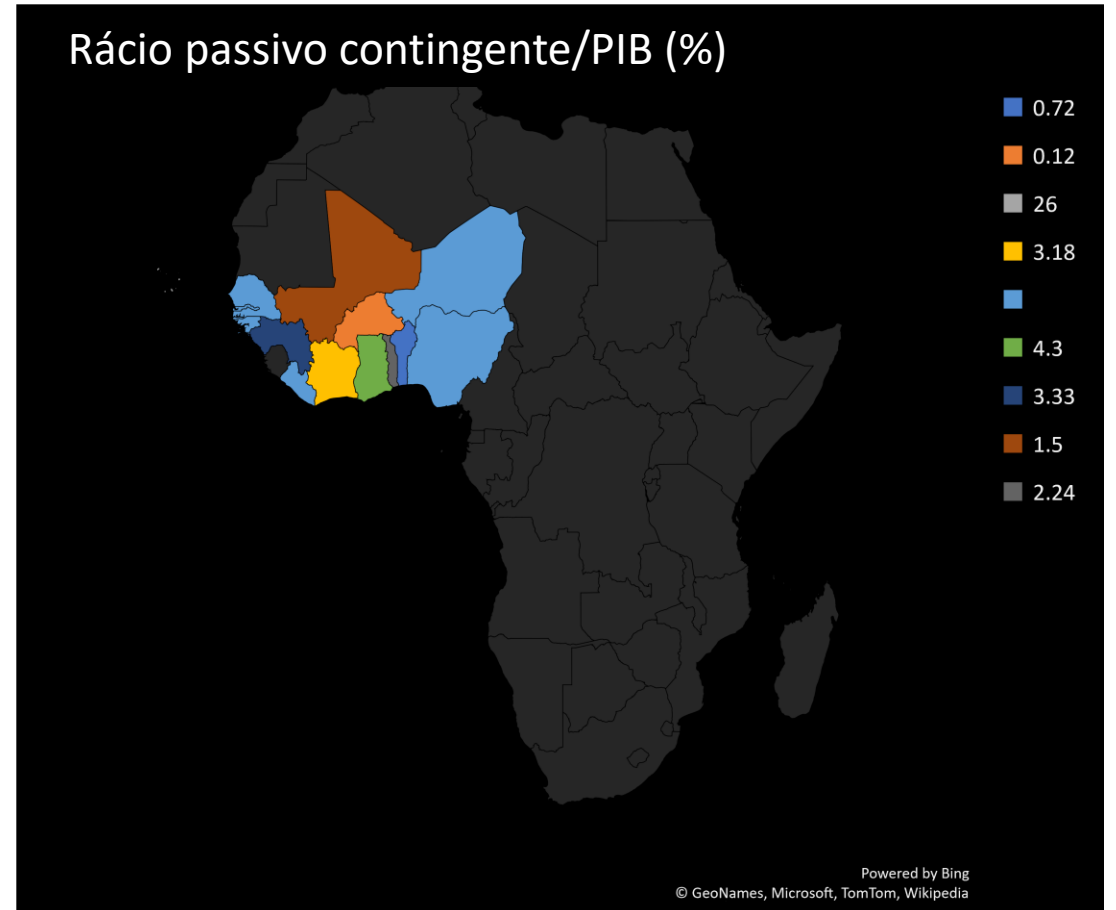
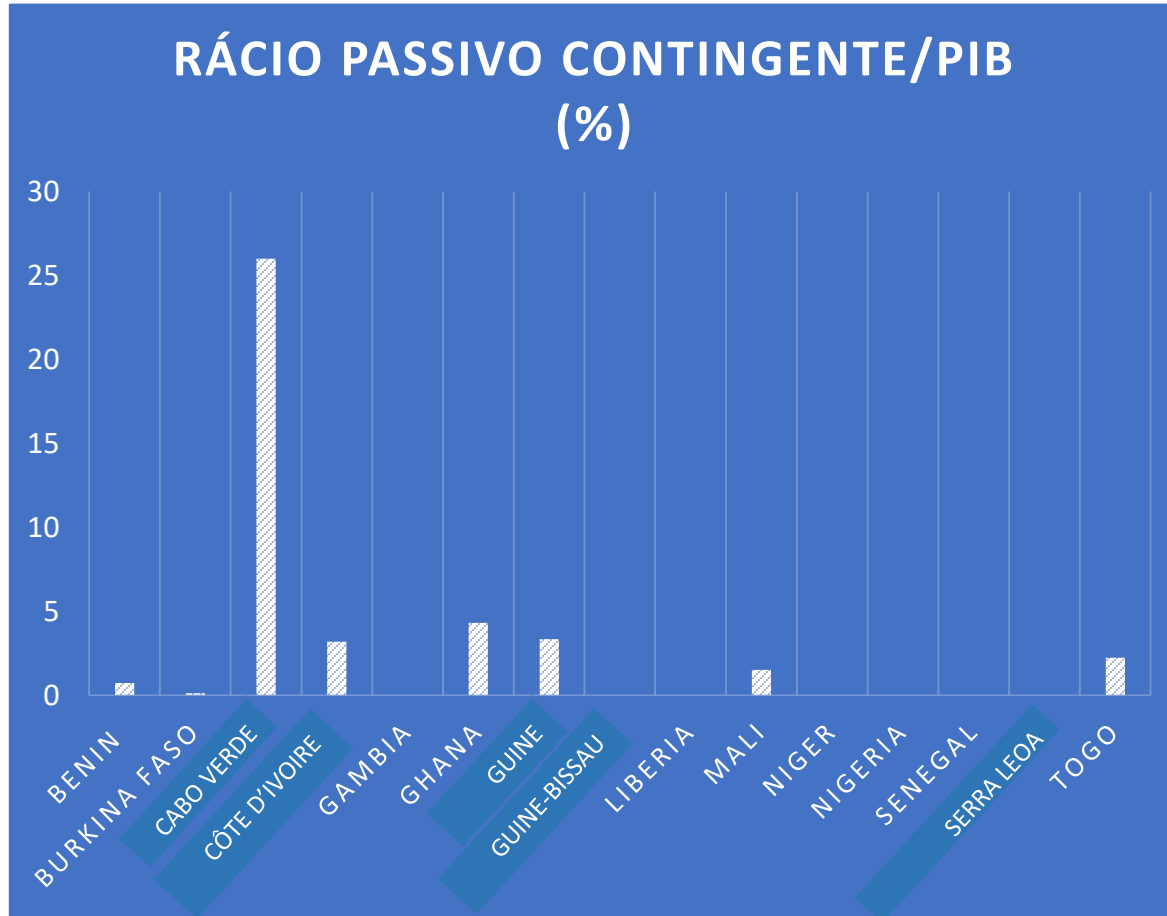
- Incumprimento no pagamento de dívidas e obrigações não garantidas por empresas estatais e autoridades locais.
- Responsabilidades das empresas públicas privatizadas.
- Os colapsos (falências) das instituições financeiras, incluindo as instituições de microfinanças.
- Calamidades e desastres naturais.
- Epidemias (Ébola, Covid19).

GRAU DE IMPORTÂNCIA(%)



As garantias são consideradas as mais importantes em frequência e proporção.

Nível de Passivos Contingentes



Fonte: Dados recolhidos por país

Resultados dos dados

A investigação revela que:

- ✓ o nível de passivos contingentes para a maioria dos países que forneceram informação é inferior a 4%;
- ✓ um país tem uma taxa de até 26% e apresenta um elevado risco de sobreendividamento;
- ✓ os dados encontram-se muitas vezes indisponíveis ou incompletos para alguns países.

A indisponibilidade da informação completa ou divulgada justifica-se pelas seguintes razões:

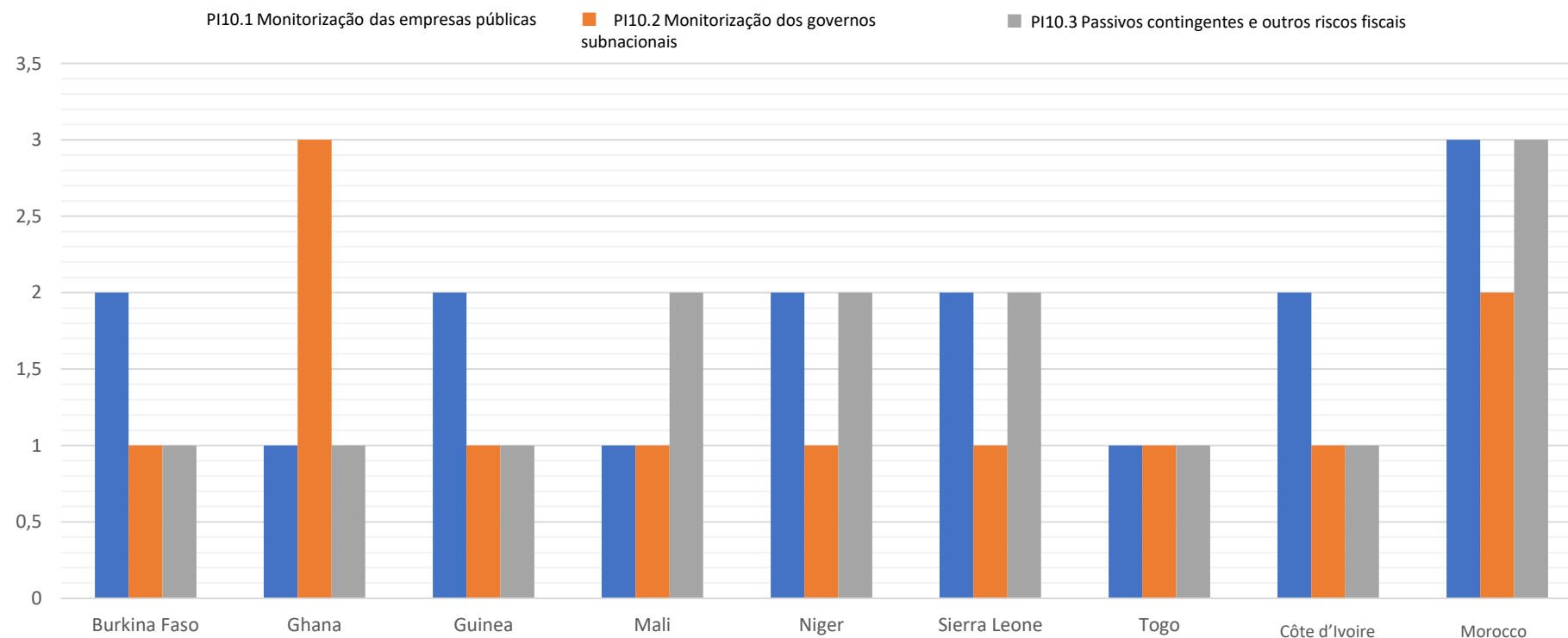
- a sensibilidade da informação sobre este assunto na perspectiva dos gestores;
- a indisponibilidade de dados para os próprios gestores devido aos desafios de coordenação enfrentados pelas estruturas envolvidas;
- a incapacidade de identificar, avaliar e quantificar as responsabilidades;
- uma fraca capacidade de monitorizar e recolher dados;
- um desejo de dissimular ou subestimar os riscos dos passivos a fim de não aumentar o nível e o risco de endividamento e assim reduzir o acesso ao financiamento concessional ou não concessional;
- falta de cultura de transparência.

III - GESTÃO DE PASSIVOS CONTINGENTES: PRÁTICAS - PONTOS FORTES - PONTOS FRACOS

- *Quadro Regulamentar e Institucional*
- *Monitorização do passivo contingente*
- *Avaliação e quantificação de riscos*
- *Relatórios financeiros e contabilidade*
- *Relatório e publicação*
- *Auditoria externa e supervisão*

Desempenho na gestão de passivos contingentes

Gestão de Passivos Contingentes e Outros Riscos Fiscais do País Resultado por país



Fonte: Dados da PEFA

Desempenho dos países na gestão de passivos contingentes das avaliações da PEFA:
-a maioria dos países tem uma classificação C ou D correspondente a um desempenho médio ou baixo (PI10.3)

Quadro Regulamentar e Institucional

Práticas e pontos fortes

- Na maioria dos países, existem textos que regem as garantias.
- Aumento da sensibilização.
- A função do Ministro das Finanças está consagrada.
- Um país tem um texto mais amplo que rege a gestão de passivos contingentes.
- Os países têm uma unidade/departamento para gerir os passivos contingentes ou riscos orçamentais.
- Existe uma comissão de controlo de risco orçamental no Gana.

Limitações

- Textos com cobertura limitada.
- A maioria dos países não tem uma unidade/departamento para gerir passivos contingentes ou riscos fiscais.
- Vários departamentos/unidades gerem de forma independente certas responsabilidades.
- Existe um problema de coordenação entre as estruturas de gestão de passivos.
- Algumas instituições, como a Assembleia Nacional e o Tribunal de Contas, não desempenham plenamente as suas funções.

Monitorização de Passivos Contingentes: Prevenção

Práticas e pontos fortes

- Procedimento e condições para a concessão de garantias.
- Base de dados de monitorização de garantias.
- Monitorização do desempenho das empresas estatais por departamentos/unidades criadas para este fim.
- Monitorização das PPP por unidades dedicadas.

Limitações ou insuficiências

- Incumprimento de procedimentos ou condições.
- Não requer autorização da Assembleia Nacional em vários países.
- Uma base de dados não exaustiva (dívida interna e externa).
- A fraca monitorização e desempenho da governação das empresas estatais.
- Fraco desempenho de monitorização das PPP e dos seus riscos.

Factores de Risco das Empresas Públicas

Progressos alcançados

- Estabelecer uma estrutura para monitorizar os passivos contingentes.
- Produção de demonstrações financeiras.
- A criação de um órgão de fiscalização.
- Amplo conjunto de estabelecimentos e empresas públicas (EEP).

Limitações ou insuficiências

- Baixo nível de receitas face aos desafios da procura de serviços públicos.
- Fraca monitorização das empresas públicas.
- Práticas de má governação dentro das empresas públicas.
- Influência política, favoritismo (clientelismo).
- Desafios em matéria de transparência.
- Fraca responsabilização.
- Política de preços insustentável.
- Acumulação de dívidas sociais e fiscais.
- Baixa capacidade de EEP.
- Estudo de viabilidade e sustentabilidade do projecto.
- Fracas concretizações de transacções financeiras.

Avaliação de Passivos Contingentes

Práticas e pontos fortes

- Utilização de uma ASD (Análise de Sustentabilidade da Dívida) tendo em conta as dívidas das empresas públicas para avaliar o risco em certos países.
- Alguns países utilizam várias ferramentas para analisar e avaliar os riscos de passivos contingentes, tais como o risco de crédito para garantias e o PFRAM para PPP ou a matriz de risco das PPP.

Limitações ou insuficiências

- A maioria dos países não utiliza ferramentas para analisar e quantificar os riscos de passivos contingentes.
- A ASD não cobre passivos contingentes ou garantias para vários países.
- Necessidade de capacitação é evidente por todos os gestores.

Relatórios financeiros e contabilidade

Práticas e pontos fortes

- As reformas relativas à contabilidade de exercício estão em curso e incluem garantias no balanço de abertura.

Limitações ou insuficiências

- A maioria dos países não aplica a contabilidade de exercício.
- Não são efectuadas a identificação e quantificação dos riscos de passivos.
- Em muitos países, não é efectuado o reconhecimento dos passivos de acordo com as normas contabilísticas.

Relatórios e Publicações

Práticas e pontos fortes

- Adopção do Código de Transparência nas Finanças Públicas.
- Dois países produzem e publicam um relatório sobre passivos contingentes e riscos fiscais.
- Alguns países realizam uma análise de risco orçamental em relatórios ou documentação orçamental.
- Outros países incluem esta informação no relatório sobre a dívida do governo para as garantias.

Limitações ou insuficiências

- Baixa produção de relatórios específicos sobre passivos contingentes e riscos fiscais.
- Inacessibilidade da informação sobre passivos contingentes.
- Fraca divulgação de informações sobre contratos de PPP e garantias.

Auditoria Externa e Fiscalização

Práticas e pontos fortes

- Existência de textos afirmando a auditoria externa.

Limitações ou insuficiências

- Auditoria externa deficiente por parte do Tribunal de Contas e outras autoridades de auditoria/fiscalização.
- Fraca capacidade das entidades.
- Falta de prioridade atribuída aos passivos contingentes.

75% dos países não realizam auditorias externas

IV-Recomendações

Reforço do quadro regulamentar e institucional

- Incluindo especificamente a questão dos passivos contingentes na legislação nacional e regional.
- Criação de um órgão de controlo e coordenação da gestão do risco orçamental (incluindo passivos contingentes).
- Criação de um comité interministerial de controlo do risco orçamental dirigido ao mais alto nível.
- Estabelecer um critério para a gestão de passivos contingentes a nível comunitário.
- Elaboração de um plano de acção para melhorar a gestão dos passivos contingentes.
- Elaborar um guia de gestão ou análise de riscos fiscais (passivos contingentes).
- Submeter à aprovação da Assembleia Nacional o limite máximo das garantias concedidas.
- Introduzir uma cultura de exercício de simulação (*table-top*) ou teste de esforço sobre passivos contingentes e riscos fiscais para gerir a incerteza.

Reforma das práticas de gestão de passivos contingentes

- Criar uma base de dados central para monitorizar os passivos contingentes.
- Instituir uma cultura de análise de sensibilidade ligada à materialização dos passivos contingentes.
- Incluir as dívidas internas e externas e as garantias das empresas públicas na análise de sustentabilidade e na estratégia.
- Analisar e quantificar o risco, utilizando modelos estatísticos e econométricos e outras ferramentas.
- Desenvolver planos de prevenção e mitigação.
- Incluir garantias e riscos de alta probabilidade no sistema de contabilidade de exercício.
- Efectuar auditorias externas e fiscalização sobre a gestão de passivos contingentes.
- Elaborar e publicar um relatório periódico sobre passivos contingentes.

Recomendações (continuação)

Reforço da monitorização e gestão das empresas estatais e das PPP

- Reforçar a monitorização das empresas públicas, instituindo a responsabilização, elaboração e emissão de um relatório de monitorização e desempenho e instituindo um *dashboard* ou painel do desempenho financeiro, auditoria periódica.
- Reforçar a monitorização das PPP através de uma estrutura de coordenação, capacitação e transparência nos contratos de PPP.
- Avaliar o desempenho e risco dos projectos de PPP
- Realizar uma auditoria e um inventário da dívida (interna e externa) das empresas públicas, a fim de as consolidar.

Capacitação das partes envolvidas

- Capacitar os gestores através de formação e aprendizagem prática .
- Empreender iniciativas de partilha de experiências (workshop, seminários)
- Promover a advocacia e sensibilização para aumentar a consciencialização.
- Formar os gestores das empresas públicas na gestão da sua dívida e na sustentabilidade das suas finanças.
- Organizar workshops e debates sobre o tema.
- Envolver a sociedade civil em debates sobre o tema para aumentar a consciencialização dos cidadãos.
- Envolver os órgãos de fiscalização/auditoria e Assembleia Nacional nos debates sobre passivos.
- Realizar iniciativas de partilha de experiências.

Obrigado pela
vossa amável
atenção, partilha e
contribuição

CABRI 

CONNECT • SHARE • REFORM